



Consiglio Nazionale
delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR

N°3 - 2024



Indice

Giulio M. Salerno, <i>Presentazione del fascicolo</i>	V
Mario Gorlani, <i>La riforma del c.d. premierato e l'impropria suggestione del modello regionale, tra crisi della rappresentanza e vincoli elettorali</i>	1
Pier Luigi Petrillo, <i>Il premierato e il ruolo dell'opposizione: dal livello regionale a quello nazionale. Profili comparati</i>	14
Alessandro Sterpa, <i>La lezione delle autonomie sul "premierato all'italiana": non è necessario scrivere tutto in Costituzione</i>	29
Nicola Viceconte, <i>"Neoparlamentare" ma non troppo! Riflessioni sul cd. "premierato" alla luce dell'esperienza regionale</i>	45
Valentina Pupo, <i>Premierato, prerogative del Presidente della Repubblica ed equilibri istituzionali</i>	64
Luca Dell'Atti, Piercarlo Melchiorre, <i>Su alcuni tratti distintivi delle forme di governo in Spagna e Italia. Sistemi nazionali e regionali a confronto alla luce della recente ipotesi del c.d. premierato elettivo</i>	86



Alessandra Lauro, *Esecutivi locali e legittimazione democratica nel diritto comparato*.....103

Elia Aureli, *La rivoluzione al vertice: il “nuovo” Presidente della Repubblica nella forma di governo del Premierato*.....118

Marco Cecili, *La proposta di riforma costituzionale e i poteri del capo dello Stato: tra una forma di governo inedita e il nuovo art. 89 Cost*.....135

Alessandro Fricano, *Il premierato claudicante: aspirazioni e incongruenze della riforma costituzionale Meloni–Casellati*.....157

Fabrizio Iannetti, *Dalle Regioni allo Stato: verticalizzazione del potere e sistema partitico*.....177

Lidia Blumetti, *L’influenza dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri sulle prerogative del Presidente della Repubblica*.....192

Antonio Florio, *Sull’applicabilità della forma neoparlamentare regionale all’elezione del Presidente del consiglio*.....206

Paolo Giovarruscio, *Elezione diretta del Presidente del Consiglio e partiti politici. Una riflessione a partire dai dati regionali*.....217



Marco Melpignano, *Assonanze, dissonanze ed equivoci. Un breve raffronto tra premierato e forma di governo regionale attraverso il prisma della stabilità*.....231

Filippo Maria Gramegna, *Il sistema elettorale nella riforma del premierato e l'introduzione del principio maggioritario in Costituzione: profili di legittimità costituzionale e riflessioni sulle prospettive di elezione del Presidente della Repubblica*.....247

Francesco Saverio Bertolini, Silvio Troilo, *Dal rapporto fiduciario al vincolo della "consonanza" con il potere esecutivo. Col premierato una forma parlamentare priva di contenuto?*.....264

Federico Losurdo, *Premierato e infantilizzazione. La lezione della forma di governo regionale*.....290

Francesco Rimoli, *Tutela dell'ambiente, ecologismo e interesse delle generazioni future: spunti per una lettura critica*.....301

Andrea Giocondi, *Il S.I.I. italiano a trent'anni dalla legge Galli: ancora sulla dicotomia tra gestione pubblica o privata e alcune utili spigolature dall'esperienza francese*.....318

Michele Barone, *La better regulation a livello regionale, nel rapporto con la forma di governo e i divari territoriali*.....350



Giancarlo Caporali, *La legge quadro sull'autonomia differenziata: un'analisi delle criticità e delle prospettive*.....372

Anton Gera, *L'organizzazione del governo locale nella Costituzione post-comunista della Repubblica d'Albania*.....488

Andrea Valiante, *Impulsi regionali e compromessi costituzionali nel fine vita italiano*.....504



Presentazione del Fascicolo

Il fascicolo n. 3 del 2024 della Rivista *Italian Papers on Federalism* risulta quantomai denso e variegato. Esso ospita, infatti, tanto i contributi proposti in risposta alla *Call for papers* (pubblicata nel marzo del 2024) dal titolo “La riforma del c.d. premierato e l’esperienza dell’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. Possibili analogie, prospettive e criticità” – che, come dimostrato anche dal loro elevato numero, ha suscitato un grande interesse nella comunità scientifica –, quanto contributi aventi ad oggetto una pluralità di tematiche differenti (dalla tutela dell’ambiente, al Servizio Idrico Integrato, alla c.d. *better regulation*, all’autonomia differenziata, all’organizzazione del governo locale nella Repubblica d’Albania, al fine vita).

In particolare, in relazione al corposo gruppo di contributi connessi alla *Call for papers*, com’è noto, il 18 giugno 2024 il Senato ha approvato il disegno di legge di iniziativa governativa recante “Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica”. La proposta – comunemente denominata “premierato elettivo” e attualmente in corso di esame in Commissione Affari Costituzionali alla Camera dei Deputati (A.C. 1921) – mira a introdurre l’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri, con conseguente mutamento della forma di governo italiana.

L’elezione popolare del vertice dell’Esecutivo non è nuova nel nostro ordinamento. Difatti, già da molti anni, in quasi tutte le Regioni è prevista l’elezione diretta del Presidente della Giunta. Tale innovazione ha determinato un cambiamento della forma di governo regionale da parlamentare a c.d. neoparlamentare, costantemente al centro del dibattito dottrinale. In primo luogo, il processo di presidenzializzazione della forma di governo regionale ha determinato una stabilizzazione degli Esecutivi regionali e di riflesso un rafforzamento della figura del Presidente, grazie al noto meccanismo dell’*aut simul stabunt aut simul cadent*, che lega inscindibilmente i destini del Consiglio regionale a quelli del Presidente della Giunta. L’accrescimento dell’immagine pubblica e mediatica del Presidente della Giunta regionale ha, tra l’altro, comportato in molti casi una destrutturizzazione dei partiti politici regionali e l’emergere di liste civiche connesse al carisma dei leader regionali.

Nondimeno, la forma di governo statale risultante dall’eventuale approvazione del d.d.l. sul “premierato elettivo” e quella regionale avrebbero quantomeno una sensibile differenza, dal



momento che nella prima si realizzerebbe inevitabilmente un'applicazione in qualche modo "temperata" del già richiamato principio del *simul simul*, stante l'ineliminabile ruolo del Presidente della Repubblica. Per la stessa ragione, il Presidente del Consiglio eletto sarebbe soltanto al vertice dell'Esecutivo, non dello Stato (ruolo che spetterebbe ancora al Presidente della Repubblica), mentre il Presidente eletto della Regione è sia al vertice dell'Esecutivo regionale che dell'Istituzione regionale.

Cionondimeno, sarebbe possibile ravvisare, tra le due forme di governo, almeno una rilevante similitudine *ulteriore* rispetto quella dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo. Invero, la riforma attualmente in discussione in Parlamento implicherebbe necessariamente il tentativo di garantire, in entrambe le Camere, una stabile maggioranza a sostegno del Presidente del Consiglio eletto, al fine di assicurare la "governabilità", tramite l'approvazione di una nuova legge elettorale. Tale obiettivo dovrebbe inevitabilmente fare i conti con l'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale in materia di sistemi elettorali.

È, inoltre, di tutta evidenza che tale progetto, in caso di approvazione, finirebbe certamente per incidere sui poteri del Presidente della Repubblica, a partire da quello di nomina del Presidente del Consiglio.

Alla luce di quanto precede, la suddetta *Call for papers* si è proposta l'obiettivo di stimolare una discussione scientifica che abbracciasse, da una parte, l'esperienza regionale (e comunale) di elezione diretta della figura apicale dell'Esecutivo e, dall'altra, le prospettive *de iure condendo* connesse alla riforma costituzionale sul c.d. "premierato elettivo".

Siamo lieti, dunque, di offrire una sede per la riflessione su questa e sulle altre tematiche menzionate nell'incipit, che ci auguriamo possa ulteriormente contribuire ad arricchire, secondo il metodo del pluralismo delle idee scientificamente argomentate, lo sviluppo del dibattito e del confronto non solo tra gli "addetti ai lavori" e nelle istituzioni statali e territoriali, ma anche, più in generale, nell'opinione pubblica tutta.

Il Direttore
Prof. Giulio Maria Salerno

MARIO GORLANI*

La riforma del c.d. premierato e l'impropria suggerzione del modello regionale, tra crisi della rappresentanza e vincoli elettorali**

ABSTRACT (EN): The essay examines the proposal of “premierato”, which tries to offer a solution to the problem of instability of Italian Government, though a system of direct election of the Prime Minister and the attribution of a majority bonus to parties linked to the elected President. The system, limiting the concrete possibility to distrust the Government, increases the subordination of the Parliament to the Government, and provokes a imbalance between powers difficult to reconcile with constitutional system. Moreover, “premierato” will aggravate the crisis of the representation and the political parties, also through an electoral system imposed by the Constitution which must create a majority in the Parliament, which can appear in contrast with the jurisprudence of Constitutional Court.

ABSTRACT (IT): Il saggio esamina la riforma del premierato, che intende offrire una soluzione alla congenita instabilità degli esecutivi italiani, mediante un sistema di investitura diretta del Presidente del Consiglio e l'attribuzione di un premio di maggioranza alle forze politiche collegate al Presidente eletto. Il modello, limitando le concrete possibilità di sfiduciare il Governo, accentua la subordinazione del Parlamento al Governo, e determina uno squilibrio tra i poteri che appare poco compatibile con i principi dell'ordinamento costituzionale. Esso inoltre è destinato ad aggravare la crisi della rappresentanza, anche attraverso un sistema elettorale imposto dalla Costituzione che sembra porsi come unico obiettivo quello di assicurare una maggioranza parlamentare che sostiene il Governo, ma che può rivelarsi non in linea con i principi affermati nella giurisprudenza costituzionale.

SOMMARIO: 1. Una riforma che viene da lontano. - 2. Il rafforzamento di un Governo già rafforzato nella prassi. - 3. Stabilità e durata degli esecutivi. - 4. Il confronto con la forma di governo regionale. - 5. Premierato e crisi della rappresentanza. - 6. Il premierato: soluzione o aggravamento della crisi dei partiti politici? - 7. Premierato, equilibrio tra i poteri e organi di garanzia. - 8. Il vincolo costituzionale sulla legge elettorale. - 9. Conclusioni.

1. Una riforma che viene da lontano

La proposta del “premierato”, approvata in prima lettura in Senato il 18 giugno 2024, non giunge certo inaspettata e come una sorta di “fulmine a ciel sereno” nel dibattito politico-istituzionale italiano¹. Del problema di una durata media dei governi nell'ordinamento italiano

* Professore Ordinario di Diritto Pubblico - Università di Brescia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Ne parlava, tra gli altri, G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Riv. It. Scienza Pol.*, n. 2/2003, 285, che ricordava che «la dizione “premierato” indica un sistema parlamentare nel quale il potere esecutivo sovrasta il potere legislativo e nel quale il primo ministro comanda i suoi ministri. L'idea è di un governo sopra l'assemblea che ribalta il governo della assemblea (l'assemblearismo)».

di gran lunga inferiore a quella degli altri Paesi a democrazia consolidata, o di una presunta debolezza congenita dell'esecutivo nei confronti del Parlamento si discute infatti da decenni, in un contesto che è sempre rimasto e rimane tutt'ora di "multipartitismo estremo"² e perciò esposto alla congenita difficoltà di dar vita a maggioranze politiche durature, possibilmente per un'intera legislatura.

Il presupposto che ha legato e lega tutte le riforme³ – tentate o in itinere: dalla Commissione Bicamerale D'Alema alla riforma Berlusconi, dalla Commissione dei Dieci Saggi nominati dal Governo Letta⁴ alla riforma Renzi, all'attuale – è la convinzione che la Costituzione così com'è ponga ostacoli concreti alla governabilità e contribuisca alla instabilità degli esecutivi, non avendo previsto la Carta fondamentale adeguati meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia; e che occorra pertanto modificare le disposizioni sulla forma di governo per rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio e per proteggere la legittimazione politica del Governo, vincitore con la sua maggioranza delle elezioni, riducendo i concreti spazi di attivazione della sfiducia in vista dell'obiettivo, ritenuto fondamentale e prioritario, del c.d. "governo di legislatura"⁵.

In ragione della sua impostazione e, in particolare, della sottrazione alla maggioranza parlamentare del potere di sfiduciare il Governo senza incorrere nel rischio del proprio autoscioglimento⁶, il premierato dovrebbe realizzare gli obiettivi richiamati, valorizzando al contempo quella tendenza alla personalizzazione e alla verticalizzazione del potere che rappresenta un fenomeno sempre più diffuso nei sistemi costituzionali odierni⁷. L'elezione diretta conferirebbe al Presidente del Consiglio un *surplus* di legittimazione e di forza politica da spendere nei confronti della sua maggioranza, mentre il meccanismo di sostanziale *simul*

² Resta sempre attuale, in proposito, la lezione di L. ELIA, *Forme di Governo*, in *Enc. Dir.*, XiX, Milano, 1970, 584 ss.

³ Già nel 1983, Serio Galeotti e il Gruppo di Milano proponevano un modello analogo a quello oggi in discussione, nell'ambito dell'elaborazione del modello di governo di legislatura con elezione diretta del premier. Si veda S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura". Contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984

⁴ Come ricorda G. RAZZANO, *La via italiana per la stabilità di governo e per la sua corrispondenza al voto popolare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, «se questi sono gli obiettivi, una soluzione funzionale alla stabilità di governo e alla corrispondenza fra il voto e il governo potrebbe essere quella del "governo parlamentare del Primo Ministro", soluzione di compromesso, individuata dieci anni or sono dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita da Enrico Letta (i c.d. Saggi) e basata su di una ricca elaborazione dottrinale. Uno degli elementi essenziali di questa forma di governo - oltre al permanere del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo e la possibilità di rimuovere quest'ultimo attraverso la sfiducia - è che, dalla medesima consultazione elettorale, deve emergere sia la maggioranza parlamentare, sia l'indicazione del Presidente del Consiglio, «in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza».

⁵ Cfr. A. POGGI, *Perché e a che condizioni l'elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023

⁶ M. FRAU, *La funzione (frintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, 272 ss., che osserva che «trattandosi di governo neoparlamentare in senso stretto e dunque di regola del *simul simul*, il meccanismo della sfiducia parlamentare (costruttiva o non costruttiva che sia) tende in questo caso a confondersi con un atto di autoscioglimento, realizzando un meccanismo automatico che come tale comprime radicalmente il potere di controllo parlamentare».

⁷ Si veda M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024; R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2015.

stabunt simul cadent metterebbe il Parlamento di fronte all'alternativa tra il sostenere lo stesso Governo per tutta la legislatura o andare incontro allo “spauracchio” di elezioni anticipate, così riducendo le probabilità di crisi di governo e rendendo impossibili cambi di maggioranza senza nuove elezioni.

2. Il rafforzamento di un Governo già rafforzato nella prassi

Sotto alcuni aspetti, non saremmo, a ben vedere, di fronte ad una modifica sostanziale delle dinamiche reali della forma di governo, che ha già sperimentato, in questi anni, un rafforzamento dell'esecutivo e della posizione del Presidente del Consiglio; semmai, ad una sanzione sul piano del diritto positivo di un cambiamento già avvenuto⁸.

Da tempo, infatti, si registra il sostanziale spostamento del potere legislativo a favore del Governo⁹ e un processo di marginalizzazione del Parlamento, accentuato dai condizionamenti provenienti dal sistema delle Conferenze e, soprattutto, da accordi internazionali ed europei, attinenti specialmente ai profili di finanza pubblica, che il Governo negozia nelle sedi sovranazionali e che poi rappresentano un vincolo alle scelte di indirizzo politico interno da cui il Parlamento, neanche volendolo, potrebbe discostarsi.

Molti degli obiettivi che la riforma del premierato si pone si sono quindi già consolidati nella prassi. Se dunque l'obiettivo principale della riforma è quello di aumentare i poteri dell'esecutivo e di liberarlo da eccessivi condizionamenti da parte del Parlamento, a parte le obiezioni di merito su tale obiettivo, va ribadito che il contesto, da decenni, ci propone una situazione rovesciata rispetto alla narrazione dominante, e quindi solleva più la questione della ricerca dell'equilibrio perduto tra i due poteri che non la formalizzazione e l'accentuazione di un'ulteriore asimmetria a favore del Governo¹⁰.

Lo si vuole evidenziare perché è per certi versi paradossale la divaricazione tra la descrizione mediatica delle ragioni del premierato (il rafforzamento di un esecutivo “debole” di fronte al Parlamento in base alle regole costituzionali esistenti) e la prassi concreta e quotidiana della dinamica dei poteri (il Governo dominante e vero “padrone” assoluto della vita parlamentare e del potere legislativo¹¹): divaricazione che non aiuta certo un approccio efficace e fecondo al tema e alla sua soluzione.

⁸ Come rileva A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali. Il mito della governabilità*, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, 296 ss., «nel nostro paese, in particolare negli ultimi anni, caratterizzati da una crisi sempre più profonda del sistema dei partiti ed in senso più ampio dei meccanismi di partecipazione, non vi è un problema di debolezza dei governi, ma piuttosto di perdita di ruolo ed autorevolezza del parlamento e quindi di crisi profonda dei meccanismi che alimentano la democrazia della rappresentanza».

⁹ Cfr., *ex multis*, N. Lupo, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Si veda anche E. CHELLI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 463 s.

¹⁰ Cfr. G. AZZARITI, *Lo squilibrio tra i poteri colpisce a morte la democrazia*, in *Il Manifesto*, 21 dicembre 2023.

¹¹ Cfr. A. D'ANDREA, a cura di, *Il Governo sopra tutto*, Brescia, 2009.

3. Stabilità e durata degli esecutivi

Il premierato comporterebbe probabili miglioramenti sul piano della durata degli esecutivi, che peraltro, in questi ultimi anni, ha evidenziato chiari segni di progresso. La durata media è cresciuta, dai quasi 11 mesi nel periodo tra il 1948 e il 1994, ai quasi 20 mesi nel periodo tra il 1994 e oggi¹². Siamo ancora lontani dal “governo di legislatura”¹³, considerato da molti l’obiettivo a cui tendere (anche se nella XIV legislatura l’obiettivo è stato sostanzialmente conseguito e nella attuale si potrebbe essere sulla buona strada), ma la crescita della durata media è evidente.

Non bisogna però confondere durata e stabilità, perché la prima esprime un dato meramente quantitativo, mentre la seconda sottende anche una capacità effettiva di portare avanti il programma di governo e di dare continuità alle politiche pubbliche avviate, che sono tutt’altre che scontate: forze politiche legate nel sostegno ad un governo dalla preoccupazione di evitare un confronto elettorale anticipato, ma divise sugli obiettivi fondamentali da perseguire, potrebbero infatti contribuire all’obiettivo di una maggiore durata del Governo, senza con questo garantire lo sviluppo e l’attuazione di un indirizzo politico coerente ed efficace.

D’altro canto, non può non tenersi conto che, nell’ultimo decennio, il nostro sistema politico ha assunto una configurazione tripolare, se non addirittura quadripolare, che ha dato vita a maggioranze ed alleanze politiche diverse nel corso della stessa legislatura, spesso nel segno di situazioni di emergenza che si sono riproposte a cadenze regolari in questi anni. Uno scenario politico di tal genere appare difficilmente compatibile con modelli semplificati di investitura dell’esecutivo come il premierato, perché da un lato sacrificerebbe quegli aspetti di flessibilità della forma di governo che rappresentano un tratto caratterizzante del modello parlamentare¹⁴ - e che proprio le situazioni di crisi e di emergenza hanno provato essere una risorsa istituzionale preziosa per affrontarle - e, dall’altro lato, escluderebbe dal circuito dell’indirizzo politico una fetta consistente della rappresentanza del corpo elettorale.

¹² Per un’analisi di natura politologica sulla causa della maggiore o minor durata dei Governi, con specifico riferimento al caso italiano, si veda A. PRITONI, *La durata in carica dei governi italiani tra Prima e Seconda Repubblica*, in *Riv. It. Scienza Politica*, n. 2/2012, 221 ss.

¹³ Cfr. G. GUZZETTA, *Il “governo di legislatura”: applicazione del modello e soluzioni incoerenti*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, che chiarisce che «l’espressione “governo di legislatura” allude a un assetto politico-istituzionale nel quale la durata della legislatura coincide con il dispiegarsi di un unico e coerente indirizzo politico. O, rovesciando il discorso, la crisi dell’indirizzo politico, che si manifesta, nel sistema parlamentare, con la crisi della maggioranza che sostiene il governo, dovrebbe determinare conseguentemente - nello schema del “governo di legislatura” - la fine della legislatura stessa. Presupposto di tale impostazione è che l’impegno delle forze politiche nel formare un governo è vissuto come un impegno di fronte agli elettori, venuto meno il quale, si rende necessario un nuovo passaggio elettorale».

¹⁴ V. ONIDA, *Riforme istituzionali: rafforzare la rigidità della Costituzione, salvaguardare la flessibilità del modello parlamentare*, in *Astrid-online.it*, 2008, .

4. Il confronto con la forma di governo regionale

Al di là delle “presunte” assonanze con il modello britannico¹⁵, il modello di riferimento del “premierato” è quello regionale (e, prima ancora, quello comunale)¹⁶, la cui esperienza, a venticinque anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, offre spunti significativi di riflessione e consente di stilare un bilancio dei risultati che si possono conseguire con una forma di governo analoga a quella che si vorrebbe introdurre a livello nazionale.

Come è stato osservato, la durata media degli esecutivi regionali è fortemente cresciuta, anche se, singolarmente, è calata la durata media delle legislature, con alcuni scioglimenti anticipati che non si erano mai avuti fino al 1995¹⁷.

Nello stesso tempo, la forma di governo regionale ha accentuato la marginalizzazione dei Consigli regionali, solo parzialmente recuperata in sede di stesura degli statuti¹⁸, ed ha messo in evidenza la mancata valorizzazione di effettivi contropoteri, in grado di bilanciare il surplus di legittimazione di cui viene a godere il Presidente¹⁹.

Al netto di questo, resta vero che, se l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente doveva favorire una gestione più efficiente e “decisionista” della Regione e una valorizzazione delle autonomie come risposta alla diffusa domanda di buona amministrazione, il bilancio che si può stilare oggi dopo un quarto di secolo è ampiamente deludente. Anche senza considerare l'eccezionalità della situazione pandemica, non si può dire che le Regioni abbiano saputo dimostrare che il disequilibrio della forma di governo che hanno fatto proprio con il consolidamento del modello standard definito in Costituzione sia stato utilmente compensato dal valore dei risultati raggiunti sul piano legislativo e amministrativo.

In altre parole, il modello regionale, lungi dall'offrire la prova dell'efficacia dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, rappresenta al contrario proprio la conferma che maggior durata dell'esecutivo e qualità ed efficacia delle politiche pubbliche non sono necessariamente associati e non sono comunque le seconde la conseguenza naturale della prima, e che anzi proprio l'indebolimento dell'organo rappresentativo regionale ha contribuito ad un

¹⁵ Per un confronto tra il modello britannico e le ipotesi di premierato discusse in Italia, si veda T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, che ritiene «difficilmente immaginabile una trasformazione del sistema italiano in *party government*, dopo il tentativo fallito da De Gasperi negli anni Cinquanta. Lo sforzo, allora, deve essere quello di avvicinarci al grado di emulazione più prossimo al modello britannico; e se il sistema dei partiti britannico e il suo formarsi bipartitico in sede elettorale è assai difficile eguagliare, allora bisogna saper cogliere, come di fiore in fiore, quegli elementi istituzionali del modello britannico che potrebbero favorire la costruzione di un premierato italiano, ed avvicinarci così al modello di riferimento».

¹⁶ Cfr. M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2024, 48 ss., che ricorda che «la forma neoparlamentare è stata efficacemente sperimentata nel nostro Paese nella organizzazione delle dinamiche di governo locali e regionali»; e che, tuttavia, si domanda “se essa possa altrettanto efficacemente essere trasposta a livello nazionale, non sfuggendo a nessuno le differenze di natura strutturale e sostanziale».

¹⁷ Per considerazioni dell'impatto dell'elezione diretta del Presidente della Regione sulla durata dei governi regionali si vedano L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid*, n. 12/2023.

¹⁸ Cfr. C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2008.

¹⁹ Cfr. R. BIFULCO, N. LUPO, *Il rendimento istituzionale delle Regioni italiane, un decennio dopo l'elezione diretta*, in *Italianieuropei*, n. 1/2010.

abbassamento della qualità della legislazione e ad una progressiva perdita di senso dell'istituzione regionale nel suo complesso²⁰.

Diverso il discorso con riferimento all'elezione diretta del Sindaco, che, responsabilizzando tale figura nei confronti dell'elettorato, lo ha indotto ad una maggiore attenzione all'efficacia delle politiche amministrative locali, con buoni risultati complessivi.

5. Premierato e crisi della rappresentanza

Come detto, il premierato rinuncia alla flessibilità propria del modello parlamentare, in nome dell'obiettivo, imposto normativamente, del "governo di legislatura".

Il tema del rapporto tra flessibilità e rigidità della forma di governo è strettamente connesso con il contesto complessivo dei partiti politici che operano all'interno di un sistema²¹. Tanto più forti, radicati, consistenti e omogenei sono i partiti, tanto meno risultano necessari meccanismi istituzionali rigidi di supplenza, perché il risultato del governo di legislatura diventa naturalmente il prodotto di un rapporto politico solido con l'elettorato e tra le forze parlamentari²²; tanto più deboli e poco rappresentativi sono invece i partiti, tanto più la durata dei governi e la stabilità del rapporto fiduciario sarà condizionata da valutazioni tattiche contingenti e opportunistiche, misurate non nella prospettiva della condivisione di un programma da portare avanti, ma in quella più o meno probabile di far parte del successivo governo e della successiva maggioranza²³. Il timore di esiti elettorali – o di accordi parlamentari – che portino all'esclusione dal successivo governo, o al contrario l'auspicio di una vittoria elettorale in elezioni da provocare anticipatamente, diventano così un elemento condizionante delle opzioni politiche dei partiti nel sostenere o meno i governi. La conclusione anticipata dell'esperienza del governo Draghi è, in tal senso, emblematica²⁴.

La condizione attuale delle forze politiche (non solo italiane) mette in luce la loro crisi di rappresentatività e la ormai conclamata difficoltà a svolgere quel compito costituzionale di organizzazioni aggregatrici di consenso ed elaborazione di linee di indirizzo politico da portare in Parlamento attraverso i gruppi parlamentari²⁵, così da orientare l'azione delle istituzioni e

²⁰ Già nel 2012 V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, 791, parlava delle Regioni come di un'istituzione in crisi. Più di recente, S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo le crisi*, Milano, 2022.

²¹ Cfr. G. AZZARITI, *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in *Astrid-online.it*, 2013; M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana, Relazione conclusiva al XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana"*, Brescia, 27-28 ottobre 2023, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, pp. 10-12.

²² Sul rapporto fra governabilità e degradazione dei partiti, cfr. L. FERRAJOLI, *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *www.fondazionebasso.it*, 2015; G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.

²³ Cfr. S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, tra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista Aic*, n. 2/2013.

²⁴ Si vedano M. MANDATO, G. STEGHER, *Le dimissioni del Governo Draghi scuotono l'Italia e l'Europa, mentre non si arresta la crisi economico-energetica*, in *Nomos - Le Attualità del Diritto*, n. 2/2022.

²⁵ Come sottolinea A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitti e potere: spunti di riflessione sul partito politico*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3/2015, «i partiti odierni – è evidente – sono (ragionando per macro tendenze) sempre più distanti

tenerla costantemente raccordata con le sensibilità dominanti espresse dall'opinione pubblica, sempre nel rispetto della cornice di garanzia costituzionale²⁶.

Le ragioni di tale condizione sono state analizzate in un'infinità di contributi²⁷ che, se convergono sostanzialmente nell'individuazione delle cause, divergono spesso radicalmente nella proposta di possibili soluzioni. Le proposte di una democrazia d'investitura sono una di tali soluzioni²⁸.

La rievocazione del ruolo costituzionale dei partiti politici evidenzia che siamo di fronte ad un modello superato, sempre che sia mai davvero esistito e non appartenga invece al novero delle ricostruzioni mitologiche della modellistica costituzionale: superato nella capacità aggregativa ed elaborativa di linee politiche da parte dei partiti; superato nel riuscire a fare da canale di raccordo continuo tra corpo elettorale e istituzioni; superato nell'idea stessa che il Parlamento sia il luogo di determinazione della politica nazionale, all'esito del confronto democratico tra i gruppi parlamentari rappresentati; superato nell'essere fonte di legittimazione dell'esecutivo, attraverso il rapporto fiduciario.

Cosa sono, allora, oggi i partiti? Sono meri cartelli elettorali, come suol dirsi per coglierne uno degli ultimi tratti evidenti? Sono brand semplificati di comunicazione a cui il leader che emerge di volta in volta aggancia la sua proposta politica per avere una base di sostegno a cui appoggiarsi?²⁹ Sono comunità di persone sempre più ristrette, accomunate da una qualche affinità ideologica, che continuano ad esercitare un potere necessario e inevitabile per il funzionamento del sistema democratico, ma sempre più deboli nella loro legittimazione a farlo? Ciascuna di queste definizioni offre una prospettiva parziale, ma non errata: nel complesso, i partiti sono realtà che, con un linguaggio sempre più semplificato e adattato alle nuove tecniche comunicative e alla progressiva perdita di interesse dell'opinione pubblica verso ideologie strutturate, portano avanti alcuni orientamenti di fondo, facilmente modulabili in relazione ai singoli contesti e alle singole circostanze (il contesto internazionale; il rapporto con l'Unione europea; i temi dell'immigrazione; salario minimo e reddito di cittadinanza; sanità e trasporti;

dall'idea di partito come strumento di organizzazione collettiva strutturata a partire da differenti visioni del mondo, in grado di rappresentare, politicamente e nelle istituzioni, il pluralismo e il conflitto sociale». Nello stesso tempo, però, secondo l'A., «il partito come meccanismo di gestione del potere non è in crisi; tutt'altro».

²⁶ F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, 106, rileva che la crisi di rappresentanza dello Stato democratico di massa «ha oggi alla sua base specifici motivi strutturali derivanti dall'indebolirsi delle fratture consolidate nel secolo XIX rispetto a nuovi e più recenti *cleavages*. Ciò è avvenuto perché la società è cambiata sia a livello planetario con lo spostamento degli assi geopolitici dall'Atlantico al Pacifico, sia sul piano economico e tecnologico (dalla società industriale a quella informatica), provocando individualizzazione, disinteresse per il pubblico, volatilità. Questi elementi hanno fornito anche l'opportunità per la nascita di formazioni populiste, ovvero di protesta, mettendo in discussione alcuni presupposti istituzionali degli ordinamenti di massa liberaldemocratici».

²⁷ Si vedano, *ex multis*, S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Napoli, 14-15 giugno 2019, Napoli, 2020.

²⁸ Per una valutazione critica si veda, *ex multis*, E. BALBONI, *Parola chiave: democrazia d'investitura*, in *LaCostituzione.info*, 26 gennaio 2024.

²⁹ Si veda A. PAPA, *Partiti politici, informazione e disintermediazione dei processi di formazione del consenso nella problematica prospettiva della "democrazia della comunicazione"*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Napoli, 14-15 giugno 2019, Napoli, 2020, 439 ss.

concorrenza; ecc ...); che sono chiamate a organizzare la proposta da presentare alle elezioni, specialmente in tema di selezione delle candidature da proporre e delle alleanze da costruire, appoggiandosi al leader che di volta in volta li rappresenta; che, specialmente in Parlamento, paiono seguire traiettorie abbastanza casuali ed opportunistiche, anche nel sostegno agli esecutivi, senza una vera e propria visione di medio-lungo periodo.

6. Il premierato: soluzione o aggravamento della crisi dei partiti politici?

La proposta di premierato parte proprio da questa narrazione delle difficoltà dei partiti e dei limiti della loro esperienza attuale, e crea una struttura artificiale di legittimazione del potere, che sostanzialmente bypassa l'intermediazione parlamentare a favore di una autonoma investitura³⁰. Il ragionamento alla base sembra essere questo: poiché il Parlamento e i suoi componenti si muovono secondo logiche spesso casuali e imprevedibili, figlie della sempre più ridotta legittimazione politica delle forze in esso rappresentate, appare preferibile costruire meccanismi che creino un canale di consenso e di investitura autonoma, facendo del Parlamento uno strumento servente del Governo, e non viceversa, e riducendo al minimo i pericoli che le fibrillazioni parlamentari possano mettere a repentaglio l'obiettivo prioritario della stabilità del governo, capace di decidere senza troppe mediazioni per rispondere tempestivamente alle esigenze dell'economia e della società contemporanea³¹.

L'obiezione a tale approccio "pragmatico" è che il premierato asseconda e accentua, anziché provare a correggere, i problemi da cui è affetto il nostro sistema politico-istituzionale³². Se la rappresentatività e la legittimazione delle istituzioni e, conseguentemente, l'efficacia e la condivisione delle politiche pubbliche, devono continuare ad essere considerate priorità ineludibili in un sistema democratico, la domanda che ci si deve porre, proprio sul piano della

³⁰ Per un approfondito esame della crisi dei partiti e dei processi di personalizzazione della politica si vedano gli interventi di F. Lanchester, L. Borsi, M. Fioravanti, V. Lippolis, O. Massari, G. Rebuffa, M. Gregorio, D. Palano, raccolti nello scritto *Tra Parte e Tutto: il Partito e le sue radici*, in *Nomos – Le Attualità del Diritto*, n. 3/2014.

³¹ Con accenti fortemente critici si veda R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2023, sottolinea che «Il nostro Paese ha sofferto e continua a soffrire di una prolungata crisi della politica; è stato proprio il sistema dei partiti che si è consolidato a partire dagli anni '90 del secolo scorso, con la crisi delle grandi formazioni di massa ispirate da visioni ideologico-politiche generali, con la sua perdita di capacità rappresentativa e l'emersione di partiti personali e movimenti di ispirazione populista, cui è conseguita una radicalizzazione delle posizioni e del confronto, a dimostrarsi incapace di affrontare la complessità dei problemi esistenti, spesso proponendo soluzioni semplificanti e inattuabili e, a seguito dei successivi fallimenti a scaricare tutte le responsabilità sul piano delle regole costituzionali, con un'opera di delegittimazione costante delle stesse».

³² Cfr. C. DE FIORES, M. DELLA MORTE, *Le insidie del premierato*, in *IL Mulino*, 11 dicembre 2023, che osservano: «Per affrontare la crisi dei partiti – che da troppi anni investe gli assetti politici del Paese, impedendone lo sviluppo democratico –, per garantire una maggiore stabilità di governo, per evitare il ripetersi di governi cosiddetti tecnici, per ridurre l'eccessiva frammentazione politica, la soluzione da perseguire avrebbe dovuto essere un'altra: alimentare i canali della partecipazione popolare, rafforzare i luoghi della rappresentanza, ripensare le funzioni nella prospettiva di una rinnovata centralità parlamentare. E questo avrebbe voluto dire: mettere mano al bicameralismo (ormai svuotato e mortificato), ripensare il sistema elettorale in senso proporzionale (unica soluzione in grado di esprimere e rappresentare la plurale articolazione politica della nazione), prevedere in Costituzione strumenti diretti a rafforzare la stabilità di governo (come, ad esempio, la sfiducia costruttiva)».

crisi dei partiti come strumenti di rappresentanza, non è come recepire dal punto di vista dei meccanismi istituzionali tale crisi, ma come provare ad invertire la rotta, e in che modo sia possibile immaginare un riequilibrio della rappresentanza e una sua maggiore effettività³³.

In realtà, il tema è complesso, e fiumi di parole accademiche sono state spese senza trovare la soluzione, né nel senso della “restaurazione” della forma-partito originaria né nel senso della elaborazione di modelli alternativi³⁴. La difficoltà di trovare una soluzione non è tanto dovuta alla inadeguatezza del modello rispetto alla realtà di oggi, ma si lega in modo più profondo e radicale al cambio di interessi, di abitudini, di stili di vita, di modalità della comunicazione, che la società globale, di internet e dei social network, propone. Non si tratta quindi soltanto di rinforzare dal punto di vista normativo le condizioni di operatività dei partiti politici, conformemente al modello costituzionale dell’art. 49 Cost.³⁵, ma anche di restituire vivacità e interesse alla partecipazione politica e alla rappresentanza, con uno sforzo che è culturale prima ancora che legislativo o costituzionale.

7. Premierato, equilibrio tra i poteri e organi di garanzia

In ogni caso, un sistema, come il premierato, che va nella direzione di rendere ulteriormente servente il Parlamento al Governo – *rectius*: al Presidente del Consiglio – è destinato ad aggravare lo stato di crisi dei partiti e della loro rappresentatività, e certo non offre soluzioni

³³ Si veda quanto scrive I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, 115: «Le democrazie, insomma, hanno bisogno di ideali, di nuove forme di legittimazione e di consenso, che non possono trovare fondamento semplicemente in una elezione diretta. Quest’ultima produce una personalizzazione delle istituzioni, ma non può garantire una legittimazione carismatica al vertice dell’Esecutivo, perché questa può essere guadagnata solo sul campo. Sicché una riforma che preveda l’elezione diretta del “Premier” comporta un saldo negativo perché ha un costo in termini di sottrazione del processo democratico, al quale nega la ricchezza propria del pluralismo democratico (anche a causa del surplus di personalizzazione che porta con sé), ma poco aggiunge in termini di stabilità e di legittimazione del sistema (che di per sé l’elezione diretta non riesce a garantire)».

³⁴ Si vedano i contributi di A. CATELANI, A. ALGOSTINO, S. BONFIGLIO, F. CAMPODONICO, G. MAESTRI, G. MACRÌ, F. MUSELLA, S. PUPO, in *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3/2015.

³⁵ Cfr. R. BIN, *Premierato? Una risposta sbagliata a un problema mal posto*, in *LaCostituzione.info*, 11 gennaio 2024: «Se la crisi di governabilità nasce dalla crisi dei partiti, bisognerebbe agire nel verso di stabilizzare un quadro partitico efficiente, a cui poi ancorare un sistema elettorale che funzioni bene. Purtroppo, la strada intrapresa in Italia da decenni va nella direzione esattamente opposta. I partiti sono stati smantellati con una rincorsa inarrestabile tra destra e sinistra, come se fosse il comune obiettivo da abbattere. I partiti sono stati da sempre un obiettivo da abbattere per il pensiero liberal-conservatore (basti ricordare, in Italia, i contributi di Giuseppe Maranini), ma che in anni più recenti ha attratto anche il “codismo” del centro-sinistra: “gente fermamente decisa a stare sempre dietro al movimento come una coda” li definiva Lenin, e l’immagine ben si adatta alla rincorsa che ha fiaccato la sinistra inseguendo, appunto, gli slogan della destra (il c.d. federalismo, da cui è nata l’infelice riforma costituzionale del 2001; il voto degli italiani all’estero, un vero obbrobrio costituzionale; l’abolizione di ampi tratti dello Statuto dei lavoratori...). Non si può dimenticare che è stato il Governo Letta a togliere il sussidio pubblico ai partiti, facendo dell’Italia l’unico Stato europeo che non finanzia i partiti con danaro pubblico. Abbiamo tolto il finanziamento necessario a far funzionare uno strumento che la Costituzione ha voluto indicare come lo strumento di esercizio di un diritto costituzionale dei cittadini. E che è stato lo strumento del successo del sistema politico-costituzionale tedesco, che in tanti invidiamo».

utili al recupero di un protagonismo politico e istituzionale dei partiti o di forme di rappresentanza coerenti con il modello costituzionale.

Un sistema costituzionale basato sui principi democratici non può prescindere in primo luogo dall'equilibrio tra i poteri, e non può prescindere, soprattutto, dall'idea che la democrazia è, prima di tutto, un processo, in cui la decisione nasce dal confronto tra idee diverse liberamente espresse e messe a confronto nella sede propria che è il Parlamento; e che è proprio da questo confronto democratico tra le forze politiche che nasce la forza e l'accettazione della legge come regola condivisa da parte della collettività. Se si rinuncia a questo presupposto e si guarda alla "decisione" come feticcio da perseguire a tutti i costi, siamo di fronte ad uno snaturamento del modello democratico, non solo di quello parlamentare. Anche nelle forme presidenziali, ove il Presidente, con la sua legittimazione diretta e personale, concentra su di sé un grande potere, la separazione rispetto al Parlamento, spesso espressione di maggioranze diverse, favorisce una dialettica e un confronto democratico vitali per un sistema rappresentativo.

Questo pone anche la questione del paventato indebolimento del ruolo di garanzia che la Costituzione riconosce al Presidente della Repubblica, il quale si vedrebbe sostanzialmente privato della possibilità di manovrare discrezionalmente i poteri di nomina del Governo e di scioglimento anticipato delle Camere, anche se non formalmente di tutti gli altri. Il tema del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica va inquadrato in un ragionamento più ampio sugli equilibri della ipotizzata nuova forma di governo e sull'eccessiva concentrazione di potere in capo al Presidente del Consiglio eletto, che renderebbe arduo l'esercizio di poteri non solo di interdizione, ma anche di confronto verso le decisioni che volesse assumere. Il protagonismo presidenziale di questi anni è stato oggettivo, e in alcuni casi sopra le righe dello spartito costituzionale, ma per molti versi motivato e indotto da assenze e incertezze degli organi di indirizzo politico, che hanno richiesto lo svolgimento in molti casi di vere e proprie funzioni di supplenza³⁶. Che, va detto, sono state un'opportunità e non certo un'espropriazione, perché hanno consentito continuità nelle istituzioni e nelle politiche pubbliche pur in un periodo di grande mutevolezza degli equilibri politici.

L'inevitabile contrazione del ruolo presidenziale che deriverà dal rafforzamento del potere e delle responsabilità in capo al Presidente del Consiglio eletto è un costo collaterale molto elevato di questa riforma, che preoccupa tanto più perché qualunque concentrazione di potere, in un sistema costituzionale, dovrebbe essere bilanciato da adeguati contropoteri.

8. Il vincolo costituzionale sulla legge elettorale

Con il premierato si introdurrà per la prima volta nella nostra Costituzione un vincolo e una prescrizione in merito al sistema elettorale.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio impone l'adozione di un sistema elettorale che assicuri la maggioranza in entrambe le Camere al partito o alla coalizione di partiti che

³⁶ Cfr., tra i tanti, E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo della crisi*, Napoli, 2021.

sostengono il Presidente³⁷. Trattandosi di una necessità, e non semplicemente di un auspicio, il sistema non potrà che essere costruito mediante il riconoscimento di un premio di maggioranza, da assegnare sempre e comunque, pena diversamente il rischio di eleggere un Presidente senza maggioranza³⁸. Questo, di per sé, non potrà che sollevare interrogativi sulla compatibilità di un sistema simile con la giurisprudenza costituzionale che, per ben due volte (sentt. 1/2014; 35/2017), ha statuito l'incostituzionalità del premio di maggioranza perché eccessivamente distorsivo del principio di rappresentatività e di democraticità. Vero che questi concetti andranno nuovamente e diversamente declinati alla luce della nuova forma di governo, se dovesse essere approvata, ma essi, per come sono stati enucleati ed elaborati, non potranno non condizionare anche la valutazione dei futuri meccanismi elettorali³⁹.

In base a queste premesse, c'è da chiedersi come sarà possibile conciliare queste due opposte esigenze, senza cadere in insanabili contraddizioni. A maggior ragione ponendo la stessa Costituzione il vincolo del rispetto del principio di rappresentatività, con un chiaro rimando proprio alla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata.

La previsione di un vincolo costituzionale in merito alla legge elettorale lascia perplessi non solo per l'oggettiva difficoltà di conciliare rappresentatività e garanzia di una maggioranza numerica purchessia, ma anche perché condiziona e limita ab origine il dibattito sulla legge elettorale, che dovrebbe invece svolgersi con la massima libertà e con la massima attenzione, e avendo come obiettivo proprio quello di tentare di superare la crisi della rappresentanza valorizzando una maggiore capacità di identificazione dell'elettore con le forze politiche che affrontano la competizione elettorale. Pur consapevoli che l'obiettivo di creare le condizioni per una governabilità è anch'esso uno delle ragioni ispiratrici di un buon sistema elettorale, lo scopo principale di quest'ultimo resta quello di fotografare in modo fedele le sensibilità politiche dell'elettorato e di dar loro voce dentro le istituzioni, in modo da assicurare che il popolo si senta adeguatamente e correttamente rappresentato. Al contrario, un sistema elettorale esclusivamente piegato all'esigenza di garantire una maggioranza rischia di dover essere costruito in modo tale da aggravare ulteriormente la crisi della rappresentanza.

Il che si lega ad un'obiezione più radicale sull'impostazione complessiva del premierato, la cui scommessa di fondo, come abbiamo detto, non è certo quella di restituire centralità al Parlamento, ma al contrario di finalizzare l'assetto della forma di governo alla massima capacità decisionale dell'esecutivo e, soprattutto, del Presidente del Consiglio.

Resta, comunque, la questione, di tutt'altro che agevole soluzione, di conciliare gli opposti secondo le indicazioni dello stesso progetto di riforma, ovvero rappresentatività e premio di

³⁷ Cfr. T. E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *Federalismi.it*, 15 maggio 2024.

³⁸ Con il rischio di ripetere i fallimenti dell'esperienza israeliana, che coniugò elezione diretta del Capo del Governo con un sistema proporzionale e che, proprio per questo, fu presto abbandonata: cfr. S. PASQUETTI, *La nuova forma di governo israeliana*, in *Il Politico*, n. 2/1998, 313 ss. Cfr. anche cfr. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000; E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2002, pp. 239 e ss.

³⁹ Come noto, nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale affermò che «ben può il legislatore innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa».

maggioranza. Risultato che, forse⁴⁰, è possibile esclusivamente mediante un sistema a doppio turno che, come il modello comunale, assegni il premio di maggioranza al primo turno solo alla coalizione collegata al candidato Presidente che abbia raggiunto una determinata e congrua percentuale di voti (che potrebbe essere il 40%) e, al secondo turno, al vincitore del ballottaggio. In questo modo, la rappresentatività sarebbe assicurata dalla circostanza che sarebbero comunque gli elettori a sostenere, almeno al secondo turno, il Presidente. Proprio la recente esperienza delle elezioni politiche francesi dimostra che si può utilizzare efficacemente il doppio turno per una rappresentanza che sia maggiormente fedele, nel suo complesso, alle opinioni prevalenti dell'elettorato, che altrimenti, con un sistema a turno unico, avrebbe visto al Governo e come maggioranza in Parlamento una forza politica comunque ampiamente minoritaria nel Paese.

D'altro canto, il doppio turno deve misurarsi anche con la crescente disaffezione elettorale e con percentuali di astensioni sempre maggiori, che porranno a prescindere un problema di rappresentatività delle istituzioni elettive⁴¹.

9. Conclusioni

Conclusivamente, il premierato è una proposta che non convince, per una molteplicità di ragioni, e che preoccupa non poco, perché accentua una serie di criticità che sono state denunciate in questi anni, anziché provare ad invertirle. Al di là, infatti, delle difficoltà tecniche nel definire un sistema elettorale capace di coniugare premio di maggioranza e rappresentatività, il premierato sposta il focus dalla crisi della rappresentanza e del Parlamento ad una presunta “crisi del Governo”, disattendendo così proprio la necessità di recuperare una centralità dell'organo rappresentativo e un equilibrio tra i poteri, che dovrebbero invece costituire la base di ogni approccio nelle eventuali riforme dell'ordinamento costituzionale. Al rafforzamento del Presidente del Consiglio e alla razionalizzazione del rapporto di fiducia, non può non corrispondere un analogo rafforzamento dei contropoteri e delle istituzioni di garanzia, a partire soprattutto dal bilanciamento che deve offrire il Parlamento⁴². Il premierato, al contrario, sembra imboccare una direzione opposta.

⁴⁰ Vanno però ricordate le censure mosse dalla Corte al meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza all'esito del ballottaggio, ben chiarite nella sentenza n. 35 del 2017.

⁴¹ Contro l'utilità del doppio turno rispetto al tema di garantire un'effettiva rappresentatività, cfr. L. BELLI PACE, *Premierato, doppio turno e i dubbi sulla riforma*, *Libertàgiustizia.it*, 2024.

⁴² In una relazione presentata nel giugno 2005 a Milano al convegno di studi “Città dell'Uomo”, Valerio Onida, interrogandosi sul tema delle riforme costituzionali, scriveva che resta imprescindibile la difesa della forma di governo parlamentare e della sua flessibilità, contro la tendenza a voler «introdurre un sistema massimamente rigido, nell'illusione di risolvere per via di ingegneria costituzionale i problemi politici di coesione e di efficienza della maggioranza». Si discuteva, all'epoca, della riforma della Costituzione promossa dal Governo Berlusconi (poi sconfitta nel referendum del 25-26 giugno 2006) e Onida metteva in guardia dal fatto che «non avremmo nemmeno più una maggioranza che esprime un suo leader, ma un leader immediatamente investito del potere e che controlla e domina la “sua” maggioranza. L'esito sarebbe un sistema di massima concentrazione del potere politico, in cui la scelta degli elettori tenderebbe a ridursi essenzialmente ad una delega quinquennale a favore di una sola persona. In tal modo si esalterebbero quelle tendenze alla personalizzazione estrema e alla ipersemplicificazione dei circuiti decisionali, che l'esperienza recente mostra già pericolosamente in atto, impoverendo la democrazia e



compromettendo l'equilibrio del sistema di governo». E concludeva ribadendo il «rifiuto di qualsiasi disciplina costituzionale o elettorale che tenda a conferire al Presidente del Consiglio, non già una posizione di guida e di preminenza nell'esecutivo, perché questa gli spetta, già sulla base dell'attuale art. 95 della Costituzione, ma una legittimazione rappresentativa autonoma e prevalente rispetto a quella stessa della maggioranza che sostiene il Governo».

PIER LUIGI PETRILLO*

Il premierato e il ruolo dell'opposizione: dal livello regionale a quello nazionale. Profili comparati**

ABSTRACT (EN): The essay examines the role of the opposition in Italian Regions after the introduction of direct election of the President of the Regional Council and compares it with the British model. Starting from this comparison, the author highlights how the government proposal for constitutional reform to introduce the premierate lacks any reference to the role of the opposition, highlighting an excessive imbalance in favor of the elected president to the detriment of the democratic system as a whole.

ABSTRACT (IT): Il saggio esamina il ruolo dell'opposizione nelle Regioni a statuto ordinario dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e lo confronta con il modellino britannico. Prendendo spunto da tale confronto, l'Autore evidenzia come nella proposta governativa di riforma costituzionale volta ad introdurre il premierato manchi ogni riferimento al ruolo dell'opposizione, evidenziando uno sbilanciamento eccessivo a favore del Presidente eletto ai danni del sistema democratico nel suo complesso.

SOMMARIO: 1. Le (cicliche) riforme costituzionali e le suggestioni britanniche. – 2. Il premierato regionale e il ruolo dell'opposizione. – 3. Dal premierato regionale a quello nazionale: a che punto è la notte?

1. Le (cicliche) riforme costituzionali e le suggestioni britanniche

Il Legislatore italiano, ciclicamente, propone percorsi di riforma (della Costituzione, dei regolamenti parlamentari, delle leggi elettorali, ecc.) che richiamano elementi tipici del regime costituzionale britannico, pensando al modello Westminster¹ come ad un sistema replicabile nel contesto nazionale e regionale quasi a legittimare forme di “trapianto costituzionale”².

Nella realtà la Gran Bretagna più che offrire un vero e proprio modello cui trarre ispirazione alimenta “suggestioni costituzionali”: questa espressione «rende meglio il senso di una contaminazione sfiorata, di una idea pensata ma non veramente attuata; il modello, invece, è

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Su cui si veda, fin da ora, diffusamente A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988; D. OLIVER, *Constitutional Reform in UK*, Oxford 2003, 10 ss. e, per un quadro complessivo, T.E. Frosini (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Il Mulino, Bologna 2023.

² Sulla teoria dei “trapianti costituzionali”, anche come metodo comparativo, il rinvio è all'analisi di A. WATSON, *Il trapianto di norme giuridiche: un approccio al diritto comparato* (1974), Napoli 1984, spec. pp. 95 ss. . *Contra* vedi P. LEGRAND, *The Impossibility of Legal Transplant*, in *Maastrich Journal of European and Comparative Law*, 1, 1997, pp. 114 ss. Sul tema, diffusamente, M. GRAZIADEI, *Comparative Law as the Study of Transplant and Receptions*, in M. REIMANN, R. ZIMMERMAN (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006, pp. 441 ss. e il prezioso inquadramento generale di G.F. FERRARI, *Le origini storiche della comparazione pubblicistica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2012, pp. 22 ss.

una figura più statica, se vogliamo più strutturata, di qualche cosa che è stato prelevato dall'esterno ed importato dall'interno»³.

Il dibattito trentennale sulle riforme costituzionali conferma questo dato essendo incentrato sulla duplice e contestuale esigenza di assicurare, da un lato, la governabilità rafforzando i poteri del Capo del Governo sia verso il Parlamento sia verso i ministri e, dall'altro, di introdurre forme di legittimazione popolare più o meno diretta del Presidente del Consiglio⁴.

Negli ultimi anni, come si sa, il tema della riforma della Costituzione è emerso «come un fiume carsico a seconda dei momenti climatici del confronto tra maggioranza e opposizione» con un paradosso evidente: «quando le divergenze aumentano, allora si mette sul piatto anche la diversità di progettazione costituzionale, quasi a rimarcare l'insanabilità del dissidio»⁵. Modificare la Costituzione è divenuto così «missione» della politica, quasi che si possa pretendere «per via di regole costituzionali anziché attraverso l'azione politica, l'effetto di mantenere la coesione interna di un gruppo o di una coalizione politica, quando gli obbiettivi o le valutazioni politiche divergono»⁶. Ma ciò che più colpisce in questo dibattito ciclico è che nel guardare a sistemi di governo cui il ruolo del «Primo Ministro» nel processo decisionale è più rilevante rispetto a quello italiano, si dimentica sempre di esaminare l'altra faccia della medaglia ovvero il riconoscimento, contestualmente a maggiori poteri per il capo del governo, di un contro-potere istituzionale ed istituzionalizzato rappresentato dall'opposizione parlamentare.

Ciò non è stato quando si è modificata la forma di governo regionale: come si vedrà, infatti, nelle pagine che seguono, a partire dal 1995, con il rafforzamento del Presidente della Giunta regionale e l'introduzione di una forma dapprima indiretta e poi diretta di elezione popolare, l'ordinamento giuridico si è posto l'esigenza di attribuire un ruolo preciso all'opposizione e al candidato uscito sconfitto (ma migliore tra i perdenti) nelle elezioni. Da questo punto di vista, è possibile sottolineare come il premierato elettivo regionale sia stato ampiamente suggestionato dalla dinamica competitiva propria del modello britannico⁷.

Il sistema britannico, d'altronde, è stato qualificato come forma di governo «a opposizione garantita»⁸ perché caratterizzata, in primo luogo, dall'istituzionalizzazione dell'opposizione, in secondo luogo dall'identificazione di una funzione oppositoria a livello costituzionale, in terzo luogo dalla separazione dei poteri secondo un modello conflittuale tale da assicurare l'alternanza di governo tra diversi partiti.

³ T.E. FROSINI, *Suggestioni anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Diritto e Società*, 1, 2001 e ora in ID., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino 2008, p. 119 ss. e spec. p.120. Sul medesimo tema si rinvia a P.L. PETRILLO, *Controllare è governare. Suggestioni costituzionali britanniche sulle forme di opposizione in Italia*, Cedam, Padova, 2013, passim.

⁴ Come confermano le riflessioni di G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, 8/2014, p. 1-19.

⁵ F. RIGANO, *Per lo statuto dell'Opposizione*, in *Il Politico*, 1, 2004, p. 166.

⁶ V. ONIDA, *Il mito delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1, 2004, pp. 20 ss.

⁷ P.L. Petrillo, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, p. 67 ss.

⁸ Ci si riferisce, come noto, a G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova 2009, spec. pp. 495 ss. e, prima, ID., *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano 1980, pp. 533 ss.

Nel linguaggio corrente, comune, non giuridico o specialistico, alle parole “opposizione parlamentare” (derivata dal tardo latino “*oppositio*” poi “*oppositus*”) si ricollega sia una particolare attività di contrasto svolta legalmente dai partiti contrari alla politica della maggioranza, sia l’insieme dei parlamentari appartenenti a tali partiti⁹. Secondo lo stesso schema linguistico, con la parola “minoranza” (derivato dal latino “*minore*”) va inteso, più semplicemente, «in Parlamento, l’insieme dei parlamentari di opposizione inferiori numericamente a quelli che sostengono il governo»¹⁰.

Dalla sola lettura di queste due voci di un dizionario della lingua italiana, ciò che appare evidente è lo scarto che c’è tra i due termini, uno scarto *non quantitativo* ma *qualitativo*: l’opposizione parlamentare (quella che opera all’interno del Parlamento) al pari della minoranza è costituita, sotto un profilo per così dire “organizzativo”, da quei parlamentari che risultano essere «inferiori numericamente a quelli che sostengono il governo» i quali, di conseguenza, formano la maggioranza parlamentare; ma, a differenza della minoranza, l’opposizione esercita una particolare attività, una precisa funzione. Ed infatti, secondo una nota dottrina, con il termine “opposizione parlamentare” si esprime quella «attività diretta a controllare l’operato del governo, condizionandone e influenzandone l’indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)»¹¹.

L’opposizione parlamentare “in senso stretto” risulta, quindi, essere quella forza politica che, contrapposta alla maggioranza nel voto di fiducia iniziale al governo, assume funzioni di controllo sul Governo stesso e di presentazione in Parlamento di un programma politico alternativo. Sono questi gli elementi che differenziano l’opposizione dalle altre minoranze parlamentari: l’esercizio di una funzione oppositoria.

La funzione oppositoria, dunque, ha due finalità: da un lato, «può dirsi negativa, di critica e controllo dell’operato di quella [della maggioranza]» e dall’altro «positiva, di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell’elettorato»¹². Mentre il termine

⁹ Voce “opposizione”, in *Dizionario della Lingua Italiana*, Garzanti, p. 1280, specificando che per “opposizione costituzionale” si intende «quella che contrasta la politica governativa nel rispetto delle regole e dei principi del sistema». Tra i sinonimi, lo stesso dizionario indica “dissenso, obiezione, resistenza, rifiuto, contrapposizione, incompatibilità, antitesi” ed, in ultimo, “minoranza”.

¹⁰ Voce “minoranza”, in *Dizionario della lingua italiana*, Garzanti, pp. 1055-1056. Tale definizione è stata, però, modificata a partire dall’edizione 1994 dello stesso dizionario. Per “minoranza”, si legge a pagina 1164 dell’edizione 1994, si intende «un gruppo di persone che, disponendo di un minor numero di voti, non può imporre la propria volontà in un’Assemblea; in particolare il partito o il gruppo di partiti che nelle elezioni ha ottenuto un minor numero di voti ed è perciò all’opposizione» (corsivo nostro). Questa definizione, pensiamo sia meno coerente della precedente e con la nozione di Opposizione in senso giuridico che accettiamo in questa ricerca.

¹¹ G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Milano 1980, p. 532.

¹² C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione italiana* (a cura di G. BRANCA), Bologna 1978, 30-31. Ugualmente ID., *Le forme di governo*, Padova 1973, il quale evidenzia, con riferimento alla realtà costituzionale britannica, come «la assoluta libertà di critica garantita alla opposizione permette che l’opinione pubblica sia continuamente ed organicamente illuminata sugli atti del Governo, sul loro significato politico, sulle loro conseguenze, ponendo così le basi per quel processo dialettico che si concluderà al momento del voto a favore o contro la politica governativa» (179).

“minoranza” esprime un concetto numerico, il termine “opposizione” traduce un concetto giuridico: l’opposizione è quella particolare (o politicamente qualificata) «minoranza che si è opposta all’investitura di un determinato governo, all’approvazione, cioè, delle scelte degli uomini e della politica generale governativa»¹³.

Il riconoscimento di una funzione costituzionale in capo all’opposizione parlamentare rappresenta uno degli indici di democraticità di un sistema politico¹⁴. I sistemi democratici, infatti, sono tali non tanto perché c’è una maggioranza ma perché c’è l’opposizione parlamentare e perché a questa sono riconosciuti diritti e spazi di intervento nella dialettica istituzionale¹⁵: d’altronde, come dicono gli inglesi, «the test of a free country is to examine the status of the body that corresponds to her Majesty’s opposition»¹⁶. Di conseguenza «non è possibile comprendere il ruolo dei parlamenti negli ordinamenti degli stati a “democrazia liberale” se non avendo ben chiaro il regime dell’opposizione»¹⁷. Non a caso già Hegel, commentando i primi tentativi di governo parlamentare in Germania, aveva osservato l’essenzialità dell’opposizione: «a chi abbia riflettuto solo un poco sulla natura di un’assemblea di Stati e abbia una certa familiarità con i fenomeni che la riguardano», scriveva Hegel nel 1815, «non può sfuggire che, senz’opposizione, un’assemblea del genere è priva di vitalità all’interno e all’esterno, che un’antitesi siffatta le appartiene proprio come sua *essenza*, come sua *giustificazione*, e che essa può dirsi propriamente costituita solo se mette in luce al proprio interno un’opposizione: senz’opposizione la sua figura è solo quella di un partito o addirittura di un ammasso informe»¹⁸.

Per questo può interessante verificare come si sia delineata nel modello regionale italiano la dinamica competitiva tra Presidente eletto e opposizione per ragionare, infine, della proposta di riforma costituzionale all’attenzione dell’attuale Parlamento.

2. Il premierato regionale e il ruolo dell’opposizione

Il primo esperimento portato a compimento, in Italia, di traduzione nel sistema giuridico italiano di elementi tipici del modellino britannico, almeno nella scelta del capo del potere

¹³ A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXI, Roma 1990, 1.

¹⁴ Diffusamente L. MORLINO, *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Bologna 2008, spec. 98 ss. e, più di recente, con riferimento al contesto italiano, ID., *Introduzione. Una democrazia senza qualità?*, in L. MORLINO, D. PIANA, F. RANIOLO, *La qualità della democrazia in Italia 1992-2012*, Bologna 2013.

¹⁵ Così M. COTTA, *Parlamento*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il Dizionario di Politica*, Torino 2004, 674. Ugualmente M. SADOUN, *Opposition et démocratie*, in *Pouvoirs*, 108, 2004, 5 ss., per il quale «la démocratie parlementaire monnaie nécessairement la parole qu’elle accorde a l’opposition» (20)

¹⁶ W.I. JENNINGS, *Law and the Constitution*, in J. HARVEY, L. BATHER (a cura di), *The British Constitution*, London, 1977, 179.

¹⁷ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 361.

¹⁸ G.W.F. HEGEL, *Scritti storici e politici (1815-1817)*, ed. it. a cura di D. LOSURDO, Roma-Bari, 1997, 155, come ricordato da G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna 2012, 11. Quest’ultimo Autore osserva, inoltre, come «se la missione storica del costituzionalismo può essere individuata nella duplice istanza della legittimazione del potere e della sua limitazione, la stabilizzazione istituzionale dell’opposizione politica è un passaggio chiave per la costruzione del sistema di equilibri sul quale si regge un regime democratico» (17-18).

esecutivo, si ha con la legge n. 43 del 1995 che, senza intaccare il testo costituzionale, introduceva una forma indiretta di elezione del Presidente della Giunta regionale da parte del corpo elettorale.

Come si sa, la Costituzione italiana del 1948, nella formulazione originaria, definiva una forma di governo regionale modellata sulla base di quella nazionale, caratterizzata, al pari di quest'ultima, da una legge elettorale di tipo proporzionale¹⁹. L'art. 122 Cost. rinviava, infatti, ad una «legge della Repubblica» la disciplina del sistema di elezione dei Consigli regionali e delle questioni correlate, fissando, al comma 5, l'elezione del Presidente della Giunta e degli Assessori da parte del Consiglio «tra i suoi componenti». La legge 17 febbraio 1968 n. 108, in applicazione dell'art. 122 Cost., disponeva, all'art.1, l'elezione dei consiglieri regionali con voto diretto attribuito a liste di candidati concorrenti e assegnazione dei seggi proporzionalmente ai voti ottenuti²⁰.

La formula adottata per la selezione della classe politica regionale, nonché l'assenza di meccanismi di razionalizzazione del sistema, produssero una forma di governo a tendenza assembleare²¹: i Consigli erano, perciò, il centro di ogni decisione (politica e non) e le Giunte apparivano essere meri comitati esecutivi, con una logica “a specchio” rispetto al livello centrale²². L'assemblearismo degli Statuti del 1971, infatti, rappresentò «più che la manifestazione di autonomi indirizzi manifestatesi nelle Regioni, la accettazione, anche in sede regionale, di principi politico-istituzionali elaborati dai partiti politici nazionali»²³.

Nei primi anni ottanta, mentre a livello nazionale si discuteva di come riformare la Costituzione per rafforzare il governo rispetto al Parlamento secondo il modellino britannico, a livello regionale le Giunte acquisivano progressivamente un ruolo più significativo fino a diventare, nel decennio successivo, il motore delle decisioni politiche, ridimensionando i Consigli.

La crisi politica delle istituzioni centrali, nello stesso periodo, spingeva il corpo elettorale a chiedere profonde innovazioni anche a livello locale, concretizzatesi, in parte, con la modifica, dapprima, dei sistemi elettorali comunali e provinciali (1993), quindi di quello per la Camera

¹⁹ Sul sistema elettorale regionale “prima” e “dopo” la riforma costituzionale del 1999 cfr., quanto meno, C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, 223 ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, 563 ss.; M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 4, 2004, 843 ss.

²⁰ Come è stato evidenziato l'approvazione di una legge elettorale proporzionale (la legge 17 febbraio 1968 n. 108, appunto) venne utilizzata come strumento per rendere omogenea sul territorio nazionale la forma di governo regionale: cfr. C. FUSARO, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, cit., 250.

²¹ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, per il quale si trattava di una «forma di governo a tendenza assembleare» (290). Per Caretti il modello assembleare, però, pur definito a livello costituzionale (e accentuato dagli Statuti del 1971), non si è realizzato nella realtà in quanto l'esecutivo regionale ha progressivamente acquisito un ruolo più significativo fino a divenire «il centro del sistema» “appannando” il ruolo dei consigli (P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPi, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, 2002, 112-113).

²² C. DECARO, *Il Parlamento della Repubblica delle Autonomie (venti anni di Parlamento riformatore)*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 14*, Torino, 2004, 677 ss.

²³ S. MERLINI, *Il presidente della Giunta*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, 154.

ed il Senato (1993), infine di quello regionale (1995). Innovazioni tutte ispirate al modello britannico, almeno nelle intenzioni dei promotori.

A Costituzione invariata, infatti, fu approvata la legge n. 43 del 1995, che, innovando la 108 del 1968, al secondo comma dell'articolo 1, stabiliva l'elezione di quattro quinti dei consiglieri assegnati a ciascuna regione sulla base di liste provinciali concorrenti con riparto proporzionale, e, al terzo comma, l'elezione del restante un quinto dei consiglieri «con sistema maggioritario, sulla base di liste regionali concorrenti». L'articolo 2, primo comma, precisando forma e contenuto di ogni scheda elettorale, prevedeva che alla destra del rettangolo indicante il simbolo della lista o delle liste provinciali, fosse riportato «il nome e il cognome del capolista della lista regionale collegata, affiancata dal contrassegno o dai contrassegni della medesima lista regionale».

Si aggirava, in tal modo, il comma 5 dell'art. 122 della Costituzione all'epoca vigente: il Presidente della Giunta, infatti, era sì eletto dal Consiglio ma quest'ultimo era, di fatto, vincolato nella scelta nella persona del capo della lista regionale più votata, così ratificando la volontà del corpo elettorale²⁴. Tale modificazione tacita della Costituzione non poteva non ridefinire i rapporti tra Consiglio e Giunta e all'interno della Giunta stessa: la personalizzazione della campagna elettorale, infatti, tutta incentrata sui capi delle liste regionali presentati come “candidati” alla Presidente dell'esecutivo regionale, rafforzava quest'ultimo, creando una legittimazione diretta, non più mediata dal (formale) voto consiliare.

La nuova legge elettorale del 1995, evidentemente ispirata al modello Westminster, forzava, dunque, il dettato costituzionale, prevedendo, di fatto, l'elezione diretta del Presidente della Giunta, senza, però, assicurare, in termini giuridici, la governabilità dell'istituzione regionale, essendo, comunque, la durata dell'esecutivo rimessa al libero gioco politico delle mutevoli maggioranze consiliari.

Tuttavia l'esperimento regionale piacque e sembrò stabilizzare gli esecutivi tanto da spingere il Parlamento, con la legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, a trasformare il “fatto politico” in diritto, predisponendo meccanismi normativi di razionalizzazione volti a rendere stabili gli esecutivi regionali.

La prima vera innovazione introdotta dalla legge cost. n. 1 del 1999, è il riconoscimento, in capo alla Regione, della competenza a definire la propria forma di governo “in armonia con la Costituzione”, e ad adottare nuove leggi elettorali «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»²⁵, delineando al contempo una forma di governo *standard* per le Regioni («salvo che lo statuto regionale disponga diversamente») basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta, sul costante rapporto fiduciario Consiglio-Giunta, e, soprattutto, sul meccanismo del *simul stabunt simul cadent* tale per cui «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la

²⁴ A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995.

²⁵ Art. 122, 1° comma Cost. It. . Sul punto si rinvia, tra i molti, al commento di A. SPADARO, I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riferimento alle forme di governo), in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 78 ss. e, diffusamente, M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti regionali e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, *passim*.

rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio»²⁶. Il risultato è un modello originale «in cui si è cercato di combinare l'esigenza della stabilità dell'esecutivo (elezione diretta e rafforzamento dei poteri del Presidente della Regione), senza recidere del tutto il cordone del parlamentarismo (sfiducia consiliare)»²⁷, tentando di “razionalizzare” una convenzione in parte già realizzata²⁸, facendo leva su elementi derivati dal sistema britannico. Proprio da questo fatto deriva il tentativo contestuale di istituzionalizzare il contro-potere rispetto al Presidente eletto dal corpo elettorale e, dunque, di “costituzionalizzare” l'opposizione regionale.

Tale esigenza è stata subito avvertita dal legislatore statale. Nel disciplinare, infatti, i principi e i criteri cui le leggi elettorali regionali devono conformarsi, l'art. 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165 dispone espressamente che le leggi regionali devono assicurare, al contempo, la formazione di stabili maggioranze consiliari e la rappresentanza sia delle minoranze *tout court* sia di quella particolare minoranza che chiamiamo opposizione. In questo senso le leggi elettorali devono assicurare la parità di accesso alle cariche pubbliche tra uomo e donna, evitare sovrarappresentazioni di talune province a scapito di altre, sancire il principio dell'equilibrio tra poteri riconoscendo l'opposizione come parte attiva dell'istituzione regionale²⁹.

A seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, le Regioni hanno adottato nuovi Statuti che delineano la competizione tra presidente eletto e opposizione con forme e modalità differenti. Proprio esaminando questi testi, è possibile evidenziare come, a fronte del rafforzamento del Presidente della Giunta regionale verso l'Assemblea regionale, siano state adottate specifiche disposizioni volte a riconoscere il ruolo sia delle minoranze sia dell'opposizione intesa quale forza politica realisticamente alternativa al Presidente eletto.

Accanto alle numerose disposizioni di garanzia generale che assicurano il corretto svolgimento dei lavori consiliari e, soprattutto, la parità di trattamento tra i consiglieri di diverso schieramento, gli Statuti hanno introdotto, da un lato, norme a tutela delle minoranze come le disposizioni in favore del singolo consigliere, o che tutelano e valorizzano frazioni di consiglieri, presidenti di gruppo, o minoranze per così dire generiche, ovvero prevedono maggioranze qualificate per talune deliberazioni, e, dall'altro, norme che espressamente attribuiscono diritti o facoltà all'opposizione, alle opposizioni, a minoranze politicamente qualificate³⁰.

A queste ultime occorre ora fare un veloce riferimento per meglio comprendere come, a fronte dell'elezione diretta del Presidente della Regione, gli Statuti e i regolamenti consiliari

²⁶ Questa disposizione traduce il meccanismo definito, autorevolmente, di «reciproco ostaggio» (da G. LOMBARDI, *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, 35), del *aut simul stabunt aut simul cadent*.

²⁷ R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, 2004, 48.

²⁸ A. RUGGERI, *Elezione del presidente e forma di governo regionale*, cit., 11.

²⁹ In questi termini F. CLEMENTI, *Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, 129 ss. Diffusamente A. BURATTI, *Sovranità popolare e rappresentanza regionale. Nota a margine della sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 12, 2002.

³⁰ Per un'analisi approfondita di questo complesso sistema di norme si rinvia a P.L. PETRILLO, *Controllare è governare. Suggestioni britanniche sulla forma di opposizione in Italia*, Giappichelli 2011, pp. 111 ss.

sono intervenuti a riconoscere nell'opposizione il contro-potere anche al fine di bilanciare il rapporto tra Consiglio e Giunta ed evitare lo "schiacciamento" del primo da parte del secondo.

Alcuni Statuti regionali dedicano all'opposizione in quanto tale specifici articoli; altri ne definiscono, in modo frammentato, poteri e funzioni³¹.

La Regione Calabria è stata la prima, come si sa, ad approvare il nuovo Statuto, nella seduta del 31 luglio 2003, introducendo una forma di governo del tutto originale («laocoontesca»³²) prevedendo l'elezione diretta del Presidente della Giunta e, in caso di sfiducia, la sua sostituzione con il vice presidente senza scioglimento del Consiglio. La Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 2 del 2004, ha dichiarato in buona parte incostituzionale l'impianto definito dai riformatori calabresi, ed, il 6 luglio 2004, il Consiglio regionale ha approvato, in ottemperanza alla sentenza della Corte, il nuovo Statuto. Secondo l'art. 26, c. 3, del nuovo Statuto, il regolamento consiliare determina l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio e dei suoi organi interni «nel rispetto dei diritti delle opposizioni». Il contenuto di tali diritti è solo tratteggiato nello Statuto: si prevede che almeno uno dei due Vice presidenti ed uno dei due segretari-questori dell'Assemblea rivestino tale incarico «in rappresentanza delle opposizioni» (art. 20, c.1), e che la presidenza delle Commissioni d'inchiesta, istituite a maggioranza semplice, sia assegnata ad un consigliere appartenente alle opposizioni (art. 32, c. 2).

Anche lo Statuto della Regione Puglia prevede una riserva di "incarichi". È, infatti, espressamente previsto che «il Presidente [del Consiglio] o un Vice presidente o un segretario sono attribuiti alle opposizioni per l'intera durata della legislatura» (art. 27, c. 1); ed ugualmente è attribuita ad un consigliere di opposizione la presidenza delle Commissioni d'inchiesta o di indagine (istituite con legge a maggioranza semplice) ex art. 31, c. 2³³.

Ugualmente lo Statuto della Regione Lazio, entrato in vigore nel novembre 2004, rinvia al regolamento consiliare il compito di assicurare l'effettivo esercizio dei diritti delle opposizioni (art. 25, c. 2), riservando, espressamente, a "suoi" consiglieri almeno una vice presidenza del Consiglio ed un incarico di segretario dello stesso (art. 20, c. 4), oltre alla presidenza degli organi consiliari di controllo e di vigilanza (art.25, c. 3, lett. f)³⁴.

Ricco di spunti interessanti è lo Statuto della Regione Piemonte, entrato in vigore nel marzo 2005. L'art. 94, rinviando al regolamento consiliare la definizione delle garanzie delle opposizioni, prevede che questo assicuri tempi certi per l'attività di controllo, il coinvolgimento nelle nomine di competenza del Consiglio e nelle delegazioni e nelle occasioni di rappresentanza dello stesso, e un'adeguata informazione (esterna) sulle proprie proposte e la propria attività. L'art. 25, comma 2, garantisce, inoltre, che, nella programmazione dei lavori,

³¹ Sul punto si rinvia a P.L. PETRILLO, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2005, pp. 829 ss.

³² E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il caso Calabria*, in www.forumcostituzionale.it [12 marzo 2004].

³³ Interessante la legge regionale pugliese n. 4 del 19 marzo 2004, istitutiva della Fondazione del Consiglio regionale della Puglia, che riserva ai «gruppi di minoranza», ex art. 5, la nomina di 3 componenti l'Assemblea della Fondazione (su un totale di 11 componenti di cui 5 indicati dalla maggioranza), scelti tra cittadini pugliesi ex consiglieri regionali.

³⁴ La Regione Lazio è l'unico a riconoscere, a livello statutario, un potere molto forte nelle mani del Presidente di una Commissione: ex art. 32, c. 4, infatti, se richiesti dal (solo) Presidente di Commissione, i componenti della Giunta sono obbligati a partecipare ai lavori della seduta ed a rispondere alle domande loro poste.

siano rispettate le prerogative stabilite dallo «statuto a tutela delle minoranze», ed i successivi articoli 35 e 36, come pure si è accennato, prevedono la composizione paritaria delle Giunte per le elezioni e per il regolamento, in quanto deve essere assicurato «l'equilibrio tra gli appartenenti ai gruppi consiliari di maggioranza e di opposizione». Spetta, poi, ad un consigliere di minoranza la presidenza delle Commissioni d'indagine e di quelle d'inchiesta (istituite a maggioranza semplice, ex art. 31 commi 1 e 3); e la minoranza deve comunque essere rappresentata nell'Ufficio di presidenza (art. 22, c. 2).

Lo Statuto delle Marche attribuisce al regolamento consiliare il compito di disciplinare «le forme di garanzia per le minoranze consiliari ai fini della loro partecipazione all'attività del Consiglio e allo svolgimento delle funzioni di vigilanza e di controllo» (art. 19, c. 2, lett. g). Si dispone, inoltre, che il Consiglio, nel provvedere alle nomine fissate dallo Statuto stesso o dalla legge, tenga conto della «rappresentanza delle minoranze» (art. 21, c. 2, lett. l), spettando, comunque, a queste ultime la presidenza delle Commissioni d'inchiesta, istituite su richiesta di 1/3 dei consiglieri (art. 24, commi 2 e 3)³⁵.

Lo Statuto dell'Emilia-Romagna affida al regolamento consiliare l'obiettivo di «rafforzare e valorizzare sia la funzione legislativa e di controllo, sia i ruoli della maggioranza e delle opposizioni» (art. 31, c. 1). A differenza di altri, lo Statuto in parola prevede espressamente che il regolamento, non solo tuteli i diritti delle opposizioni (*ivi*, lett. f), ma anche «la funzionalità del lavoro assembleare, stabilendo tempi certi per l'assunzione delle decisioni, e assicurando spazi ... per iniziative assembleari sia della maggioranza sia delle opposizioni, anche stabilendo sessioni tematiche» (*ivi*, lett. e). Alle opposizioni spetta presiedere la Commissione bilancio, affari generali ed istituzionali, a cui è affidata il compito di vigilare sulla gestione del bilancio e del patrimonio, sulla situazione di cassa, sulla contabilità generale e sull'amministrazione del personale (art. 38, c. 2 e c. 9); spetta, poi, all'opposizione, più di fatto che diritto, una delle due vice presidenze del Consiglio, attraverso il meccanismo del voto limitato ad un solo nome (art. 33, c. 5). E ad 1/5 di consiglieri è riconosciuto il diritto a nominare un relatore di minoranza su ogni singola proposta di legge presentata in Assemblea (art. 50, c. 3), oltre a quello, già ricordato, di ricorrere alla Consulta di garanzia statutaria (art. 69, c. 1, lett. d). È, infine, prevista, tra le funzioni dell'Assemblea, quella di deliberare le nomine comunque attribuite alla Regione «qualora prevedano l'obbligo di assicurare la rappresentanza delle opposizioni» (art. 28, c. 4, lett. m).

Il nuovo Statuto della Regione dell'Umbria, promulgato nell'aprile 2005, dedica un articolo specifico allo «statuto delle opposizioni». L'art. 49, infatti, prevede che il regolamento consiliare disciplini «gli istituti necessari ad assicurare le funzioni di opposizione ed in particolare quelle di proposta, di critica e di controllo». A tal fine, il Regolamento deve riconoscere, a favore dei consiglieri di opposizione: l'attivazione di strumenti che consentano una comunicazione ed una informazione tempestiva e completa; la programmazione dei lavori del Consiglio regionale e delle Commissioni che permetta l'inserimento e la discussione di atti e di proposte di legge presentate dalle opposizioni; l'assegnazione di spazi di tempo adeguati per illustrare e discutere

³⁵ Cfr. L. CALIFANO, G. M. SALERNO (a cura di), *Lineamenti dell'ordinamento costituzionale della Regione Marche*, Giappichelli, Torino, 2012

progetti di legge presentati dalle opposizioni. L'art. 54 disciplina, poi, l'istituzione di una Commissione d'inchiesta su richiesta motivata (e diretta all'Ufficio di presidenza che delibera, e, non al Consiglio) di 1/3 dei consiglieri. Infine lo Statuto umbro prevede che il Comitato per la legislazione (chiamato ad esprimere pareri non vincolanti sulla qualità dei testi normativi e a formulare proposte per il controllo sull'attuazione delle leggi regionali) sia composto da un numero pari di consiglieri di maggioranza e di opposizione (art. 61, c. 3).

Lo Statuto della Regione Liguria, promulgato nel maggio 2005, dedica l'art. 36 al «ruolo dell'opposizione», definita «componente essenziale della democrazia»³⁶, rinviando, però, al regolamento consiliare (approvato a maggioranza assoluta ex art. 18) la disciplina delle prerogative, e limitandosi a prevedere che, su richiesta del 40% dei consiglieri, è comunque istituita una Commissione d'inchiesta presieduta da uno dei proponenti (art. 26, c. 3).

Dello stesso tenore lo Statuto dell'Abruzzo che, all' art. 17, c. 3, rinvia al regolamento consiliare il compito di disciplinare «le attività del Consiglio nel rispetto dei diritti dell'opposizione». L'art. 21, c. 1, istituendo le Giunte per il Regolamento e per le elezioni, assicura, nella loro composizione, «il rispetto dell'equilibrio tra i componenti appartenenti ai gruppi consiliari della maggioranza e a quelli dell'opposizione», escludendo, perciò, una composizione delle Giunte proporzionale rispetto a quella dell'Aula. Il successivo art. 23, c. 1, riconosce ad 1/4 dei consiglieri il diritto a chiedere ed ottenere l'istituzione di una Commissione d'inchiesta (non più di quattro contemporaneamente), presiedute da un consigliere «indicato» (e, quindi, non necessariamente «appartenente») dai gruppi di opposizione. Ugualmente dispone l'art. 24, c. 1, secondo cui la presidenza della Commissione di vigilanza sulla realizzazione del programma e dell'attività dell'esecutivo, spetta ad un consigliere «designato» dall'opposizione.

Lo Statuto della Regione Campania definisce, all'art. 34, un vero e proprio «statuto dell'opposizione». Al primo comma precisa che «ogni consigliere dichiara la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione»; al secondo riconosce, ai consiglieri di opposizione, il diritto di «ottenere, con il voto favorevole di almeno un terzo dei componenti del Consiglio regionale e secondo le modalità stabilite dal regolamento consiliare, l'istituzione di Commissioni di inchiesta»; al terzo e al quarto riserva, agli stessi, il tempo per l'esercizio del sindacato ispettivo e per la discussione di propri argomenti e proposte di legge o regolamentari; al quinto assegna loro le presidenze delle Commissioni di controllo; al sesto assicura la presenza dell'opposizione «nell'ufficio di presidenza di tutte le commissioni»; al settimo, infine, rinvia al regolamento la disciplina del relatore di opposizione.

Più articolata è la disciplina dell'opposizione nello Statuto della Regione Toscana, approvato a larghissima maggioranza il 19 luglio 2004. Lo Statuto toscano è l'unico a distinguere tra

³⁶ Riecheggia, in questa disposizione, il «modello» di opposizione parlamentare definito nelle Costituzioni dei *Länder* tedeschi: così l'art. 55 della Costituzione del Brandeburgo; l'art. 23, lett. a, di quella di Amburgo; l'art. 25 della Costituzione della città-Stato Berlino; l'art. 12 dello Schleswig-Holstein; l'art. 85, lett. b, della Costituzione della Renania-Palatinato; l'art. 16, lett. a, di quella della Baviera; l'art. 59 della Turingia. Cfr. G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, 301 ss., per il quale «non c'è [...] nel sistema tedesco un'alternativa secca tra la posizione di chi vuole rovesciare il governo e la posizione di chi lo vuole sostenere, tra *struzzen* e *stutzen*» (302).

l'opposizione per così dire "ufficiale" e le altre minoranze politiche. Il primo comma dell'art. 10 dispone, infatti, che «il ruolo delle minoranze è garantito nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame delle proposte e per le risposte agli atti di sindacato ispettivo, nella normativa relativa alla costituzione delle commissioni d'inchiesta, alle nomine di competenza consiliare, alla composizione degli organismi con funzioni di vigilanza e controllo»; mentre il secondo rinvia al regolamento interno «la istituzione di un portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa» garantendone le funzioni³⁷. Dal combinato disposto dei due commi si può sostenere, quindi, che il nuovo Statuto regionale toscano, in primo luogo, riconosce l'opposizione ufficiale (intesa come "la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa") e, accanto a questa, le altre minoranze (intese come le altre coalizioni di opposizione che, come quella "ufficiale", non hanno approvato il programma di governo regionale presentato in Aula dal Presidente della Giunta, ai sensi dell'art 32, c. 1, dello Statuto); in secondo luogo, istituisce - ed è l'unico Statuto tra quelli entrati in vigore- la figura del portavoce dell'opposizione ufficiale rinviando al regolamento la disciplina (e la garanzia) delle sue funzioni; in terzo luogo, definisce una sorta di "statuto" delle altre minoranze di opposizione prevedendo, al primo comma dell'art. 10, un minimo indefettibile di garanzie in sede di programmazione dei lavori come in sede di controllo.

Proprio la figura del portavoce dell'opposizione merita una qualche attenzione. Secondo, infatti, quanto definito dall'articolo 14bis del regolamento interno del Consiglio, approvato nella seduta del 17 febbraio 2005, il «Portavoce dell'opposizione» è «un consigliere nominato dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa», confermando, in tal modo, la volontà di distinguere tra l'opposizione "ufficiale" e le altre minoranze consiliari. Al Portavoce sono riconosciuti diversi diritti: può richiedere l'istituzione di indagini conoscitive nel limite di due all'anno e l'intervento in Aula del Presidente della Giunta per lo svolgimento di comunicazioni su questioni di rilevante interesse; ha la facoltà di utilizzare tempi aggiuntivi rispetto agli altri consiglieri per intervenire nei dibattiti consiliari su rilevanti argomenti (quali la presentazione del programma di governo, il documento di programmazione economica e finanziaria, il bilancio, gli atti di programmazione generale); ha diritto di replica alle comunicazioni del Presidente della Giunta regionale; ha potere di formulare e discutere in ciascuna seduta consiliare una interrogazione a risposta immediata rivolta al Presidente della giunta regionale su questioni di rilevante interesse generale; gode di risorse economiche proprie e di tutti gli strumenti necessari al pieno esercizio delle sue funzioni.

Alla stessa logica corrispondono le modifiche al Regolamento interno introdotte, all'unanimità, dal Consiglio della Regione Campania il 21 giugno 2005. Prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo Statuto, infatti, i consiglieri campani hanno ritenuto necessario integrare le norme regolamentari con disposizioni volte, da un lato, a razionalizzare i lavori del

³⁷ Sul punto si vedano le prime note di G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2004, 691 ss. (per l'A. lo Statuto toscano tenta, in maniera discutibile, di far recuperare una nuova centralità al Consiglio, sacrificando, a tal fine, possibili correttivi al rafforzamento del Presidente quali il consiglio delle autonomie locali o il collegio di garanzia statutaria). Cfr. A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, spec. 36 ss. e 165 ss.

Consiglio e la costituzione dei gruppi consiliari (introducendo il contingentamento dei tempi di discussione sul modello definito dal Regolamento della Camera dei Deputati, le interrogazioni a risposta immediata, le interpellanze urgenti, elevando da 2 a 5 consiglieri il numero minimo per costituire un gruppo consiliare), dall'altro, a definire uno status il più possibile coerente dell'opposizione consiliare. Ex art. 14bis del Regolamento, «il candidato alla Presidenza della Giunta regionale che ha riportato la seconda cifra elettorale assume le funzioni di Rappresentante dell'Opposizione» e, nel caso in cui «per qualsiasi causa» cessi dalla carica di consigliere regionale, spetta ai consiglieri di opposizione (individuati in occasione della costituzione dei gruppi) eleggerne il sostituto. Il Rappresentante dell'Opposizione partecipa, con voto consultivo, alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari; esprime parere obbligatorio e vincolante sulla proposta di contingentamento dei tempi di discussione formulata dal Presidente del Consiglio; gode di una riserva di tempo d'intervento in Consiglio comunque non inferiore a quello attribuito ai relatori; è assegnatario di risorse, strutture, personale adeguati allo svolgimento delle sue funzioni.

Cosa emerge, dunque, dall'analisi, seppur sommaria, delle previsioni statutarie e regolamentari relative all'opposizione in Consiglio regionale?

In primo luogo, come si è visto, tutte le Regioni, con diverse sfumature, nel prevedere l'elezione diretta del Presidente della Giunta, hanno ritenuto doveroso e necessario istituzionalizzare forme di garanzie specifiche per le minoranze consiliari prevedendo, in taluni casi, un vero e proprio (quantomeno primordiale) statuto dell'opposizione.

In secondo luogo le Regioni hanno ritenuto di dover compiere questa “operazione” usando la principale fonte normativa ovvero lo Statuto, non limitandosi a generiche previsioni ma istituzionalizzando strumenti propri per l'opposizione.

Tuttavia se dal dato normativo si passa al fatto politico, ovvero si esamina la concreta attuazione di tali previsioni, non può non evidenziarsi come scarso sia stato l'utilizzo di queste previsioni a livello regionale. L'esame, infatti, degli ultimi vent'anni, mostra come il giorno successivo all'elezione del presidente della Giunta, il candidato sconfitto o abbia rinunciato al proprio mandato di leader dell'opposizione o sia stato, in qualche modo, sfiduciato dai propri partiti, sicchè le norme che pure prevedevano una specifica funzione oppositoria hanno trovato una scarsa se non nulla attuazione³⁸. D'altronde tali disposizioni ignorano un dato cruciale ovvero il fatto che, nel tempo presente, le assemblee rappresentative (Parlamenti o Consigli che siano) non sono più in grado di contenere la voce della collettività e per poter giungere all'attenzione dell'opinione pubblica servono strumenti innovativi di trasmissione delle informazioni come i social network, i diversi mezzi digitali e finanche l'intelligenza artificiale. Qualsiasi norma statutaria a favore dell'opposizione se ignora la dinamica esterna all'aula rappresentativa rischia di essere inutile e non in grado di assicurare quella necessaria visibilità all'opposizione – che è l'unico modo attraverso cui si rende possibile l'alternanza.

³⁸ Con l'eccezione della Regione Campania dove il candidato presidente sconfitto (sia nel 2015 che nel 2020) è rimasto in Consiglio assumendo il ruolo di portavoce dell'opposizione ed esercitando pienamente le funzioni ad egli riconosciuto da Statuto e regolamento.

3. Dal premierato regionale a quello nazionale: a che punto è la notte?

La disamina compiuta nel precedente capitolo evidenzia come, a fronte dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, gli Statuti e i regolamenti consiliari siano intervenuti per individuare nell'opposizione un vero e proprio contro-potere anche al fine di bilanciare il rapporto tra Consiglio e Giunta ed evitare lo schiacciamento del primo da parte del secondo. D'altronde la stessa legge statale che fissava i principi del sistema elettorale di cui ciascuna Regione doveva dotarsi in caso di previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, espressamente fissava la necessità di assicurare una adeguata rappresentanza delle minoranze ovvero di quelle forze politiche uscite sconfitte alle elezioni politiche.

L'esperienza regionale, ormai ventennale, ha certamente mostrato effetti positivi sul piano sia della governabilità che dalla rappresentatività, aumentando, al contempo, il senso di responsabilità della classe politica regionale quanto meno perché chiamata a rendere conto, direttamente, del proprio operato agli elettori.

Anche in forza di questa esperienza sostanzialmente positiva, il governo Meloni ha presentato, nel corso di questa legislatura, un disegno di legge costituzionale volto ad introdurre 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 Repubblica³⁹.

Nel testo del provvedimento non c'è alcuna traccia del riconoscimento dell'opposizione: a differenza, dunque, di quanto avviene nel contesto regionale e di quanto avviene in tutti gli ordinamenti in cui il Capo del Governo è eletto direttamente o tramite la mediazione del sistema dei partiti, la legge di riforma costituzionale già approvata in prima lettura si limita a rafforzare, in modo significativo, i poteri del Capo del Governo prevedendo una innovativa fonte di doppia legittimazione popolare e parlamentare (quest'ultima subalterna alla prima, proprio come avviene nei Consigli regionali) senza, al contempo, istituzionalizzare alcuna forma di garanzia politica e di contro-potere.

Anzi, peggio: nel disporre, all'articolo 5 che modifica l'articolo 92 della Costituzione, che la legge che disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio deve 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, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche, si dimentica completamente la necessità, pure affermata dalla Corte costituzionale, di assicurare una adeguata rappresentanza dell'opposizione. Confrontando tale dispositivo con quanto previsto dalla legge n. 165 del 2004 che fissa i principi fondamentali per le leggi elettorali regionali, la differenza salta all'occhio: nel caso del testo governativo ora all'esame delle Camere, volutamente è escluso ogni riferimento alle minoranze così da non introdurre alcun appiglio

³⁹ Ci si riferisce all'a.S. n. 935 e a.S. n. 1921 d'iniziativa del Pres. Consiglio Giorgia Meloni e del Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 14 novembre 2023 ed approvato dal Senato, in prima lettura, prima deliberazione, il 18 giugno 2024, ora all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera.

costituzionale al riconoscimento dell'opposizione come forza politica alternativa al Presidente eletto.

Il diritto comparato evidenzia come le forme di governo a prevalenza del capo del governo, combinate con sistemi elettorali maggioritari, assicurano la governabilità del sistema in un quadro di rispetto dei principi democratici a condizione che sia istituzionalizzata e garantita l'opposizione in Parlamento. L'assenza, infatti, di questo elemento produce, quanto meno, tre effetti immediati: trasforma il capo del governo in un leader assoluto senza un contro-potere adeguato, impedisce la formazione di una alternativa di governo che sia in grado di competere alle successive elezioni con un certo grado di credibilità, spinge al di fuori del Parlamento le istanze critiche favorendo il conflitto sociale e l'instabilità⁴⁰.

In altre parole, il diritto comparato mostra come non possa esistere il premierato senza l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare⁴¹. Certamente si è consapevoli che il modellino britannico è irriproducibile, tal quale, in altri ordinamenti poiché "il sistema britannico si fonda, prima ancora che sul meccanismo elettivo maggioritario *first past the post* oppure sulle *conventions*, su una certa cultura politica e della politica, che è espressiva del dna del cittadino britannico. Quindi, semmai si volesse riproporre altrove il sistema istituzionale britannico così come è, bisognerebbe prima di tutto trasferire in quell'altrove i cittadini britannici perché è attraverso essi – ovvero in base ai loro comportamenti, le loro abitudini, le loro tradizioni – che si forma il sistema istituzionale e che dà vita a quel certo tipo di sistema di governo che è il premierato britannico"⁴². A maggior ragione, quindi qualora si voglia replicare in Italia un similare meccanismo di legittimazione del Capo del Governo, peraltro senza la mediazione del partito come avviene in Gran Bretagna, si dovrà necessariamente riprodurre anche l'altra faccia della medaglia, ovvero il Capo dell'Opposizione con ciò che ne consegue. In Gran Bretagna, come è stato osservato, «l'accentramento di una grande somma di poteri nella maggioranza risultante dalle elezioni [...] non compromette l'equilibrato svolgimento della vita politica, anche se fanno difetto i freni che altrove sono affidati ai controlli di carattere giurisdizionale dell'attività dei pubblici poteri. [...] Tale equilibrio riposa in sostanza sulla funzionalità del congegno bipartitico in cui l'opposizione assume una posizione istituzionale che, con l'alternativa al potere dell'uno o dell'altro partito, garantisce la costante aderenza dell'azione di governo alle esigenze di volta in volta emergenti nel corpo elettorale»⁴³.

Il premierato, dunque, passa necessariamente dall'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare che, come si è già detto, esprime quella "attività diretta a controllare l'operato del governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa

⁴⁰ P.L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, 67 ss.

⁴¹ Come ha evidenziato M. CAVINO, *La necessità di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, ricordando il caso francese, ogni sviluppo della forma di governo rivolto a rafforzare il ruolo dell'esecutivo verso il Parlamento, impone di definire formalmente uno statuto costituzionale dell'opposizione (5).

⁴² T. E. FROSINI, *Declinazioni del governare*, Torino 2018, 48. La questione è ripresa ed esaminata in P.L. PETRILLO, *Controllare è governare. Suggestioni costituzionali britanniche sulle «forme di opposizione» in Italia*, cit., 88 ss.

⁴³ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 190.

(opposizione-organizzazione)⁴⁴. Questa istituzionalizzazione non può essere affidata ai soli regolamenti parlamentari (come si è cercato di fare a partire dalle riforme del 1997) ma deve necessariamente trovare in Costituzione un proprio fondamento e, al tempo stesso, la propria garanzia laddove si preveda, nella medesima Carta fondamentale, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e, a maggior ragione, qualora si prevedano meccanismi premiali a favore dei partiti politici collegati al Presidente eletto⁴⁵.

L'esperienza regionale, da questo punto di vista, conferma tale esigenza ma mostra, al tempo stesso, una evidente inadeguatezza della classe politica a comprendere la dinamica competitiva e a "strutturare" pienamente gli strumenti – ancorchè primordiali – previsti a garanzia della funzione oppositoria negli Statuti e nei regolamenti consiliari.

La dicotomia maggioranza-opposizione, infatti, necessita di una cultura politica dell'alternanza che spinge il candidato presidente sconfitto alle elezioni a divenire, nell'Assemblea rappresentativa, la voce principale di un diverso modo di governare e non il perdente da rimuovere dal suo incarico in attesa di nuove elezioni. Questa incapacità della politica ad organizzarsi in tal guisa non deve, tuttavia, spingere il legislatore riformatore ad ignorare l'esigenza di istituzionalizzare la funzione oppositoria specialmente perché, in democrazia un capo del governo eletto dal popolo è forte e autonomo solo se ha dinanzi un avversario politico che, riconosciuto anche giuridicamente come possibile alternativa, lo controlla e lo stimola costantemente.

⁴⁴ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 532. Ugualmente A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, cit., 212 ss.

⁴⁵ Da questo punto di vista desta perplessità il disegno di legge costituzionale presentato dal governo Meloni nel 2023 e volto a prevedere l'elezione diretta del presidente del Consiglio senza nulla disporre in merito all'opposizione parlamentare come evidenziato, tra gli altri, da G. CERRINA FERONI, *Audizione informale sul ddl 935-830 Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del consiglio*, Commissione Affari costituzionali, 7 dicembre 2023, pp. 8-9 del dattiloscritto, ove sottolinea che è necessario, se si prevede l'elezione diretta del capo del governo, introdurre "meccanismi di garanzia, primo tra tutti quelli a tutela dell'opposizione". Ugualmente E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, cit., 8.

ALESSANDRO STERPA*

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

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

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

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

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

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

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

** Articolo sottoposto a referaggio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NICOLA VICECONTE*

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

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

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

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

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

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

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

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

** Articolo sottoposto a referaggio.

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

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Così M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 117.

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

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

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

Profili su cui le ombre superano le luci.

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

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

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

²¹ Sul tema vedi A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, cit., p. 174 ss.; S. CATALANO, *La presunzione di consonanza: esecutivo e consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, cit., p. 273 ss.; P. L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 91 ss.; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, cit., p. 234 ss.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In primo luogo, per quanto concerne l'art. 92 Cost., si mantiene l'impianto collegiale del Governo, prevedendosi però l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente all'elezione delle Camere. Il Presidente eletto, che è anche componente della Camera presso cui scelga di presentare la candidatura, non può in ogni caso ricoprire l'incarico per più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sono poi rivisti alcune disposizioni concernenti il Presidente della Repubblica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

VALENTINA PUPO*

Premierato, prerogative del Presidente della Repubblica ed equilibri istituzionali**

ABSTRACT (EN): *Premiership, prerogatives of the President of the Republic and institutional balances.* The paper examines the possible effects that the draft constitutional reform on the direct election of the President of the Council could have on the exercise of the President of the Republic's powers, with particular reference to the appointment of the Government and the power of dissolution of Parliament. Through these prerogatives, over time, the mediation role of the Head of State has been expressed, aimed at guaranteeing the balance of the institutions, in the context of a very fragmented and conflictual political system like the Italian one, in which the powers of Parliament are already largely compressed by the regulatory omnipresence of the Government and in which the reform could further undermine the balanced functioning of the system of constitutional guarantees.

ABSTRACT (IT): Il contributo esamina i possibili riflessi che il progetto di riforma costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio potrebbe avere sull'esercizio delle attribuzioni del Presidente della Repubblica, con particolare riferimento alla nomina del Governo e al potere di scioglimento delle Camere. Attraverso tali prerogative, nel tempo, si è esplicitato il ruolo di mediazione del capo dello Stato, teso a garantire l'equilibrio delle istituzioni, nel contesto di un sistema politico molto frammentato e conflittuale come quello italiano, in cui i poteri del Parlamento risultano già ampiamente compressi dall'onnipresenza normativa del Governo e in cui la riforma potrebbe ulteriormente incrinare il bilanciato funzionamento del sistema delle garanzie costituzionali.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I contenuti della proposta di riforma sul c.d. *premierato*. – 3. Obiettivi della riforma ed equilibri istituzionali. – 4. Elezione del Presidente del Consiglio e prerogative del Presidente della Repubblica. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il progetto di riforma costituzionale di iniziativa del Governo, approvato con modificazioni dal Senato il 18 giugno 2024, in sede di prima deliberazione, reca “*Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*”¹. L'obiettivo della proposta di riforma è quello di fornire una soluzione ad alcuni problemi «risalenti e conclamati» che interessano il funzionamento della forma di governo italiana, quali «l'instabilità dei governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il

* Ricercatrice di diritto costituzionale – Università degli Studi Magna Græcia di Catanzaro.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. AS n. 935, il cui testo approvato è disponibile *on-line* a questo [link](#). Il titolo originario del d.d.l. governativo era “*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*”, il cui testo, con relativa relazione, è disponibile su www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf.

“transfughismo” parlamentare», puntando a valorizzare «il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell’indirizzo politico della Nazione»².

Il rimedio proposto consiste nell’introduzione dell’elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell’Esecutivo, contestuale all’elezione delle Camere, e in una serie di ulteriori misure, come appositi meccanismi c.d. anti-ribaltone, che puntano a razionalizzare il rapporto fiduciario, per dar luogo a compagini governative stabili e coese, in grado, secondo gli intenti dei proponenti, di programmare e attuare indirizzi di governo di medio e lungo periodo, che diano appoggio e continuità al mandato democratico, senza essere messe a repentaglio da eventuali cambi di maggioranza o, ancora, dalla formazione di c.d. governi tecnici³. Occorre specificare che, rispetto all’originario disegno di legge governativo, nel corso dell’esame in sede referente all’interno della Commissione Affari costituzionali del Senato⁴ e poi in Aula, sono stati proposti, anche dal Governo, diversi emendamenti, che hanno profilato il ridisegno di alcuni dei punti più controversi e criticati dell’originario progetto. Si cercherà, quindi, per quanto possibile, di condurre un esame delle formulazioni del testo finora approvato e dell’idoneità delle stesse a perseguire gli obiettivi delineati, considerando altresì le potenziali distorsioni ipotizzabili in riferimento all’equilibrato funzionamento delle istituzioni, con riferimento particolare all’incidenza delle proposte sulle prerogative del Presidente della Repubblica.

2. I contenuti della proposta di riforma sul c.d. *premierato*

La riforma proposta dall’attuale maggioranza determinerebbe il mutamento radicale della forma di governo parlamentare italiana, sostituita da un modello del tutto ibrido⁵, non riscontrabile in nessun Paese, se si esclude la breve vigenza di un sistema che prevedeva l’elezione diretta del Primo Ministro, anche se non collegata alla contestuale elezione dell’organo legislativo, adottato con esiti non troppo lusinghieri nello Stato di Israele tra il 1996 e il 2001⁶. Nel linguaggio comune ormai invalso, il modello così delineato è stato

² Cfr. la relazione di accompagnamento del d.d.l. AS n. 935, cit., 4.

³ *Ibidem*.

⁴ La Commissione ha trasmesso la propria relazione e il testo con le proposte di emendamenti alla Presidenza del Senato in data 24.04.2024. Testo disponibile su www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01414450.pdf.

⁵ Cfr. A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, II s.; ID., *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, 315; F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, LXXXV; M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 28 ss.; G. GUZZETTA, *Il “governo di legislatura”: applicazione del modello e soluzioni incoerenti*, in *federalismi.it*, 07.06.2023.

⁶ Cfr. E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l’elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2002, 239 ss.; M. OLIVETTI, *L’elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 116, 1997, 59 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il governo del Premier*, in P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *La costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, 5 ss.; F. CLEMENTI, *L’elezione diretta del Primo ministro: l’origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000, 579 ss.; ID., *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Aracne, Roma, 2005.

impropriamente denominato “premierato”, ma vi sono sostanziali differenze rispetto alla forma di governo parlamentare classica affermatasi nel Regno Unito nel corso dei secoli, sulla scia di consolidate norme costituzionali di carattere consuetudinario e convenzionale⁷. In quest’ultimo sistema, difatti, caratterizzato da un sostanziale bipartitismo al livello politico e da un meccanismo elettorale maggioritario a turno unico⁸, la scelta degli elettori si appunta sui parlamentari dei rispettivi collegi. Da ciò deriva che la formazione del Governo e l’individuazione del Primo ministro, in quell’ordinamento, scaturisce dalla maggioranza che, all’esito delle elezioni, si delinea in Parlamento, dal momento che, in virtù di una consuetudine consolidata, il capo dello Stato nomina al vertice dell’Esecutivo il *leader* del partito vincitore. Il *Premier*, pertanto, non viene eletto direttamente dal popolo, ma la sua investitura da parte del sovrano dipende sempre dalla *leadership* di cui egli gode all’interno del partito che esprime la maggioranza parlamentare e, conseguentemente, la fiducia al Governo. Tant’è che, nel caso in cui il Primo ministro dovesse perdere tale posizione in seno al partito, venendo obbligato alle dimissioni, nel suo ruolo istituzionale sarebbe sostituito dal nuovo *leader*, senza che ciò richieda nuove elezioni e con la possibilità che tale avvicendamento avvenga anche più volte nel corso della stessa legislatura⁹.

Nella proposta governativa di riforma costituzionale, il Presidente del Consiglio verrebbe eletto direttamente dal corpo elettorale per la durata di cinque anni e contestualmente all’elezione dei parlamentari, e dovrebbe necessariamente essere un parlamentare, eletto nella camera in cui ha presentato la propria candidatura. L’elezione avverrebbe sulla base di una successiva legge elettorale da approvare, della quale per la prima volta verrebbero delineati in Costituzione gli obiettivi essenziali che essa dovrebbe garantire (venivano richiamati i principi di rappresentatività e governabilità)¹⁰. Nella formulazione iniziale era stata addirittura inserita nel disposto costituzionale l’assegnazione esplicita di un premio di maggioranza del 55% dei seggi in ciascuna delle due Camere in favore delle liste e dei candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri, stabilita in maniera totalmente avulsa dalla previsione del raggiungimento di una qualche soglia minima di voti per ottenerne la relativa attribuzione. L’evidente violazione, da più parti stigmatizzata, delle indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale¹¹, formulate con riferimento alle precedenti leggi elettorali italiane, che avevano

⁷ Sul punto, cfr. F. PASTORE, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel ddl costituzionale A.S. n. 935 della XIX Legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un “premierato”*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, XXXVI ss.

⁸ Sul tema, cfr. A. TORRE, *Regno Unito, Il Mulino*, Bologna, 2021; G. CARVALE, *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, Milano, 1997; ID., *Forma di governo britannica: le conseguenze della Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2023, V ss.; M. OLIVETTI, *Riformare la forma di governo italiana?*, in *federalismi.it*, 07.06.2023, 2 ss.

⁹ Come, peraltro, è accaduto nel corso dell’ultima legislatura del Parlamento britannico, che si è chiusa con le elezioni anticipate del 4 luglio 2024 e la nomina del nuovo Primo Ministro, Keir Starmer.

¹⁰ Introducendo, così, una riserva di legge assoluta rinforzata per l’approvazione di una «legislazione elettorale a rime obbligate», con l’imposizione di un «modello maggioritario, calato dall’alto, temperato, più nella forma che nella sostanza, da evanescenti principi di rappresentatività»: così A. LUCARELLI, *La tirannia*, cit., II ss.

¹¹ Si tratta delle previsioni di cui alle sentt. n. 1/2014 e n. 35/2017, in cui la Corte costituzionale ha ribadito la politicità della materia elettorale, per la quale non vi sono imposizioni derivanti dal testo costituzionale, anche se ciò non esclude un possibile giudizio di legittimità costituzionale in ordine alla relativa proporzionalità e ragionevolezza.

previsto un correttivo analogo senza soglia minima di accesso, fortemente distorsivo del principio di rappresentatività e di eguaglianza del voto, ha probabilmente indotto l'Esecutivo a proporre in Commissione una riformulazione della disposizione, prevedendo che la futura legge elettorale debba 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, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche». Viene, quindi, rimessa la determinazione della misura al legislatore ordinario, in modo tale che sia garantito l'obiettivo di attribuire la maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste collegate al Presidente del consiglio, introducendo così un'inedita riserva di legge assoluta «a rime obbligate» in uno degli ambiti rimessi alla massima discrezionalità politica del legislatore ordinario, quello della legislazione elettorale, temperata da un richiamo più formale che sostanziale al principio di rappresentatività¹².

Si prevede, inoltre, che il Presidente della Repubblica proceda a conferire al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo, nonché a nominare e – in base agli emendamenti apportati – anche a revocare i ministri, su proposta del Presidente del Consiglio eletto. L'originaria proposta, inoltre, non predisponendo alcun limite al numero di mandati che il Presidente del Consiglio eletto avrebbe potuto ricoprire, ma gli emendamenti successivi hanno fissato il limite del doppio mandato consecutivo, prefigurando la possibilità di un terzo soltanto se la somma di quelli ricoperti in precedenza non superi i sette anni e sei mesi.

La legittimazione a governare del Presidente del Consiglio sembrerebbe derivare, pertanto, dall'elezione diretta da parte dei cittadini, sul modello delle leggi elettorali previste per l'elezione dei Presidenti di regione e dei sindaci di comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Tuttavia, l'indicazione della formale attribuzione dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica e la presenza di ulteriori previsioni, per certi versi, appaiono contraddittorie e incoerenti con tale prospettiva. Difatti, l'art. 94 della Costituzione non viene modificato nella parte in cui stabilisce che il Governo debba avere la fiducia di entrambe le Camere al fine di entrare nel pieno delle sue attribuzioni. Le proposte di modifica concernono la specificazione dei possibili esiti di tale voto. Si continua a prevedere che, entro dieci giorni dalla sua formazione, il Governo presieduto dal Presidente del Consiglio eletto si presenti alle Camere per ottenerne la fiducia, ma si specificano le conseguenze in caso di voto contrario sulla mozione di fiducia iniziale. Difatti, si stabilisce che in tal caso il Presidente della Repubblica debba rinnovare l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia, il Presidente della Repubblica dovrà procedere allo scioglimento delle Camere.

Pertanto, previsioni che, in nome della garanzia della stabilità del Governo e dell'efficienza dei processi decisionali, come l'attribuzione del premio di maggioranza non combinata con una ragionevole soglia di voti minima per l'assegnazione, risultano sproporzionate e irragionevoli rispetto agli obiettivi, determinando l'alterazione del circuito democratico, basato sul principio dell'eguaglianza del voto, e la compressione della funzione rappresentativa delle Camere, con profonda alterazione della rappresentanza democratica su cui poggia tutta l'impalcatura costituzionale.

¹² Cfr. A. LUCARELLI, *La tirannia*, cit., II s.; F. BILANCIA, *Il c.d. premierato all'italiana. A prima lettura*, in www.diariodidirittopubblico.it, 15.11.2023, agg. 25.04.2024.

Inoltre, rispetto alla originaria formulazione delle previsioni finali aggiuntive all'art. 94 Cost., che introduceva una disciplina c.d. anti-ribaltone¹³ alquanto contorta, nel testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato e poi dall'Aula, sono stati espressamente regolati gli effetti dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio eletto, in conseguenza della quale è quindi previsto che quest'ultimo rassegni le dimissioni e che il Presidente della Repubblica sciolga le Camere. Negli altri casi di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, è prevista la possibilità che quest'ultimo, informando preventivamente il Parlamento, possa chiedere, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, il quale dovrà disporlo. Nell'eventualità in cui il Presidente del Consiglio eletto non dovesse esercitare la facoltà di proporre lo scioglimento, è previsto che il Presidente della Repubblica conferisca l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Un'analoga previsione è stabilita nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto.

Le ulteriori modifiche approvate in Senato riguardano l'abrogazione della possibilità di scioglimento, da parte del Presidente della Repubblica, anche di un solo ramo del Parlamento (art. 88, co. 1, Cost.), e la previsione della deroga al c.d. semestre bianco presidenziale, conseguente all'introduzione delle ipotesi di scioglimento come atto dovuto¹⁴. Un ulteriore emendamento, già avanzato in Commissione, ha riguardato, inoltre, un intervento sull'art. 89, co. 1, Cost., in tema di controfirma degli atti del capo dello Stato, con la prevista abrogazione dell'obbligo di controfirma rispetto a una serie di atti presidenziali¹⁵.

Come preannunciato nella rubrica stessa, inoltre, la riforma punta ad abrogare l'attuale disposto che consente al Presidente della Repubblica la nomina dei senatori a vita, di cui investire personalità che abbiano portato lustro alla Patria per i loro altissimi meriti, conseguiti in campo sociale, scientifico, artistico o letterario, il cui numero totale, peraltro, era già stato limitato a cinque dalla legge costituzionale n. 1/2020.

3. Obiettivi della riforma ed equilibri istituzionali

L'obiettivo dichiarato dei fautori di questo ennesimo progetto di riforma costituzionale è quello della governabilità, ovvero della ricerca di maggiore continuità e stabilità dell'azione di governo. Si tratta di uno scopo che ha mosso gran parte dei riformatori costituzionali negli

¹³ Il testo prevedeva che «in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Presidente del Consiglio eletto, 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. 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».

¹⁴ Si propone la riformulazione dell'art. 88, co. 2, Cost., nel senso che il Presidente della Repubblica non possa esercitare la facoltà di scioglimento delle Camere «negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto».

¹⁵ Si tratta dell'emendamento 2.0.1 (testo 3), proposto dal senatore Marcello Pera. Sul punto, cfr. *infra*.

ultimi decenni¹⁶, accomunati dall'idea che l'instabilità sia la conseguenza principale dell'assetto istituzionale e della forma di governo, così come delineati dalla Costituzione, e che occorra pertanto procedere a una loro trasformazione per conseguire migliori e più efficaci risultati nell'azione politica interna e internazionale del Paese. Pur essendo obiettivi condivisibili, è doveroso considerare quale potrebbe essere il possibile impatto della riforma in questo caso prospettata, e le relative conseguenze sull'assetto dei rapporti tra gli organi costituzionali e, più in generale, sul sistema di pesi e contrappesi e delle garanzie all'interno dell'ordinamento. Ciò avendo altresì presente che la realizzazione delle finalità del progetto riformatore richiederebbe prioritariamente interventi più ad ampio spettro rispetto a quelli ciclicamente proposti sul piano istituzionale della revisione della forma di governo, che prendano in considerazione le plurime cause, non tutte di levatura costituzionale, ma, al contrario, prevalentemente di carattere politico e sociale, che, nel corso del tempo, hanno condizionato negativamente il funzionamento del sistema, come la crisi dei partiti, la debolezza dei corpi intermedi, la devitalizzazione della rappresentanza¹⁷ e la conseguente mortificazione, al livello istituzionale, del potere legislativo del Parlamento, nonché la generale scarsa conoscenza e condivisione dei valori repubblicani¹⁸.

Com'è ormai noto, il disegno di legge di revisione costituzionale punterebbe a superare la questione dell'instabilità dell'organo esecutivo attraverso l'introduzione della diretta legittimazione popolare del suo vertice, il Presidente del Consiglio, che dovrebbe essere eletto contestualmente all'elezione delle Camere, secondo un modello che non corrisponde ad alcuna forma di governo adottata in altri Paesi, neppure al c.d. "premierato" di ispirazione britannica, dal momento che, come accennato, in quel contesto di sostanziale bipartitismo, la posizione preminente del Primo Ministro è inscindibilmente connessa non alla sua diretta legittimazione popolare, ma alla solidità della sua *leadership* nel partito di maggioranza. Elementi di somiglianza potrebbero essere ravvisati con la tipologia di forma di governo adottata in Italia al livello

¹⁶ In passato, com'è noto, sono stati portati avanti, in molti casi a colpi di maggioranza, progetti di revisione costituzionale di ampio raggio, riguardanti la riorganizzazione dei rapporti tra Stato e regioni, le funzioni delle Camere e il numero dei parlamentari, il riassetto di profili attinenti alla forma di governo, molti dei quali arenatisi nelle fasi della loro elaborazione, altri approdati alla fase referendaria con esiti favorevoli (riforma del Titolo V del 2001), in altri casi con esiti ampiamente contrari (referendum costituzionali del 2006 e del 2016). Attualmente, sulle diverse proposte di riforma, cfr. più ampiamente: G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forma di governo*, Giappichelli, Torino, 2023; il volume AA.VV., *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Paper di Astrid, n. 94, Passigli Editori, Firenze, 2024.

¹⁷ Cfr. A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 116 ss. che propone una concezione sostanzialistica della rappresentanza politica (derivante «dall'adozione di un assetto istituzionale in grado di conseguire, alle condizioni storicamente date, la massima rappresentatività possibile dell'organo elettivo») per rinvigorire un rapporto di rappresentanza sempre più rarefatto nel sistema politico attuale, considerando, comunque, che «la piena rappresentatività dipende anche a fattori culturali ed etici sui quali le armi del diritto non possono fare molto (o comunque non possono fare tutto)»

¹⁸ Cfr. su questi temi, M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *federalismi.it*, 07.06.2023, 2 ss.; L. VENTURA, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana. Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia e forma di governo*, in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2015, 1 ss.; A. RUGGERI, *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Ordine internazionale e Diritti umani*, n. 2, 2023, 216 ss.; S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, 293 ss.; A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 2023.

regionale e comunale¹⁹, ma si tratterebbe di realtà istituzionali del tutto differenti; così come numerose sono le «stranezze»²⁰ e le incoerenze riscontrabili nel progetto in discussione, che rischiano di produrre vincoli particolarmente stringenti alle dinamiche politiche, irrigidendone la funzionalità senza la garanzia del conseguimento della stabilità auspicata.

L'intervento di revisione costituzionale proposto segue un criterio che è stato asseritamente definito «minimale», circoscritto a soli pochi articoli della Costituzione, per operare «per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare [...] e preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale»²¹. La dichiarazione di intenti, tuttavia, parrebbe difficilmente conciliarsi con i possibili effetti della proposta di riforma e anche con gli stessi interventi di revisione concretamente prospettati. Proprio la figura del Presidente della Repubblica, difatti, rischierebbe di risultare notevolmente ridimensionata come conseguenza delle previsioni del progetto, poiché, pur lasciando intatto l'elenco delle attribuzioni presidenziali di cui all'art. 87 Cost., le modifiche ipotizzate sottrarrebbero di fatto le due prerogative principali attraverso le quali, nel corso del tempo, si è svolta la sua funzione stabilizzatrice del sistema istituzionale²² (la nomina del Governo e lo scioglimento delle Camere), pregiudicando le possibilità di attivazione di quei meccanismi correttivi di mediazione, tipici di una forma di governo parlamentare, che puntano a mantenere l'equilibrio istituzionale in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da un sistema politico ampiamente frammentato e conflittuale. Anche il Parlamento come istituzione, nel suo complesso, potrebbe rischiare di vedere aggravata la già pericolante incisività della propria capacità di azione, venendo piegato alle esigenze delle maggioranze di governo, senza adeguati contrappesi di garanzia per le forze di opposizione. Senza contare che proprio la «tradizione parlamentare» verrebbe soppiantata da una forma di governo inedita e del tutto particolare.

4. Elezione del Presidente del Consiglio e prerogative del Presidente della Repubblica

Un primo esito del progetto di riforma sarebbe quello di determinare il superamento della prassi delle consultazioni condotte dal capo dello Stato all'indomani delle elezioni, nello svolgimento del suo ruolo di intermediazione politica, connesso al procedimento di formazione

¹⁹ Viene sovente adoperata la formula del "Sindaco d'Italia", ma, come è stato autorevolmente messo in luce, si tratta di una *slogan* «fuorviante», in quanto accomuna realtà istituzionali del tutto diverse per livello territoriale, ruolo, funzioni e poteri di cui sono titolari (cfr. Audizione di Leopoldo Elia, presidente emerito della Corte costituzionale, XIV Legislatura, Commissione I della Camera dei Deputati, 21.05.2004, il cui testo è disponibile al seguente [link ipertestuale](https://legislature.camera.it/dati/leg14/lavori) <https://legislature.camera.it/dati/leg14/lavori>). Nello stesso senso, cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2011, 8. Cfr. F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta online*, n. III, 2023, 1020 ss.

²⁰ Così A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze: al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta online*, n. III, 2023, 1009 ss.; ID., *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, LXI ss.

²¹ Così la relazione di accompagnamento del progetto di riforma, cit., 5.

²² Icasticamente, autorevole dottrina ha adoperato la figura del «giroscopio costituzionale» per descrivere tale ruolo: cfr. M. LUCIANI, *Il giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, 1 ss.

del Governo, ai fini della nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri. Conseguentemente al vincolo derivante dall'elezione diretta, difatti, si prevede soltanto che il Presidente della Repubblica conferisca al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo. L'originario fondamento di tale passaggio procedurale, volto ad accertare l'effettiva possibilità che l'incaricato riesca a coagulare una maggioranza parlamentare in grado di sostenere l'azione dell'Esecutivo in Parlamento, già *de facto* mutato nel corso del tempo²³, è ancor più evidente che non ricorra in uno scenario di elezione diretta del Presidente del Consiglio, in cui il Presidente della Repubblica dovrebbe limitarsi soltanto a prendere atto della volontà popolare; sicché il suo mantenimento sembrerebbe avere una caratura meramente formale, probabilmente simbolica della declamata volontà dei proponenti di non intaccare le attribuzioni presidenziali²⁴. Così come funzionale ad avvalorare l'immagine di un intervento riformatore minimale parrebbe essere anche l'aver previsto di mantenere l'attribuzione presidenziale di nominare i ministri, su proposta del Presidente del Consiglio (e, in base agli emendamenti presentati in Commissione, anche di revocarli, sempre su proposta), dal momento che, invece, ciò sembrerebbe poco coerente con la prospettazione del progetto di riforma. L'esercizio di questa prerogativa del capo dello Stato, rientrando nei suoi poteri di garanzia costituzionale nella fase di formazione del Governo, preordinati ad agevolare la formazione di una compagine che possa conseguire la fiducia delle Camere, in passato ha, in taluni casi, contrapposto le posizioni espresse dal Quirinale a quelle del Presidente del Consiglio incaricato, in particolare a seguito di un veto presidenziale rispetto alla proposta di nomina²⁵. Nella configurazione prospettata dal d.d.l., un capo dello Stato dotato soltanto di una legittimazione indiretta, difficilmente potrebbe esprimere l'autorevolezza e la forza indispensabili per compiere un'opera di mediazione, di persuasione o per prospettare un

²³ Come è stato rilevato, già da tempo è mutata la *ratio* originaria del conferimento dell'incarico, essendo la scelta del capo dello Stato per molti versi "vincolata" alla designazione del candidato Presidente del Consiglio delineata dalle diverse coalizioni in occasione delle elezioni, sicché il suo mantenimento, nelle previsioni del d.d.l., potrebbe spiegarsi alla luce dell'opportunità o della necessità, in un contesto perennemente pluripartitico delle compagini governative, di consentire al *Premier* di delineare il quadro dei rapporti di forza tra i partiti, all'esito della tornata elettorale: cfr. A. RUGGERI, *La riforma Meloni*, cit., 1014.

²⁴ Cfr. D. MONE, *Il ddl costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, VI ss.; M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo*, cit., 34 ss.

²⁵ Nella storia repubblicana del nostro Paese, in diverse occasioni il Presidente della Repubblica ha opposto il proprio "veto" alla nomina dei ministri proposti dal Presidente del Consiglio incaricato. A parte il più noto e recente "caso Savona", si possono registrare almeno altri quattro casi di cui si è avuta notizia, nell'ambito della fase generalmente riservata di formazione del Governo: ad esempio, nel 2014, in occasione della formazione del Governo Renzi, il Presidente della Repubblica Napolitano non condivise la proposta del magistrato Nicola Gratteri quale Ministro della Giustizia, considerando inopportuno che un magistrato in servizio assumesse tale incarico, e al suo posto fu proposto e nominato Andrea Orlando; nel 2001, nel II Governo Berlusconi, il Presidente Ciampi si oppose alla nomina di Roberto Maroni al Ministero dell'Interno – per via dei processi in corso a suo carico per resistenza a pubblico ufficiale – e lo stesso venne poi destinato al dicastero del Lavoro; nel 1994, durante la formazione del I Governo Berlusconi, fu il Presidente Scalfaro a rifiutare la nomina di Cesare Previti a Ministro della Giustizia – in quanto avvocato del Presidente del Consiglio incaricato e imputato in un processo –, che venne, quindi, spostato alla Difesa, mentre alla Giustizia fu nominato Alfredo Biondi; nel 1979, invece, il Presidente Pertini rifiutò la proposta di Francesco Cossiga di nominare Clelio Darida al Ministero della Difesa.

eventuale veto riguardo a una proposta di nomina non condivisa²⁶ nella formazione del Governo, formulata da un Presidente del Consiglio forte, invece, di un'immediata legittimazione popolare; e nella remota ipotesi in cui un potere di veto fosse esercitato²⁷, sarebbe facile prevedere l'insorgenza di aspri contrasti istituzionali tra il Presidente della Repubblica, il Presidente eletto e la maggioranza parlamentare, dal momento che già vicende passate hanno dimostrato come, pure nell'attuale sistema, di fronte a circostanze analoghe, si sia persino blaterato del tutto inopinatamente di *impeachment*²⁸. Si tratterebbe, dunque, di un potere di nomina meramente formale, che la coerenza con il disegno complessivo ipotizzato dal progetto avrebbe forse richiesto fosse piuttosto attribuito al Presidente del Consiglio eletto.

Nel progetto di riforma si prevede, inoltre, il mantenimento del voto di fiducia iniziale al Governo, che sembrerebbe scarsamente aderente a un impianto basato sull'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo e su un'impostazione fortemente maggioritaria, anche se innestata in un sistema politico che non presenta (né probabilmente presenterà mai) una configurazione bipartitica. Sicché varrebbe il monito per cui, quando si compiono scelte promiscue e «si

²⁶ Al di là delle difficoltà classificatorie di tale potere di “veto” presidenziale, il relativo esercizio richiede, evidentemente, un uso prudente e moderato, le cui ragioni siano teleologicamente orientate alla tutela della Costituzione e alla salvaguardia della tenuta democratica dell'ordinamento, senza indebiti condizionamenti dell'indirizzo politico. Per alcune ricostruzioni sul punto, cfr. A. RAUTI, «*Scomporre e ricomporre*»: il potere di nomina dei ministri fra “partiti incoercibili” e categorie in via di ridefinizione, in A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 116 ss. e, *ivi*, A. RANDAZZO, “Viene anche lui. No, lui no”. Il ruolo del Presidente della Repubblica alla prova del “caso Savona” e il fondamento costituzionale di un rifiuto, 125; U. ADAMO, *Se il Presidente della Repubblica dice “troppo” e “troppo poco”*. Riflessioni a valle della dichiarazione resa il 27 maggio 2018; C. CARUSO, *Mattarella e il veto presidenziale: quando la Costituzione resta in silenzio*, in www.lacostituzione.info, 29.05.2018; V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in Dirittifondamentali.it, n. 1, 2018, 30.05.2018; A. ALBERTI, *Perché il decreto di nomina dei ministri proposti dal Presidente del Consiglio incaricato non ha natura “sostanzialmente governativa”*, in www.lacostituzione.info, 31.05.2018; A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso “Savona”*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, 09.07.2018.

²⁷ Come evidenziato in riferimento alla questione postasi con il “caso Savona”, la sequenza proposta-nomina ammette la possibilità di un rifiuto da parte del capo dello Stato rispetto alle indicazioni del Presidente del Consiglio incaricato: cfr. A. MORELLI, *Quello che la Costituzione non dice. Qualche osservazione su teorie e prassi del procedimento di formazione del governo a partire dal “caso Savona”*, in *ID.*, (a cura di), *Dal “contratto di governo”*, cit., 93.

²⁸ Sul punto, volendo, cfr. V. PUPO, *L'insussistenza dei presupposti per il giudizio di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo”*, cit., 197 ss. In generale, sul tema, nel volume citato, oltre ai contributi richiamati *supra*, cfr. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, 11 ss.; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, 43 ss.; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all'inizio della XVIII legislatura*, 57 ss.; L. D'ANDREA, *Il ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione del Governo Conte*, 69; cfr., altresì, le ricostruzioni di R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, e *ID.*, *A mente fredda. I poteri del presidente della Repubblica e l'importanza delle prassi*, entrambi in www.lacostituzione.info, 29.05 e 14.06.2018; O. CHESSA, *Il (presunto) veto presidenziale sul ministro dell'economia è legittimo?* e *ID.*, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, entrambi in www.lacostituzione.info, 23 e 27.05.2018 e, *ivi*, anche S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, 29.05.2018; R. MANFRELLOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, 30.05.2018; S. GAMBINO, W. NOCITO, U. ADAMO, *Di chi la responsabilità della crisi?*, in *Corriere della Calabria*, 30.05.2018; M. VILLONE, *Il capo dello Stato non ha il diritto all'ossequio*, in *Il Manifesto*, 30.05.2018.

affastellano regole costituzionali e regole della politica proprie di modelli diversi» si potrebbe finire «con l'avere il trionfo della discrezionalità e talvolta dell'arbitrio delle forze politiche»²⁹. Sulla prevista fiducia iniziale, si può rilevare come, da un punto di vista politico, essa parrebbe superflua, poiché risulterebbe abbastanza scontata, a fronte dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, che finirebbe col trascinare anche la contestuale elezione dei candidati parlamentari ad esso collegati³⁰, grazie pure alla prevista assegnazione di un premio di maggioranza. Si fa tuttavia rilevare come, sotto un profilo giuridico, la fiducia scaturente dall'immediata legittimazione popolare riguarderebbe soltanto il Presidente del Consiglio e la relativa coalizione, ma non l'effettiva composizione della compagine ministeriale, che verrebbe delineata successivamente alle elezioni, né la definizione più dettagliata del programma di governo, sui quali quindi si appunterebbe il previsto voto di fiducia iniziale³¹, con una sorta di sistema di «doppia fiducia»³²; senza che sia possibile, ad ogni modo, escludere l'insorgenza di possibili gravi crisi politico-istituzionali tra legittimazione elettorale e legittimazione parlamentare³³. Si nota, altresì, come l'elezione diretta determinerebbe la trasformazione stessa della *ratio* del previsto voto di fiducia iniziale, che diverrebbe «il presupposto della farragginosa dinamica conseguente al suo possibile venir meno»³⁴, secondo previsioni che mettono in luce il modo in cui risulterebbero dimidiate, a dispetto delle contrarie rassicurazioni, le attribuzioni del Presidente della Repubblica e ingabbiate le dinamiche politiche.

Difatti, in base alle proposte di modifica dell'art. 94 Cost., nell'eventualità che la mozione di fiducia iniziale non fosse approvata, il capo dello Stato sarebbe tenuto a rinnovare l'incarico al Presidente del Consiglio eletto, e nell'ipotesi che anche in tal caso al Governo non venisse accordata la fiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe procedere allo scioglimento delle Camere. È difficile comprendere la ragione della prevista possibilità del reincarico e della

²⁹ Cfr. L. VENTURA, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, in ID. (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 100. Da questo accostamento di istituti di forme di governo differenti, la rilevata natura "ibrida" della forma di governo che la riforma introdurrebbe: cfr. A. LUCARELLI, *La tirannia*, cit., IV; in senso critico anche A. MORRONE, *Il "premieratino" di Meloni è inutile e dannoso*, in *Domani*, 01.11.2023.

³⁰ Cfr. G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 1, 2024, 268; «voto fuso» è la definizione adoperata da G. TARLI BARBIERI, *Intervista a Radio radicale, Il ddl di riforma Costituzionale sul premierato*, in https://www.youtube.com/watch?v=uj2ig_V0AUo.

³¹ Cfr. A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze*, cit., 1015.

³² Secondo A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in ID., (a cura di), *Evoluzione del sistema politico istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2011, 469 ss., tale circostanza contraddistinguerebbe già l'attuale sistema, in cui, di fatto, la formula elettorale e la struttura della coalizione, nonché il relativo *leader*, sono delineati già prima delle elezioni, e il voto degli elettori (i rappresentati) andrebbe a concluderne la fiducia, ferma restando la necessità del successivo conseguimento e del mantenimento della stessa in Parlamento (e dunque da parte dei rappresentanti) sul programma presentato, sui componenti del Governo e sul Presidente del Consiglio. Cfr., altresì, nello stesso Volume, P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, §§ 4 ss. Qualifica come di mero fatto, non già positivamente fondato, il vincolo discendente dalla formula politica M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III (2010), 558 ss.

³³ Cfr. S. CURRERI, *Quel "pasticciaccio brutto" del voto di fiducia iniziale*, in *www.costituzione.info*, 15.12.2023, 3; sottolinea la necessità di garantire il rispetto del voto popolare senza eccessive rigidità in caso di crisi N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 101 ss.

³⁴ Cfr. M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. Premierato*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, XXXII ss.

ripetizione del voto di fiducia iniziale³⁵, a meno di ricondurla, come accennato, alla necessità di dare rilievo alla condivisione del programma dettagliato e della compagine ministeriale prescelta da parte di tutti i partiti di maggioranza in seguito alle elezioni³⁶, attribuendo, in tal modo, a quelli meno votati della coalizione «il potere di contrattare la composizione del Governo»³⁷, ma così di fatto dimidiando la forza della legittimazione diretta del Presidente del Consiglio eletto. Con una solenne presa d'atto, per certi versi, della conflittualità che fatalmente contraddistinguerebbe le coalizioni tra partiti nel sistema politico-istituzionale italiano, anche in presenza di una forma di governo che preveda l'elezione del *Premier* da parte del corpo elettorale. Ma con la differenza che, in forza della soluzione obbligata prevista, non potrebbero più operare quei meccanismi di flessibilità propri di una forma di governo parlamentare, che affidano al Presidente della Repubblica, quale capo dello Stato, la valutazione circa le possibili soluzioni di una crisi.

Ciò è ancora più evidente in base alle ulteriori innovazioni proposte dell'art. 94 Cost., che mettono in luce, per un verso, come al Presidente della Repubblica vengano attribuiti compiti meramente notarili, vincolati da stringenti disposizioni che, nelle ipotesi di incertezza politica, finirebbero per ridimensionare pressoché totalmente il suo potere di intermediazione, tanto nella fase di formazione del Governo, quanto in quella di composizione delle eventuali crisi e, ancora, di decisione sull'eventuale scioglimento anticipato delle Camere; e, per altro verso, come i rapporti tra gli organi di direzione politica finiscano col reggersi su una sorta di «equilibrio del terrore»³⁸ che, com'è stato notato, potrebbe garantire uno scenario essenzialmente stabile, basato sulla consapevolezza che sia il Governo che il Parlamento potrebbero l'uno «dare scacco matto all'altro», perdendo tuttavia entrambi la partita, e senza che dalla stabilità in parola scaturisca necessariamente un buon governo³⁹, basata (come sarebbe) su una sorta di «ricatto» reciproco, che potrebbe portare anche a un sostanziale stallo politico. Si prevede, ad esempio, che, all'ipotesi di approvazione di una mozione di sfiducia al Presidente del Consiglio eletto, conseguano le sue dimissioni obbligatorie e anche l'automatico scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica. E mentre tale automatismo potrebbe essere consono a un sistema che preveda l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, meno lo sembrano alcune conseguenze previste in caso di sue dimissioni per cause diverse

³⁵ La previsione del doppio voto di fiducia iniziale al Governo presieduto dal Presidente eletto è stata ritenuta «assurda» (cfr. M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, in *Astrid-Rassegna*, n. 6, 2024, 5) e «bislacca» (ID., *Il Premierato nel disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati: al peggio non c'è mai fine*, in *Astrid-Rassegna*, n. 16, 2023), una sorta di «accanimento terapeutico» o «ritenta, sarai più fortunato» (cfr. S. CURRERI, *Perché la riforma della Meloni è sgangherata e inefficace: presidenzialismo un'anatra zoppa*, in *L'Unità*, 02.11.2023); di «doppia legittimazione irrazionale e conflitto potenziale» scrive C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire stabilità?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 9 s.

³⁶ Come rileva A. RUGGERI, *La riforma Meloni*, cit., 1015, il quale sottolinea come possa anche darsi l'ipotesi che il primo voto negativo si appunti non sulla lista dei ministri, ma sul programma, che verrebbe così cambiato per propiziare il secondo voto di fiducia ed evitare lo scioglimento.

³⁷ Cfr. M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto*, cit., 5.

³⁸ L'efficace formula, coniata in relazione al funzionamento della forma di governo prevista al livello regionale e locale, è di G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, 210.

³⁹ Come nota A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni*, cit., LXVI.

dall'approvazione di una mozione di sfiducia⁴⁰. In una prima ipotesi, si stabilisce un meccanismo in base al quale il Presidente dimissionario, informando preventivamente il Parlamento, possa proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, il quale sarebbe tenuto a disporlo, senza possibilità di sondare in Parlamento eventuali soluzioni alternative della crisi. La previsione comprimerebbe i poteri presidenziali, lasciando verosimilmente il capo dello Stato spettatore anche nella settimana prevista per la formulazione della proposta da parte del Presidente del Consiglio, il quale potrebbe, eventualmente, far rientrare la crisi ritirando le dimissioni, ove si trattasse di dimissioni volontarie, ma non anche qualora queste conseguissero obbligatoriamente, ad esempio, al voto contrario su una questione di fiducia. La logica del “ricatto” Presidente del Consiglio/Governo e maggioranza parlamentare potrebbe quindi ulteriormente proporsi.

Rispetto alla proposta originaria del Governo, le modifiche formulate in commissione e poi in Assemblea hanno, per un verso, eliminato il farraginoso e alquanto irrazionale meccanismo c.d. anti-ribaltone⁴¹, e, per altro verso, previsto la possibilità di bypassare una rigida applicazione della regola *aut simul stabunt aut simul cadent*, verosimilmente per non scontentare i partiti alleati della coalizione di governo. Difatti, qualora il capo del Governo dimissionario non dovesse esercitare la facoltà di proporre lo scioglimento, se ne prevede la sostituzione, poiché si stabilisce che il Presidente della Repubblica, in tal caso, dovrà conferire l'incarico di formare il Governo, «per una sola volta nel corso della legislatura», al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. E allo stesso modo dovrebbe procedere nelle ipotesi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio, secondo l'ultimo comma che verrebbe aggiunto all'art. 94 della Costituzione⁴². Tuttavia, mentre la versione del testo presentata dalla Commissione Affari costituzionali, su queste ipotesi, sembrava riconoscere un residuo margine di valutazione al Presidente della Repubblica circa la possibilità di sostituire il Presidente del Consiglio dimissionario come previsto («può conferire l'incarico») o altrimenti decidere se sciogliere le

⁴⁰ Dal testo originariamente proposto è stato espunto l'aggettivo “volontarie”, per cui potrebbe trattarsi di tutte le ipotesi di dimissioni, quelle conseguenti a eventuali motivi personali, a valutazioni politiche o anche quelle obbligatorie, in seguito alla votazione contraria su una questione di fiducia posta dall'Esecutivo.

⁴¹ Non è più previsto, quindi, che, in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il capo dello Stato possa conferire l'incarico al Presidente dimissionario o a un altro parlamentare candidato in collegamento con il Presidente del Consiglio eletto, vincolandoli, in entrambi i casi, all'attuazione «delle dichiarazioni programmatiche su cui il Governo del Presidente del Consiglio eletto ha ottenuto la fiducia». Com'è stato notato, difatti, tale ipotesi avrebbe irrazionalmente previsto l'immodificabilità del programma di governo inizialmente proposto (a fronte di contesti continuamente mutevoli), ma altresì conferito di fatto al Presidente subentrante un potere assai più ampio rispetto a quello del Presidente eletto direttamente, dal momento che soltanto il secondo avrebbe potuto determinare lo scioglimento delle camere qualora non avesse ottenuto la fiducia o negli altri casi di sua cessazione dalla carica. Unanimes le critiche al meccanismo anti-ribaltone originariamente previsto: cfr. M. LUCIANI, “La norma anti-ribaltoni? Una trovata fallimentare”, intervista di C. Bertini, *La Stampa*, 01.11.2023.

⁴² Nel testo approvato in Senato, rispetto a quello formulato in commissione, l'ipotesi di dimissioni è stata distinta da quelle di morte, impedimento permanente o decadenza del Presidente del Consiglio eletto, dal momento che, come correttamente evidenziato, in questi ultimi tre casi non sarebbe stato possibile alcun reincarico (cfr. M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo*, cit., 5 s.).

Camere, nell'unica circostanza in cui tale attività non avrebbe rappresentato un atto dovuto⁴³, il testo approvato dall'aula del Senato, stabilendo esplicitamente che il Presidente della Repubblica «conferisce l'incarico», ne impedisce qualsiasi valutazione alternativa. Peraltro, il tanto decantato obiettivo di scongiurare eventuali ribaltoni e fenomeni di trasformismo pare non possa dirsi del tutto conseguito neanche in presenza di tali previsioni. Al netto di un possibile «staffettismo razionalizzato», che consentirebbe alla coalizione vincente di cambiare il proprio leader "in corsa", durante la legislatura, per effetto di eventuali accordi raggiunti al proprio interno⁴⁴, nulla impedirebbe che mutino anche le stesse formule politiche espresse dalla maggioranza, con un reincarico al Presidente dimissionario o ad altro parlamentare, originariamente "eletto" in collegamento, ma che al momento dell'incarico potrebbe, per ipotesi, anche aver cambiato schieramento politico. Il che, peraltro, sarebbe in contrasto con la declamata intenzione dei riformatori di restituire agli elettori il potere di decidere da chi essere governati, sottraendolo ai partiti.

Con le novità introdotte in commissione referente e approvate anche dall'Aula del Senato, nel disegno di revisione si prevede la modifica dell'art. 89, co. 1, Cost., in base alla quale si eliminerebbe la controfirma ministeriale per una serie di atti presidenziali, come «la nomina del Presidente del Consiglio, 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 al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere». La *ratio* dell'innovazione, come lo stesso proponente ha sottolineato⁴⁵, si ricolleggerebbe alla volontà di introdurre elementi di equilibrio in una riforma che punta al rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio, codificando gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, al fine di non lasciarne la relativa individuazione alla prassi (seppure condivisa), in modo da evitare possibili futuri tentativi del Governo di appropriarsi di prerogative del Presidente della Repubblica,

⁴³ Il Presidente della Repubblica avrebbe potuto, ad esempio, farvi ricorso nell'ipotesi in cui la maggioranza di Governo, anche cambiando il suo vertice, avrebbe avuto un interesse sicuramente contrario allo scioglimento anticipato, vale a dire l'ipotesi di elezioni amministrative tenutesi in gran parte del territorio nazionale, che avessero evidenziato il mutamento dei rapporti di forza politici nel Paese e palesato la conseguente carenza rappresentatività delle Assemblee. Anche se, come viene rilevato, quest'ultima costituirebbe un'ipotesi teorica che non ha mai trovato riscontro: cfr. A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero sia quando si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)*, in *Consulta online*, n. I, 2024, 455. Cfr., altresì, L. VENTURA, *Forme di resistenza nei congegni istituzionali*, in ID., *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Giappichelli, Torino, 2015, il quale considera proprio questa una possibile, significativa ipotesi del fatto che lo scioglimento sia un atto sostanzialmente presidenziale, dal momento che l'interesse contrario del Governo, in questa circostanza, potrebbe indurre il Presidente del Consiglio a negare la controfirma; G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in ID., *Le garanzie della Repubblica*, Torino, 2009, spec. 20 ss., in cui l'A. rileva la necessità che non vi siano regole o automatismi troppo dettagliati a disciplinare il potere di scioglimento, al fine di consentire al Presidente di svolgere il suo ruolo equilibratore di *moderazione* di un clima politico troppo acceso, e di *impulso* per un indirizzo politico di nuovo coerente e omogeneo, funzionale a un'autentica responsabilità politica.

⁴⁴ Cfr. M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti*, cit., XXXIII; D. MONE, *Il ddl costituzionale sull'elezione diretta*, cit., VI ss.; rileva come potrebbero ancora formarsi c.d. governi tecnici M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 56.

⁴⁵ Cfr. Leg. 19^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 189 del 14/03/2024, al seguente *link* ipertestuale www.senato.it.

mettendolo al riparo da indebite pressioni da parte dell'Esecutivo e del suo vertice⁴⁶. Una *ratio* condivisibile, nello scenario della riforma che indurrebbe necessariamente una riduzione degli spazi in cui il capo dello Stato possa esprimere le proprie autonome e discrezionali valutazioni ed esercitare il suo ruolo regolatore degli equilibrati rapporti tra organi costituzionali, nell'ottica della tutela e dell'attuazione del dettato costituzionale, di cui è garante. Condivisibile, quindi, che si ipotizzi di sottrarre a controfirma atti come la nomina dei cinque giudici della Corte costituzionale, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere, che sicuramente esprimono la volontà esclusiva del Presidente della Repubblica e già da tempo sono qualificati dalla dottrina come atti "formalmente e sostanzialmente presidenziali". Più controverso, secondo alcuni, sarebbe l'aver ricompreso altri atti, come la concessione della grazia e la commutazione delle pene, la cui natura di atto complesso, espressione di politica giudiziaria, e dunque di una necessaria collaborazione tra il capo dello Stato e il Ministro competente, non sarebbe venuta meno neppure in seguito alla qualificazione come atto sostanzialmente presidenziale, compiuta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁴⁷; nonché i decreti di indizione delle elezioni e dei referendum, in merito ai quali si rileva la prevalente natura sostanzialmente governativa di una decisione che riguarda l'organizzazione amministrativa dei momenti elettorali, o che comunque può comportare una certa interlocuzione tra i soggetti coinvolti per la scelta della data; e non avere compreso, invece, la convocazione straordinaria delle Camere⁴⁸.

⁴⁶ L'innovazione verrebbe salutata positivamente, anche se non senza critiche, dalla dottrina [con particolare favore C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2024, 05.04.2024, che definisce «storica» un'eventuale disposizione in tal senso; A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca*, cit., 450 ss., ritiene che una tale razionalizzazione potrebbe avere il pregio di esplicitare l'autentica portata letterale dell'attuale previsione costituzionale, per cui la controfirma sarebbe indispensabile per i soli atti presidenziali ma sostanzialmente governativi, in merito ai quali si esplicherebbe in pieno la funzione di garanzia costituzionale del controllo presidenziale, giudicandola, ad ogni modo, opportuna, nell'ottica della riforma, «per mettere al riparo il capo dello Stato da indebite pressioni da parte del Governo»; e già ID., *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare - Il diritto come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, 693 ss.; E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, 106 ss.; ID., *Commento all'art. 89 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, 96 ss.]; carattere «prevalentemente propagandistico» ricollega invece alla disposizione M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di premierato elettivo*, cit., 2 ss.

⁴⁷ Cfr. C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti*, cit., 4; M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di premierato elettivo*, cit., 3, e, sul tema, T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.07.2006 e, *ivi*, A. PUGIOTTO, *Castelli di carta sul potere di grazia*, 06.06.2006, M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato*, 13.09.2006; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2, 2007, 190 ss.; M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2006; G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 21.03.2007 e, *ivi*, L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, 28.11.2007; C. SALAZAR, *Considerazioni in margine alla sentenza n. 200 del 2006 sul conflitto tra il Presidente della Repubblica e il Ministro della giustizia intorno al potere di grazia (ovvero su come il Ministro "rampante" divenne "dimezzato")*, in A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per G. Grottanelli de' Santi*, I, Giuffrè, Milano, 2007, 537 ss.

⁴⁸ Cfr. C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti*, cit., 5; M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di premierato elettivo*, cit., 3.

L'articolo annovera anche la "nomina" del Presidente del Consiglio tra gli atti presidenziali per i quali verrebbe eliminata la controfirma; ma la "nomina", a rigore della riforma ipotizzata, non dovrebbe più figurare, stante la prevista elezione diretta. Rispetto a tale disposizione, difatti, si può rilevare l'incongruenza con quanto statuito dalle proposte di modifica degli artt. 92 e 94 Cost., in cui è contemplata non più la "nomina", bensì il "conferimento dell'incarico" al Presidente del Consiglio eletto o l'eventuale conferimento a quello dimissionario o ad un parlamentare eletto in collegamento. Oltre a ciò, annoverare tale atto tra quelli per cui non sarebbe più necessaria la controfirma, in una prospettiva di elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, sarebbe perlomeno contraddittorio, dal momento che ciò non ne attesterebbe la natura di atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, poiché l'immediata legittimazione popolare del Presidente del Consiglio andrebbe ad annichilire ogni possibile valutazione del Presidente della Repubblica nella fase di formazione del Governo, rendendo tale atto dovuto⁴⁹. Esattamente quest'ultima motivazione, invece, ha indotto i proponenti dell'emendamento a riformularne il contenuto, escludendo dagli atti presidenziali non più soggetti a controfirma proprio «il decreto di scioglimento delle Camere, salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto», onde evitare di ingenerare l'idea che, nella prospettiva della riforma, si profilassero due tipi di scioglimento, una come atto dovuto e l'altra a discrezione del Presidente della Repubblica⁵⁰. Una contraddizione, in realtà, parrebbe riscontrabile anche su questo fronte, poiché, se le ipotesi di scioglimento divenissero in buona sostanza vincolate, allora la previsione per la quale «il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro presidenti, sciogliere le Camere»⁵¹ e quella per cui «non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto» non si spiegherebbero; e ciò ancor di più alla luce della modifica operata dall'Aula con riferimento all'ultimo comma aggiunto all'art. 94, in cui, come accennato, non si dà più una minima possibilità di scelta discrezionale del Presidente della Repubblica rispetto alla decisione tra un reincarico e lo scioglimento delle Camere⁵².

⁴⁹ Vi è, inoltre, chi ha ipotizzato che la "nomina" di cui all'emendamento sulla controfirma possa riferirsi a una ipotesi configurabile nel caso in cui il sostituto incaricato al posto del Presidente del Consiglio eletto non ottenga la fiducia o venga meno per sfiducia o altre ragioni nel corso della legislatura; circostanza che consentirebbe al Presidente della Repubblica di nominare un nuovo Presidente del Consiglio in grado di coagulare una maggioranza parlamentare, in tal modo intendendo il riferimento all'avvicendamento «per una sola volta nel corso della legislatura» come un limite non assoluto, poiché riferito espressamente alle sole ipotesi di dimissioni del Presidente del Consiglio che non proponga lo scioglimento e agli altri casi in cui venga a mancare il titolare della carica, riproponendosi, in tale prospettiva, come effetto imprevisto e involontario, la flessibilità propria della forma di governo parlamentare: cfr. in tal senso M. VOLPI, *Gli emendamenti*, cit., 7.

⁵⁰ Cfr. Leg. 19^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 189 del 14/03/2024, al seguente [link ipertestuale www.senato.it](http://www.senato.it).

⁵¹ La disposizione dell'art. 88 è oggetto della proposta di riforma che elimina l'ipotesi, per vero mai verificatasi, di scioglimento anche di una sola delle due Camere.

⁵² Altro discorso potrebbe essere, invece, considerare la proposta di modifica in tema di controfirma indipendentemente dalla prospettiva della riforma, per cui, in merito al punto controverso della qualificazione dell'atto di scioglimento delle Camere, si proporrebbe la questione, da sempre dibattuta in dottrina, se si tratti di un atto duumvirale o piuttosto sostanzialmente presidenziale, caratterizzato da un'ampia carica di discrezionalità, ma sul quale incidono inevitabilmente tanto regole costituzionali quanto *regolarità* della politica, talvolta anche stringenti, che circoscrivono in buona misura i margini di manovra del Presidente della Repubblica: cfr. A. RUGGERI,

Un'ulteriore previsione che inciderebbe in modo evidente sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica, soprattutto nella sua veste di rappresentante dell'unità nazionale, è quella relativa all'abrogazione del secondo comma dell'art. 59 Cost., riguardante la possibilità di nominare senatori a vita cittadini italiani che abbiano «illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario». La motivazione sottesa, per cui l'istituto potrebbe essere suscettibile di alterare le dinamiche tra maggioranza e opposizione risultanti in Senato, parrebbe non tener conto, per un verso, del fatto che, sulla scorta della modifica intervenuta con la legge cost. n. 1/2020, il numero totale di senatori a vita in carica non possa più essere, in ogni caso, superiore a cinque; e, per altro verso, del fatto che la *ratio* di una tale disposizione, per come emersa anche in Assemblea costituente, è quella di permettere a quei cittadini che hanno espresso in vari ambiti la loro competenza a livelli eccellenti, rendendo per questo lustro al Paese intero, di apportare il loro contributo di sapienza ed esperienza anche in Parlamento, al fine di migliorare la legislazione, senza che la piccola quota di “rappresentanza della cultura” infici il principio della rappresentanza popolare, concorrendo piuttosto a integrarlo⁵³. Una tale previsione, difatti, valorizza il merito dal punto di vista democratico⁵⁴, ribadendo la prospettiva costituzionale che, già dal primo articolo, tende ad escludere ogni altro criterio, basato sull'appartenenza, la classe sociale o l'indebito privilegio, ponendo invece il lavoro a fondamento della Repubblica. Per una maggioranza, come quella attuale, che ha richiamato il “merito” persino nella denominazione del Ministero dell'Istruzione, una scelta di tal fatta parrebbe perlomeno contraddittoria. Né sembra fondata l'obiezione per cui la presenza di tale drappello di senatori rechi con sé il rischio di alterazione delle maggioranze parlamentari o di sostegno a compagini governative altrimenti instabili o difficilmente configurabili, dal momento che, nella prospettiva della riforma, al di là della accantonata costituzionalizzazione del premio di maggioranza del 55%, verrebbe pur sempre demandata alla legge elettorale l'individuazione di un premio che garantisca la maggioranza dei seggi ai candidati collegati al

Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione, cit., 11 ss.; ID., *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca*, cit., 451 ss. Copiosa la letteratura sul tema, cui si rinvia interamente, richiamando i più recenti contributi monografici: M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Cedam, Padova, 2008; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016; F. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post-partitica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

⁵³ Si vedano, in proposito, i resoconti dei lavori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 6 settembre 1946*, disponibile al seguente link ipertestuale <https://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori>, 131 ss. Cfr., altresì, P. FRANCESCHI, Art. 59, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, 105 ss.; R. MORETTI, Art. 59, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 370 ss.; A. CHIMENTI, Art. 59, *Commentario alla Costituzione*, Utet-WKI, Milano, 2006, 1167 ss.; L. SCAFFARDI, Art. 59, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2021, 45 ss.; B. PEZZINI, *Il voto dei senatori a vita, la rappresentanza politica e le contraddizioni del governare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13.03.2007, 2 ss.; G. RIVOSECCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *federalismi.it*, n. 10, 2016, 2 ss.; P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, La Vela, Viareggio, 2023; G. MENEGATTO, *I senatori vitalizi come espressione del diritto costituzionale “soggettivo” ed “istituzionale” della cultura*, in *Consulta online*, n. I, 2024, 418 ss.; E. FURNO, *Il tramonto dei senatori a vita nel d.d.l. costituzionale sull'elezione diretta del premier*, in *Nomos*, n. 1, 2024, 1 ss.

⁵⁴ In tal senso, cfr. G. SILVESTRI, Audizione alla I Commissione - Affari costituzionali del Senato, 28.11.2023, p. 3 (testo al seguente link ipertestuale <https://www.senato.it/application>).

Presidente del Consiglio, che renderebbe difficile a soli cinque senatori non eletti alterare gli equilibri politici delle Camere. Al contrario, al fine di non cancellare un istituto dal forte valore etico e simbolico, che ribadisce la centralità di cultura, competenza e preparazione in seno alle istituzioni democratiche e rappresentative, la cui autorevolezza è oggi sempre più negletta (anche – se non soprattutto – a causa dell’inadeguatezza del personale politico che in esse opera), si potrebbe forse prendere in considerazione l’ipotesi di ridurre il numero dei senatori a vita⁵⁵ o di prevedere una componente di nomina vitalizia nell’ambito della più numerosa Camera dei deputati⁵⁶ o di stabilire una durata per tale carica, consentendo un avvicendamento di personalità illustri in vari campi⁵⁷. Ma, al di là di una sempre auspicabile aderenza, nell’individuazione delle personalità da nominare, all’autentico spirito dell’art. 59, nel senso di evitare una certa tendenza a prediligere figure ad elevata caratura politica⁵⁸, sottrarre completamente una tale funzione al Presidente della Repubblica contribuirebbe ulteriormente ad accreditarne un ruolo meramente notarile e a depotenziare una delle possibili modalità con le quali può esplicarsi la rappresentanza dell’unità nazionale, anche nella direzione di segnalare gli esempi culturalmente più illustri del Paese, cui tutti i cittadini possano ispirarsi.

5. Considerazioni conclusive

La riforma punta al rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio e della relativa maggioranza parlamentare eletta in collegamento, alla luce dell’ipotizzata attribuzione del premio di maggioranza, la cui configurazione viene rimessa a una futura legge elettorale⁵⁹. Ne scaturirebbe una forma di governo del tutto inedita, non più parlamentare, ma neppure definibile come presidenziale o semipresidenziale, dal momento che, a fronte di una tale concentrazione di potere, si trascura del tutto l’imprescindibile e parallelo adeguamento dei contrappesi e del sistema delle garanzie che caratterizzano altre forme di governo, nell’ottica dei *checks and balances* posta a presidio del principio di separazione dei poteri e indispensabili affinché l’intero funzionamento dei meccanismi istituzionali non ne risulti sbilanciato o

⁵⁵ Cfr. M. VOLPI, *Gli emendamenti*, cit., 1.

⁵⁶ Cfr. S. CURRERI, Audizione alla I Commissione - Affari costituzionali del Senato, 05.12.2023, p. 5, testo al seguente link ipertestuale <https://www.senato.it/application>.

⁵⁷ Vi è anche chi ha proposto l’ipotesi che i senatori a vita non partecipino alle votazioni di connotazione più marcatamente politica, come quelle fiduciarie (cfr. G. ZAGREBELSKY, Audizione alla I Commissione - Affari costituzionali del Senato, 29.11.2023, p. 5 s., testo al seguente link ipertestuale <https://www.senato.it/application>), ma, sul punto, si segnala, all’opposto, la tesi di chi ritiene che tale previsione renderebbe il loro ruolo secondario e, in ogni caso, la partecipazione a tutte le altre votazioni esprimerebbe comunque una “politicità” (cfr. S. CURRERI, Audizione, cit., 4 s.); sul ruolo dei senatori a vita in riferimento alle votazioni fiduciarie, cfr. T. GROPPI, *Occorre ripensare i senatori a vita?* in *Astrid Online*, 23.05.2006; F. PATERNITI, *Riflessioni critiche sui senatori a vita di nomina presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23.11.2006 e, *ivi*, C. FUSARO, *I senatori a vita devono votare la fiducia*, 17.12.2006; G.M. SALERNO, *I senatori a vita, la “doppia maggioranza” e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 5, 2007.

⁵⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 22, che rileva come le nomine di personalità di spiccata caratura politica abbiano tendenzialmente sopravanzato quelle di uomini che hanno illustrato la Patria nei campi di cui all’art. 59 Cost., sebbene molti di essi avessero anche un assai elevato profilo culturale.

⁵⁹ Cfr. M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L’idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, XXII ss.

addirittura non democratico. La diretta legittimazione, difatti, non potrebbe valere a disattivare quei limiti cui l'art. 1 della Costituzione subordina l'esercizio stesso della sovranità popolare; né è pensabile che si possa intervenire a rafforzare la configurazione di un organo senza che ciò determini condizionamenti a cascata sulle altre sedi di esercizio delle funzioni pubbliche e dunque senza che si renda opportuno ricalibrare adeguatamente l'impianto istituzionale⁶⁰.

L'impostazione iper-maggioritaria dell'attuale sistema e, ancor più, quella che conseguirebbe alla riforma, difatti, rischia di conferire alla coalizione vincente l'opportunità di incidere direttamente sull'elezione del Presidente della Repubblica e, conseguentemente, in modo mediato e immediato, anche su due terzi dei componenti della Corte costituzionale, nonché su una consistente quota del CSM.

Da questo punto di vista, nessun utile apporto al rafforzamento dei *quorum* elettorali di garanzia sembra produrre l'ipotesi introdotta con un emendamento in commissione e approvato anche in Aula, che porterebbe la maggioranza prevista per l'elezione del Presidente della Repubblica dai due terzi alla maggioranza assoluta a partire dallo scrutinio successivo al sesto e non più da quello successivo al terzo. Un meccanismo che altro non determinerebbe se non un prolungamento fino alla sesta votazione dell'indecisione e dei tatticismi sovente portati avanti dalle forze politiche, fino al previsto abbassamento del *quorum*, nelle occasioni di rinnovo di tale carica istituzionale, con logiche meramente spartitorie; occasioni che, al contrario, dovrebbero rappresentare il più alto momento di aggregazione delle forze politiche, cui esse potrebbero vedersi "costrette" fin dall'inizio se il *quorum* venisse bloccato ai due terzi⁶¹, ancor più nella prospettiva maggioritaria che potrebbe delinarsi, con la conseguente necessità di individuare da subito personalità massimamente rappresentative.

Ma l'impronta maggioritaria, senza adeguati correttivi, oltre a consentire il monopolio della modifica dei regolamenti parlamentari, rischia di snaturare anche il principio di rigidità costituzionale e il relativo procedimento aggravato di revisione, acuendo, in tal senso, il già ampiamente disinvolto impiego della Costituzione quale oggetto di continuo scambio politico e di modifiche "a colpi di maggioranza" da parte di forze politiche che, trasversalmente, tendono ad imputare alla Carta fondamentale aspetti di cattivo funzionamento delle istituzioni dipendenti, al contrario, dal concreto funzionamento del sistema politico stesso⁶².

La riforma, peraltro, finisce con l'indirizzarsi sugli obiettivi sbagliati, poiché se c'è un organo la cui forza deve essere rinvigorita nel panorama istituzionale italiano, quell'organo non è il Governo né il Presidente del Consiglio, quanto piuttosto il Parlamento, il quale da anni, anche

⁶⁰ Cfr. C. BUZZACCHI, *L'ospite*, in www.lacostituzione.info, 08.01.2024; M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo*, cit., 42 ss.; E. BALBONI, *Parola chiave: democrazia di investitura*, in www.lacostituzione.info, 26.01.2024 e, *ivi*, R. BIN, *Una riforma da ridere*, 12.11.2023; ID., *Il "premierato" è una bufala, e ha due corni*, 22.03.2024; A. CANTARO, *Sette pensieri sul premierato infantile*, 04.12.2023; L. VENTURA, A. MORELLI, *Premierato e costituzione materiale, tra sublimazione e soppressione*, 03.01.2024.

⁶¹ Così già L. VENTURA, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, cit., 478 e G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo della crisi*, in ID. (a cura di), *La figura e il ruolo*, cit., 467 s.

⁶² Cfr. L. VENTURA, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit., 8 s.; M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, cit., 2 ss.; A. LAMBERTI, *Forma di governo e crisi del sistema politico tra riforme a Costituzione invariata e "razionalizzazione del parlamentarismo"*, in federalismi.it, 07.06.2023 e, *ivi*, A.M. NICO, *Alcuni possibili correttivi della forma di governo parlamentare*, 2 ss.; S. STAIANO, *La regolazione della forma di governo nel contesto costituzionale*, 2 ss.

in conseguenza della crisi del sistema dei partiti, risulta annichilito nei suoi poteri, a fronte dell'onnipresenza normativa del Governo e dunque a tutto vantaggio dell'Esecutivo⁶³. È sufficiente pensare al fenomeno del monocameralismo di fatto che ormai contraddistingue una buona parte dei procedimenti legislativi che impegnano il Parlamento; all'abuso disinvolto della decretazione d'urgenza quale modalità ordinaria di legislazione; all'impiego massiccio dei maxi emendamenti e delle questioni di fiducia, che sostanzialmente paralizzano qualsiasi azione parlamentare. Peraltro, la riduzione dei parlamentari e le riforme dei regolamenti delle Camere non pare abbiano funzionato, com'era stato auspicato, nel senso di rivitalizzare il ruolo dell'istituzione, anche in conseguenza del mancato adeguamento in senso proporzionale della legge elettorale, ed anzi il "taglio" dei parlamentari sia stato piuttosto indicativo di quella disaffezione di stampo populistico nei confronti della politica e dei politici.

Emerge, quindi, come la spinta riformatrice costituzionale italiana scaturisca, oggi come in passato, da una sostanziale incapacità di condurre un'autoanalisi collettiva da parte dell'intera classe politica e di promuovere un profondo risanamento al suo interno, attività che sicuramente risultano più complicate rispetto alla facile ricerca del consenso, fatta di disintermediazione e di *slogan* facilmente intuibili, soprattutto dalla propria parte politica e diffusi capillarmente tramite i mezzi *social*. Proprio il progressivo sfaldamento del sistema dei partiti, il declino della qualità dello stesso personale politico e, in generale, il depotenziamento dell'azione di tutti i corpi intermedi, che un tempo fungevano da tramite per veicolare al livello istituzionale le istanze plurali promananti dalla società, nonché tutti quei fattori che, unitamente alla mancanza di un diffuso *idem sentire de republica* – che ancora oggi, a più di un

⁶³ Secondo i dati dell'Osservatorio legislativo e parlamentare-Politiche della legislazione (disponibili al seguente *link* ipertestuale <https://www.camera.it/temiap/documentazione>), dall'inizio della XIX legislatura (13 ottobre 2022) al 13 luglio 2024, sono state approvate 131 leggi, di cui 1 legge di revisione costituzionale (l. cost. n. 1/2023, che introduce lo sport in Costituzione) e 130 leggi ordinarie. Di queste, 55 sono di conversione di decreti-legge e 75 altre leggi ordinarie. Di queste ultime, 41 sono di iniziativa governativa, 32 di iniziativa parlamentare e 2 di iniziativa mista (Governo/Parlamento per la ratifica dell'accordo Italia/Svizzera; Parlamento e CNEL per l'introduzione del c.d. oblio oncologico). Sono stati, inoltre, emanati 68 decreti-legge, cui si aggiungono 65 decreti legislativi e 3 regolamenti di delegificazione. In totale, quindi, delle 130 leggi finora approvate, 96 sono di iniziativa governativa, pari al 73,3%. Cfr. B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 61 ss.; A. ALGOSTINO, *Premierato purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 122, che rileva come si sia persino invertito «il rapporto di responsabilità politica: è il Parlamento a essere responsabile nei confronti del Governo nel ratificare in modo rapido ed efficiente le sue decisioni»; E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *federalismi.it*, 07.06.2023, 2 ss., il quale rileva come il dibattito sulle riforme sia viziato dal fatto di prendere le mosse dai presupposti sbagliati, dal dare per scontato che l'esecutivo sia debole e lo sia per come esso è configurato nella forma di governo tracciata dalla Costituzione, e non per come effettivamente il potere politico sia esercitato dagli organi tra i quali è distribuito il potere politico; F. BILANCIA, *Il c.d. premierato all'italiana*, cit., 3, che ravvisa il pericolo che il Presidente della Repubblica sia privato degli essenziali strumenti di «attivazione dei correttivi dinamici tipici delle forme di governo parlamentari, con il rischio di accentuare l'instabilità politica e istituzionale del sistema, «privato degli essenziali strumenti arbitraggio presidenziale»; R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, 6 ss.

secolo e mezzo dall'unificazione, fa latitare un'effettiva unità nazionale⁶⁴ – hanno finito per svilire la rappresentanza e alimentare un'ampia sfiducia dei cittadini nei confronti della politica, dei suoi attori e delle stesse istituzioni rappresentative, che si traduce in un sempre più marcato astensionismo nei momenti elettorali. I casi giudiziari che sempre più spesso emergono, sia al livello nazionale che locale, evidenziano ulteriormente, per un verso, l'incapacità degli attori del sistema politico di condurre una profonda riconsiderazione critica al proprio interno e, per altro verso, l'ineludibile esigenza di recupero della dimensione etica della politica, dal momento che l'adesione concreta a quell'etica pubblica cui fa rinvio l'art. 54 della Costituzione e, in generale, l'intera impalcatura di principi della Carta fondamentale, dovrebbe rappresentare il presupposto necessario per chi voglia intraprendere e svolgere l'attività politica. Altrimenti il cortocircuito inevitabile è che laddove non riesce ad arrivare l'etica della responsabilità arrivi poi la magistratura, con il corollario di critiche sull'attività "ad orologeria" quando questa giocoforza si trovi a supplire alle mancanze e inefficienze della classe politica stessa, sovente poco consapevole dei propri ruoli istituzionali, ma assai legata alle "poltrone". Senza contare certi "spettacoli" parlamentari a dir poco indecorosi e un linguaggio che sovente si spinge ben oltre il turpiloquio.

Nella situazione attuale, con un sistema dei partiti debilitato e inefficace, oltre che delegittimato dal punto di vista morale, e una istituzione parlamentare debole e frammentata politicamente, il ruolo del Presidente della Repubblica in funzione unitaria e di mediazione delle asperità dei conflitti, nella prospettiva della continua promozione e del costante consolidamento dell'unità nazionale, attraverso tutte le sue attribuzioni, risulta fondamentale. E tale ruolo i diversi Presidenti della Repubblica, pur nella varietà delle personalità e dei modi di interpretare la carica ricoperta, hanno svolto in modo prezioso dal punto di vista simbolico e formale. Ma, com'è stato rilevato⁶⁵, la creazione di unità, in società segnate da pesanti disuguaglianze sociali, spetterebbe proprio agli organi e alle istituzioni del pluralismo, che dovrebbero riflettere la molteplicità politica e sociale, agendo concretamente per ridurre le disuguaglianze e per creare inclusione sociale⁶⁶. E forse proprio la rielezione del capo dello Stato, avvenuta per ben due volte, mentre per alcuni è indicativa di un rafforzamento dell'organo presidenziale, al contrario pare rappresentare piuttosto il sintomo della debolezza del Parlamento e della crisi dei partiti, essendosi configurata come l'unica soluzione di fronte all'incapacità delle forze politiche di trovare un accordo in occasione di tale importante momento istituzionale.

⁶⁴ Sul punto, cfr. L. VENTURA, *Unificazione e unità nazionale*, in P. MORI (a cura di), *Unificazione politica e unificazione giuridica. Atti della giornata di studio per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia – 15 marzo 2011*, Editoriale scientifica, Napoli 2012, 9 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni*, cit., 1 ss.

⁶⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Il giroscopio costituzionale*, cit., 22 ss.; ID., *La parabola della presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, 1 ss.

⁶⁶ Sottolinea la necessità di una forma di governo dotata di un'indispensabile flessibilità, che consenta di ridurre il grado di conflittualità sostanziale tra le tante componenti della collettività e non induca, a sua volta, ulteriori contrasti e disaccordi tra le parti in competizione per il governo del Paese G.M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, non la personalizzazione in via elettiva*, in *federalismi.it*, 07.06.2023, 4 ss.

Puntare al rafforzamento dell'organo esecutivo senza adeguare i contrappesi di garanzia, per di più destrutturando le prerogative e le attribuzioni presidenziali e tenendo in non cale l'esigenza di rilanciare un'istituzione sempre più annichilita come il Parlamento, potrebbe far temere derive personalistiche e, per paradosso, potrebbe non riuscire a garantire l'auspicata stabilità, in presenza della conflittualità che sempre contraddistingue le eterogenee coalizioni elettorali italiane e che si riflette inevitabilmente nelle aule parlamentari; e, per altro verso, potrebbe rischiare di deprimere ulteriormente il principio di rappresentatività, conferendo alle assemblee rappresentative un'artificiosa impronta fortemente maggioritaria, che finirebbe per distorcere la volontà popolare⁶⁷.

È pur vero che il governo della complessità, come quella che scaturisce dal contesto attuale, richiede una stabilità sufficiente come carattere stesso della democrazia, che non può quindi sicuramente essere lasciato come connotato proprio di sistemi non democratici⁶⁸. Ma gli obiettivi della stabilità e governabilità non sono valori alternativi rispetto a quello democratico, ma ne costituiscono un tutt'uno. Sicché, se per un verso è vero che il fine della governabilità possa essere un obiettivo politico costituzionalmente legittimo, in grado di avere riflessi positivi sul piano sociale ed economico, per altro verso non può essere perseguito sacrificando sull'altare della governabilità le insopprimibili esigenze di rappresentatività, poiché quest'ultima integra invece un principio costituzionale fondamentale e l'identità più preziosa delle istituzioni democratiche, non un mero obiettivo politico⁶⁹. Peraltro, la stabilità è, sì, una condizione indispensabile per la governabilità, ma quest'ultima non è la sua necessaria conseguenza, se il personale politico non è qualitativamente efficiente e se il sistema politico è ampiamente frammentato⁷⁰.

⁶⁷ Le lucide parole della senatrice a vita Liliana Segre, pronunciate in occasione dell'avvio dell'esame della riforma nell'aula del Senato, delineano esattamente tali perplessità e timori circa i possibili esiti del progetto riformatore: cfr. Leg. 19^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 188 del 14.05.2024, p. 27 ss., disponibile al seguente [link ipertestuale](http://www.senato.it) www.senato.it.

⁶⁸ Cfr. L. VENTURA, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, in ID. (a cura di), *Le crisi di governo*, cit., 97; in proposito, si deve ad A. RUGGERI l'espressione «uso congiunturale della Costituzione»: cfr. A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 6, 2018, 10.06.2018 e *ivi*, ID., *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, 24.04.2003; ID., *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, 09.07.2001.

⁶⁹ Come già variamente rilevato anche in riferimento a precedenti progetti di riforme costituzionali: cfr. L. VENTURA, *Notazioni sulla riforma costituzionale*, in *Diritti regionali*, 16.05.2016, 419; M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*. *Notarelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, LVII s.; ID., *Minoranze parlamentari, funzione dell'opposizione e quorum di garanzia dopo la legge costituzionale n. 1/2020*, in R. TARCHI (a cura di), *Il seguito del referendum sul taglio dei parlamentari. Riflessioni in chiave comparata*, in *Consulta on-line*, fasc. spec. n. 2021/1, 59; B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato*, cit., 70 ss.; A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia*, cit., 120 ss.; ID., *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questione giustizia*, 10.02.2020; anche la Corte costituzionale ha ribadito l'ancillarità dell'obiettivo della governabilità rispetto al principio rappresentativo nella sent. n. 1/2014, in materia di legge elettorale.

⁷⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni*, cit., LXIII; ID., *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?)*, cit., 216 ss.; G. SARTORI, *Verso una Costituzione incostituzionale?*, in www.astrid-online.it, 5, che rileva come «la stabilità [sia] un falso scopo perché quel che conta non è la durata di un governo, ma la sua capacità di decidere e di agire con efficienza. E la durata non dà efficienza; ne può essere una condizione facilitante, ma non certo una

Non può trascurarsi, quindi, come l'ingovernabilità dipenda soltanto in minima parte dall'insufficienza delle regole giuridiche costituzionali, mentre sono soprattutto i concreti meccanismi della politica e il decadimento etico dell'intero sistema politico a incidere in massima parte sulla resa delle istituzioni democratiche. Ricorrere ostinatamente all'ingegneria costituzionale, accompagnata da *slogan* accattivanti ma illusori, rischia di rappresentare un utile mezzo per distogliere l'attenzione⁷¹ rispetto all'incapacità del sistema dei partiti di farsi carico delle pressanti istanze sociali, cui fornire delle risposte nelle sedi istituzionali, e di riproporre «il seducente ma ingannevole miraggio delle capacità taumaturgiche delle riforme costituzionali nei confronti dei mali del sistema politico»⁷².

condizione sufficiente. Un governo può essere longevo e inetto, stabile e paralizzato. Per essere efficiente non basta che un governo duri; occorre che sia costituito da una maggioranza omogenea di alleati “vicini” e solidali»; G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, cit., 268 s.; M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo*, cit., 39 ss., che rileva come occorrerebbero non tanto più poteri quanto maggiore capacità di elaborazione e attuazione di politiche pubbliche funzionale al soddisfacimento delle esigenze della collettività tutta; sui significati del concetto di stabilità cfr. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri (DDL nn. 935 e 830)*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023, XCV ss. Nella prospettiva di cogliere l'opportunità che oggi si presenta per condurre una riforma che garantisca stabilità governativa, cfr. T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, XVII ss.; ID., *Chi ha paura del premierato?*, in www.diariodidirittopubblico.it, 15.11.2023, agg. 25.01.2024; M. BELLETTI, *Il simul simul “temperato”, ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenza tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 11 ss.; E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in federalismi.it, 07.06.2023 e, *ivi*, G. CERRINA FERONI, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*; F. CLEMENTI, *Per un'innovazione consapevole: rafforzare la premiership senza rigidità sistemiche*; N. LUPO, *Revisioni costituzionali “puntuali” e “a tappe” della forma di governo. perché no?*; S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione diretta del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*; I.A. NICOTRA, *Per un governo di legislatura*; A. POGGI, *Perché e a che condizioni l'elezione diretta può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*; O. POLLICINO, *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*; G. RAZZANO, *La via italiana per la stabilità di governo e per la sua corrispondenza al voto popolare*; F. SALMONI, *Conciliare governabilità e forma di governo parlamentare attraverso riforme legislative e due revisioni costituzionali*; A. SCIORTINO, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*; A. SIMONCINI, *Sul rafforzamento dell'esecutivo*; V. TONDI DELLA MURA, *Il neoparlamentarismo per una riforma di compromesso rispettosa della prassi politica*; L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*.

⁷¹ Cfr. A. ALGOSTINO, *Premierato purché capo sia*, cit., 120, che sottolinea come l'idea del rafforzamento dell'esecutivo ciclicamente riemerge, «come un fiume carsico [...] e, nel frattempo, sotterraneo, erode il terreno del Parlamento e gli equilibri costituzionali», rappresentando «il fascino della decisione, del Capo, quale asse portante di una visione dei rapporti sociali e politici, e, insieme, un canto della sirena, un evergreen quanto a strumento di distrazione sociale e marketing politico». Allo stesso modo, di «manovra diversiva, messa in atto a bella posta per distrarre la pubblica opinione dalla mole ingente di problemi che affliggono il Paese [...], dando fiato alla erronea credenza che tutto il male discenda dalla Carta [...], laddove il sistema politico e coloro che in esso operano risultino esenti da menda alcuna».

⁷² Cfr. L. VENTURA, *Notazioni sulla riforma costituzionale*, cit., 8. Peraltro, è stato anche notato come potrebbe essere oltremodo complicato applicare l'eventuale riforma, dal momento che la disposizione transitoria che essa prevede presenta contraddizioni che potrebbero profilare scenari inediti, come quello di una sostanziale vigenza di norme formalmente abrogate, perdurante fino a che non fossero approvate le disposizioni elettorali che consentirebbero la pratica attuazione delle norme riformate. Cfr. E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2024, 2 ss.

LUCA DELL'ATTI* E PIERCARLO MELCHIORRE**

Su alcuni tratti distintivi delle forme di governo in Spagna e Italia. Sistemi nazionali e regionali a confronto alla luce della recente ipotesi del c.d. premierato elettivo***

ABSTRACT (EN): In the light of the constitutional bill of “elective premiership”, the article analyzes the pivotal role, in the cabinets, of the leader and/or parties coalition. With this aim, we compare the Spanish and Italian national and regional systems and we observe that the first find a solution to the stability crisis in the fluidity that is a proper feature of parliamentarism, while the later resort to institutional tools that stiffen the systems by placing them at the borders of the parliamentary form of government.

ABSTRACT (IT): Considerata la proposta di riforma costituzionale del c.d. “premierato elettivo”, l'articolo indaga la tensione fra dimensione coalizionale e leaderistica dell'Esecutivo tramite il confronto tra i sistemi nazionale e regionale spagnolo e italiano, registrando che, mentre i primi trovano nella fluidità propria dei regimi parlamentari una soluzione alle crisi congiunturali di stabilità, i secondi – nel tentativo di raggiungere lo stesso obiettivo - utilizzano meccanismi istituzionali di irrigidimento, così collocandosi ai confini della forma di governo parlamentare.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Regole e regolarità della forma di governo italiana, fra mediazione e convenzioni partitiche. – 3. Il sistema regionale e comunale quale modello di un assetto di governo monocratico e iper-stabilizzato. – 4. Mediazione politica e tensione coalizionale: la risposta spagnola alla crisi di stabilità. Dallo Stato centrale... – 5. ...alle comunità autonome. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

I sistemi di governo parlamentari si connotano, pur nelle diffuse varianti che assumono a seconda degli ordinamenti in cui risultano positivizzati, per una significativa fluidità che attribuisce formalmente ai parlamenti e sostanzialmente ai partiti ivi rappresentati il compito di fare e disfare i governi. Di certo, in molti di essi, le elezioni, oltre a determinare l'equilibrio numerico dei partiti in Parlamento, svolgono anche la funzione di designare il premier in via di fatto, interponendo passaggi solo formali fra l'esito elettorale e la sua nomina, per via di peculiari sistemi elettorali, atavici costumi costituzionali o congegni di razionalizzazione.

* Ricercatore in diritto costituzionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

** Dottorando di ricerca in diritto pubblico comparato (corso di dottorato in “Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione”) – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

*** Articolo sottoposto a referaggio. Pur trattandosi del risultato di una riflessione condivisa dagli autori, si segnala che i paragrafi 1, 2 e 3 sono stati scritti da Luca Dell'Atti, i paragrafi 4, 5 e 6 da Piercarlo Melchiorre.

Eppure, anche in questi casi, il ruolo dei partiti, cioè della componente rappresentativa del sistema, resta determinante.

In questo panorama, il sistema italiano fa eccezione per l'elevato grado di de-razionalizzazione che rende l'esigenza di mediazione fra i partiti particolarmente pressante, nonché per il ruolo singolarmente ampio di gestione delle crisi assegnato (o almeno non esplicitamente negato) al Capo dello Stato. Per molto tempo criticato per il suo carattere distonico nel panorama comparato, è stato oggetto di svariati tentativi di riforma: di essi, tutti falliti, molto diversi eppure accomunati da una qualche forma di monocratizzazione del sistema, il coronamento sembra la proposta di revisione costituzionale avanzata dal governo in carica al tempo in cui si scrive, che tenta di risolvere le problematiche legate alla debole razionalizzazione del sistema tramite l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, il suo rafforzamento con un premio di maggioranza e la sua stabilizzazione col ricorso al meccanismo del *simul-simul*. Una formula che potrebbe portare il sistema italiano al di fuori —o comunque ai limiti— della forma di governo parlamentare, nella quale i canali di legittimazione del vertice dell'Esecutivo sono prevalentemente indiretti e la componente plebiscitaria non sovrasta quella rappresentativa¹.

In effetti, si ha difficoltà a rinvenire referenti comparati della proposta di revisione —a parte il caso israeliano, comunque diverso e di breve vita—, mentre la logica maggioritaria e monocratica (ma anche i congegni in concreto adoperati per realizzarla) rimanda esplicitamente al sistema locale e regionale italiano. Uno degli argomenti utilizzati a sostegno della riforma riguarda proprio la legittimazione diretta del Presidente del Consiglio², vista con favore perché porterebbe chiarezza agli esiti elettorali e coerenza fra questi e la successiva formazione dell'Esecutivo. In effetti, l'ultimo decennio di storia costituzionale italiana si connota per un tasso di variabilità di formule inedite per un assetto caratterizzato dalla debolezza endemica del Governo³ ma da una significativa stabilità di sistema. La difficoltà dei partiti di trovare soluzioni di governo temporalmente credibili ha portato alla formazione di due gabinetti tecnici (Monti e Draghi), anche in risposta all'emergenza, rispettivamente, economica e sanitaria.

Le stesse emergenze e le conseguenti medesime ventate di instabilità hanno notoriamente riguardato altri ordinamenti europei, anche per la natura dilagante di entrambe le emergenze, nonché del pervasivo ruolo d'indirizzo dell'Ue nell'uniformare le scelte dei governi nazionali. La conseguente crisi di consenso tanto dell'assetto sovranazionale quanto dei sistemi partitici nazionali ha alimentato lo spirare di venti populistici di vario colore politico, che in taluni sistemi hanno avviato un processo di istituzionalizzazione. Paradigmatici, in tal senso, l'Italia, ove il M5s, da movimento anti-sistema, ha guidato tutti i governi della XVIII legislatura con alleanze molto diversificate, e la Spagna, in cui, la stabile collocazione nel sistema partitico e nelle assemblee parlamentari da parte di Podemos e Ciudadanos prima, di Vox poi, ha interrotto

¹ I riferimenti sono, rispettivamente, ai classici A. LIPHJART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001 e E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, L. CIAURRO, C. FORTE (a cura di), Giappichelli, Torino, 1994.

² Così T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, p. XX, secondo cui, se si terrà il referendum, questo porrà agli elettori «una domanda chiara e semplice: vuoi tu cittadino eleggere il capo del governo nazionale, così come eleggi, da trenta anni, il capo del governo comunale e regionale?».

³ R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci, Roma, 2002.

una stagione quasi trentennale di stabilità governativa ed elevato notevolmente, tra il 2015 ed il 2019, il grado di complessità nella formazione e nella tenuta dei governi che si sono succeduti.

Se in Spagna la risposta all'instabilità degli scorsi anni è stata politica, tramite la bipolarizzazione del sistema, in precedenza bipartitico e premierale, in Italia si cerca, ora, una risposta di ingegneria istituzionale per monocartizzare e stabilizzare l'Esecutivo. È inoltre interessante notare che, come in Italia l'approvazione del "premierato elettivo" renderebbe la forma di governo nazionale coerente con quella regionale, in Spagna, la formula del governo di coalizione è stato sperimentato dapprima a livello autonomico, indi utilizzato a livello nazionale.

Di queste tendenze e di queste contaminazioni si tratterà nel presente contributo, dedicando all'Italia i paragrafi 2 e 3 e alla Spagna i paragrafi 4 e 5, mentre nel 6 si proveranno a tracciare osservazioni conclusive di metodo comparativo.

2. Regole e regolarità della forma di governo italiana, fra mediazione e convenzioni partitiche

Quando si pensa alla forma di governo delineata dalla Costituzione italiana, nell'ottica di chi la studia, si pensa immediatamente alla debole razionalizzazione che la contraddistingue, specialmente quando la si osserva al classico scopo di effettuare comparazioni con altri modelli parlamentari e, in ogni caso, quando si ha ben in mente lo spettro delle variegate declinazioni che la forma parlamentare assume nei vari ordinamenti costituzionali ove risulta storicamente positivizzata.

Tale carattere deriva, come noto, dall'assenza di meccanismi di stabilizzazione dell'Esecutivo, tanto in entrata quanto in uscita, dalla prerogativa particolarmente estesa (o, per lo meno, estendibile) del Capo dello Stato, dalla posizione di mediatore assegnata al Presidente del Consiglio. Deriva, inoltre, dal contesto storico-politico in cui è stata scritta la Costituzione, ove considerazioni di natura apparentemente contingente —ma invero di sguardo largo— consigliarono di affidare principalmente all'informale mediazione fra partiti le scelte relative all'Esecutivo, altresì attribuendo al Presidente della Repubblica significativi poteri di "intermediazione politica" nella gestione di questi complessi rapporti⁴.

La logica della mediazione e del rilievo centrale dei partiti coerentemente si estendeva, nel testo originario della Costituzione, ai circuiti rappresentativi di scala regionale e locale, ove presidenti di Regione, Provincia e Sindaci erano emanazione dei rispettivi organi consiliari e, dunque, degli accordi fra i partiti ivi presenti. Una logica, del resto, coerente con le caratteristiche condivise dai maggiori partiti nel corso della cd. prima Repubblica: radicati, burocratici, capillari, questi erano in grado di occupare le istituzioni ai vari livelli territoriali della Repubblica in una fase storica in cui, oltre a svolgere un essenziale ruolo di connessione fra società e istituzioni di stampo liberale, l'ordinamento territoriale del potere era tutto imperniato sullo Stato, cui la Costituzione assegnava quello che autorevole dottrina efficacemente definisce "ruolo tutorio" nei confronti di Regioni ed Enti locali⁵.

⁴ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2022.

⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, V ed.

Il ruolo costituzionale dei partiti risulta, del resto, dal carattere, diffusamente riconosciuto in dottrina, “a fattispecie aperta” (se non ambiguo) della lettera costituzionale in materia di forma di governo, perciò in grado di accogliere interpretazioni diverse, eppure del pari legittime⁶. In effetti, oltre che dalle consuetudini tramandate dall’esperienza pre-repubblicana, il testo costituzionale, nella materia *de qua*, risulta anche integrato da regolarità convenzionali, le quali appaiono, in certe fasi storiche e secondo gli accomodamenti del tempo, concordate, accettate e rispettate dagli attori politico-istituzionali⁷. A tacere dell’articolato (e mai pacificato) dibattito circa il tasso di vincolatività di queste convenzioni⁸, è, però, proprio il modo in cui i partiti comunemente intendono le prassi di integrazione del disposto costituzionale a offrirne l’immagine del reale funzionamento, naturalmente nel doveroso rispetto del disposto costituzionale.

Tali erano, nella cd. prima Repubblica, la *conventio ad excludendum*, la centralità istituzionale della Dc, la dissociazione fra *leadership* e *premiership*. Le modalità di legittimazione del Governo e del suo vertice erano massimamente intermedie: anche nella fase del cd. pentapartito, dei primi presidenti “laici” e dei relativi tentativi di fare della Presidenza del Consiglio il perno attraverso cui sottrarre alla Dc la guida della coalizione, concentrando in modo inedito *leadership* di partito e *premiership* di governo, la centralità dell’accordo di governo rimaneva indiscussa quale fonte normativa del programma di governo e della selezione del personale ministeriale, a partire dal Presidente del Consiglio⁹.

La stabilità del regime parlamentare era, dunque, garantita dall’accordo fra i partiti, il quale, per vero, si estendeva ben oltre la maggioranza di governo, finendo per riguardare, su talune questioni di tenuta sistemica, la continua dialettica fra il principale partito di governo e il principale partito di opposizione¹⁰. La stabilità del sistema, insomma, scandita dalla successione delle formule politiche, che negli anni ’70 arrivava persino a lambire il possibile ingresso del Pci nell’Esecutivo, era concetto diverso da quello (meno pregnante) della stabilità del Governo. Un’essenziale differenza resa bene dai numeri: mentre dal 1948 al 1993 si succedevano 43 gabinetti, alla Presidenza del Consiglio si succedevano 20 persone fisiche, dando luogo alle lunghe liste di numeri romani con cui si è soliti distinguere gli Esecutivi guidati dallo stesso presidente, e allo stesso modo i dicasteri erano occupati da personale politico piuttosto ripetitivo.

In altri termini, la durata dei gabinetti non inficiava la stabilità dell’assetto partitico, né di quello istituzionale, poiché la duplice legittimazione dei partiti (elettorale e sociale) ne garantiva la piena capacità rappresentativa, non richiedendo, perciò, ulteriori e più dirette forme di

⁶ Per un’articolata lettura delle prassi lungo la storia repubblicana S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, II ed.

⁷ *Funditus* G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁸ Fra i molti, in senso affermativo L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX, p. 634 ss.; in senso negativo M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2010, vol. III, p. 538 ss.

⁹ P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, 1975.

¹⁰ Così, sullo scioglimento anticipato, O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell’interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2004, p. 19 ss.

legittimazione del personale chiamato a comporre l'Esecutivo, in particolare del Presidente del Consiglio.

Il dato numerico, invero, non è neppure mutato nella fase successiva, caratterizzata dal ricorso a due leggi elettorali prevalentemente maggioritarie e, perciò, dotate di un significativo effetto di spinta alla coalizione. Dal 1994 al 2011 si sono tenute 5 tornate elettorali e si sono succeduti 10 gabinetti guidati da 5 persone fisiche. Anche a seguito del significativo mutamento delle regole elettorali, sono in parte mutate, nella fase in commento, pure quelle convenzionali: la caduta del muro di Berlino e la fine della *conventio ad excludendum* nei confronti dei partiti eredi del Pci determinavano la reciproca e piena legittimazione a governare, mentre la spinta alla coalizione dei congegni maggioritari semplificava il sistema dei partiti attorno a due schieramenti –l'uno progressista, l'altro conservatore– e alle rispettive *leadership*, avvicinando la nostra forma di governo al modello della *alternative democracy*.

Il ricorso al maggioritario, però, semplificava solo apparentemente l'assetto partitico, invero polverizzato ed estremamente fluido, ma la dimensione coalizionale continuava a connotare gli Esecutivi e, con essa, la regola dell'accordo fra partiti, ancorché anticipato alle alleanze pre-elettorali.

La crisi economico-finanziaria dell'Eurozona e la crisi del governo Berlusconi IV hanno frantumato questo assetto: nelle elezioni del 2013, il successo elettorale del M5s, dopo due anni di governo tecnico, ha reso inoperante il premio di maggioranza che aveva sin lì assicurato l'alternanza bipolare.

L'ultimo decennio di storia costituzionale, in effetti, registra dei dati fuori trend rispetto al passato. La lunga e frastagliata crisi che ha portato alla formazione del governo Conte I ne è riprova, come pure lo sono le due esperienze di governo tecnico (Monti e Draghi) che cingono il decennio in parola e, ancora, le molto diversificate esperienze di governo a guida Pd, dalle larghe intese di Letta al gabinetto quasi premierale di Renzi. Anche il dato numerico è fuori trend: nel periodo in questione si sono succeduti 7 gabinetti, guidati da ben 6 diversi presidenti del Consiglio. Inoltre, Conte, l'unico a ripetersi, presiedeva due gabinetti sostenuti da maggioranze sensibilmente diverse.

L'instabilità della fase in commento, allora, può essere ridimensionata nella sua portata ove letta nell'ottica dell'esigenza di elaborare nuove e condivise convenzioni coerenti col mutamento dell'assetto partitico ma pur sempre rispettose del dettato costituzionale¹¹.

In effetti, le elezioni del 2022 (ma anche le successive tornate elettorali regionali) sembrano dimostrare una tendenza nel sistema a ricercare stabilità lungo una rinnovata dinamica bipolare, per lo meno nella parte destra dell'arco partitico: la netta maggioranza parlamentare ottenuta a seguito delle elezioni politiche si è puntualmente riproposta nella formazione del governo Meloni, che ha registrato una decisiva espansione del ruolo della Presidente del Consiglio incaricata a detrimento di quello del Capo dello Stato, com'è normale che accada quando la coalizione di maggioranza è solida e pre-costituita rispetto al momento elettorale. Naturalmente, il governo resta pur sempre di coalizione, e alle sue dinamiche risulta e risulterà sottoposto, con

¹¹ Per quest'analisi S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 30 ss.

le conseguenze del caso che l'esperienza italiana ha sempre conosciuto pur nella diversità dei contesti storico-politici¹².

È, forse, con questa consapevolezza, che il governo in carica, nondimeno abbia sin qui goduto di indiscussa stabilità, porta avanti la pervasiva proposta di riforma costituzionale nota come “premierato elettivo”.

3. Il sistema regionale e comunale quale modello di un assetto di governo monocratico e iper-stabilizzato

Si è detto dell'essenziale ruolo di cerniera svolto dai partiti durante la cd. prima Repubblica, in grado di uniformare alle logiche pattizie nazionali i sistemi di governo territoriali. Forse per questo, una volta collassato quell'assetto partitico, è venuta meno anche la detta uniformità: «nell'arco di soli due anni, dal 1993 al 1995, il sistema politico italiano passò da una pressoché assoluta omogeneità sostanziale di sistemi elettorali dei vari livelli di governo, tutti incentrati sul meccanismo di carattere sostanzialmente proporzionale, ad una assoluta eterogeneità di sistemi elettorali, ciascuno dei quali rispondente a storie ed a logiche diverse», ma animati da un comune spirito, «l'ideologico *favor* verso la “democrazia maggioritaria”, fatta in gran parte di semplificazioni elettorali e partitiche e di personalizzazione della politica»¹³.

Questi sistemi preparavano la più ampia riforma realizzata con le leggi Bassanini e con ll. costt. 1/1999, 2 e 3/2001: Regioni ed Enti locali, la cui autonomia risultava radicalmente ampliata, venivano inoltre dotati di circuiti decisionali incentrati sulla legittimazione diretta del vertice dell'Esecutivo, la cui stabilità veniva garantita da appositi congegni istituzionali (il *simul-simul*) e la sua governabilità da noti congegni elettorali (il premio di maggioranza).

È, del resto, agli anni '90 che si deve la diffusione (forse egemonica) di quello *storytelling* efficientista e maggioritario che ha rappresentato un autentico *turning point* nel dibattito politico e dottrinale sulle riforme istituzionali, offrendo il retroterra culturale alla ristrutturazione del pensiero autonomista in chiave governativa e monocratica, ove all'ampliarsi della rete di relazioni intergovernative corrisponde la progressiva riduzione del ruolo delle assemblee elettive¹⁴.

Gli studi che hanno analizzato l'impatto delle citate riforme, in vari tempi e con differenziate opinioni sul relativo rendimento, concordano sulla personalizzazione impressa ai circuiti territoriali di governo¹⁵. Anche a livello mediatico e giornalistico è, del resto, nota l'emersione

¹² Per la cd. prima Repubblica, v. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973; per la cd. seconda Repubblica, R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006; per la fase più recente, se si vuole, il mio *Il governo di coalizione aggiornato. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle incertezze della cd. terza Repubblica*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2, 2022, p. 40 ss.

¹³ M. TROISI, *L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2023, p. 730.

¹⁴ P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 136-7, 2002, p. 17 ss.

¹⁵ *Ex multis* F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009; e più di recente il suo *Il modello dell'elezione diretta e il suo impatto sulle dinamiche di governo a livello locale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2023, p. 649 ss.

dei vertici eletti direttamente: dapprima dei sindaci, da subito riguardati come esponenti di una nuova classe politica, in grado di ricostruire lo sfibrato rapporto fra cittadini e politica dopo gli anni della partitocrazia e delle inchieste giudiziarie; di seguito, dei presidenti regionali, per i quali non a caso è invalso l'uso dell'espressione "governatore", tipica di un sistema presidenziale e personalistico quale quello statunitense.

Il vortice della personalizzazione non risparmiava, di certo, la classe politica nazionale. Al contrario, le coalizioni instabili e frammentate della cd. seconda Repubblica cercavano unità proprio nella *leadership* di coalizione¹⁶, nel centrodestra lungamente detenuta da Silvio Berlusconi, il quale, con la sua discesa in campo e la fondazione di un partito dalla struttura inedita avrebbe impresso una significativa torsione monocratica alla politica italiana.

Si tratta di un punto di estremo interesse, non perché si voglia piegare l'analisi costituzionalistica alle peculiarità personali degli attori politici, ma perché la mutazione impressa da Forza Italia al modo d'essere dei partiti ha avuto chiare conseguenze sugli sviluppi in materia di forma di governo: come si è sostenuto, l'Italia ha vissuto prima e più repentinamente di altri ordinamenti la metamorfosi della forma partito dal partito di massa¹⁷, ideologico e burocratico, al partito personale, *catch-all* e liquido che, nel passaggio da un secolo all'altro, ha connotato molte democrazie europee, innescando assimilabili processi, prevalentemente informali, di presidenzializzazione dei sistemi istituzionali¹⁸.

In ottica più precisamente costituzionalistica, è utile richiamare l'idea, a più riprese ribadita da Berlusconi da Presidente del Consiglio, di essere portatore di un mandato diretto (e personale) da parte del corpo elettorale, nel quale risiedeva l'unica fonte di legittimazione del Presidente del Consiglio e dell'Esecutivo, non già nei partiti presenti in Parlamento, né, men che meno, in un capo dello Stato non eletto direttamente dal popolo¹⁹. Di questa concezione portava traccia la riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2005 e respinta l'anno dopo dal referendum *ex art. 138 Cost.*: il cd. premierato assoluto –così definito da Leopoldo Elia per significare la concentrazione di potere che avrebbe comportato²⁰– prevedeva, infatti, un collegamento esplicito fra espressione elettorale, maggioranza parlamentare e nomina del primo ministro. Sottraendo ai partiti il potere informale di indicare il Capo del Governo e al Presidente della Repubblica il potere maieutico di incaricarlo, la riforma cancellava entrambi i canali di mediazione fra l'espressione elettorale e la nomina del premier previsti dalla Costituzione, la legittimazione del quale diveniva, perciò, immediata, consacrando per legge

¹⁶ V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007; A. CHIARAMONTE, *Dal bipolarismo frammentato al bipolarismo limitato? Evoluzione del sistema politica italiano*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 203 ss.

¹⁷ M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010; e *La democrazia del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

¹⁸ S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo: gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999; T. POGUNTKE, P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

¹⁹ E. POLI, *Silvio Berlusconi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 2926 ss.

²⁰ L. ELIA, *Un premierato assoluto che mortifica le Camere*, in ID., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 133 ss.

costituzionale l'elemento personalistico immesso nel sistema in ragione della mutazione del sistema partitico e della *leadership* coalizionale.

Un simile tentativo veniva perpetrato nel 2015 dal governo Renzi con l'approvazione di una legge costituzionale respinta dal referendum *ex art.* 138 Cost. e una legge elettorale censurata dalla Corte costituzionale. S'intenda: molto diverse erano le riforme in questione da un punto di vista della relativa formulazione normativa, ma la logica sottesa al cd. *Italicum*, che assegnava un premio di maggioranza alla Camera attraverso il ballottaggio fra le due liste più votate al primo turno, finiva per ottenere lo stesso risultato, cioè «l'elezione di fatto del Presidente del Consiglio»²¹. Non a caso, per descrivere il sistema previsto dalla riforma, i suoi fautori parlavano di «sindaco d'Italia», con un significativo rimando al sistema elettorale comunale, che da decenni ha abituato l'elettorato italiano a scegliere direttamente il vertice monocratico dell'Esecutivo e, solo in subordine e con effetto di trascinamento del primo, l'Assemblea.

Infine, assimilabile al medesimo spirito sembra l'attuale proposta di revisione costituzionale avanzata dal governo Meloni, che, diversamente dai richiamati precedenti, supera le estetiche ambiguità sulla forma di legittimazione del Capo del Governo, prevedendo *sic et simpliciter* l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, contestuale a quella delle Camere, altresì indirizzando il legislatore ordinario in materia elettorale a prevedere un premio di maggioranza alla coalizione del presidente eletto per evitare ipotetiche coabitazioni all'italiana. Inoltre, la riforma prescrive un forte congegno di stabilizzazione del presidente eletto, che, con le dovute differenze, assomiglia molto al *simul-simul* che connota i sistemi comunale e regionale.

La quasi identità di congegni istituzionali ed elettorali adoperati consentono —ove la riforma entrasse infine in vigore così com'è allo stato in cui si scrive— di presagire consimili esiti. Come anticipato, l'elezione diretta e i congegni di stabilizzazione hanno innescato un processo di iperpersonalizzazione dei circuiti democratici comunale e regionale, tanto sul piano formale, avendo rafforzato i poteri di sindaci e presidenti regionali, che, soprattutto, sul piano informale, avendoli riforniti di un surplus di legittimazione che fanno del vertice dell'Esecutivo, più che del *continuum* maggioranza-esecutivo, il luogo di determinazione dell'azione di governo.

Il *simul-simul*, in particolare, lega per sua natura i destini dell'intero circuito istituzionale creato nelle urne alle vicende che riguardano l'organo monocratico, finanche a quelle relative alla persona fisica che volta per volta lo occupa²².

Infine, la valvola di sicurezza dei sistemi in questione —vale a dire il premio di maggioranza— determina l'effetto trascinamento dell'elezione del vertice su quella dell'assemblea, da cui deriva «L'inversione del rapporto di derivazione tra gli organi» e, dunque, «il superamento di qualunque rapporto di fiducia tra i medesimi, alterando la funzione di indirizzo politico e la stessa logica della rappresentanza»²³.

²¹ M. VOLPI, *Riforma Renzi e Riforma Berlusconi: così lontane ... così vicine*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2016, p. 123.

²² L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2004, p. 920 parla di «formulazione tanto estesa [del *simul-simul*] da comprendere fra le ragioni del travolgimento dell'intero apparato "governante" delle Regioni cause "naturali", del tutto indipendenti dal rapporto fra gli organi politici dell'ente e dalla stessa volontà umana, come la morte».

²³ M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 99.

Questi sistemi, dunque, hanno realizzato l'obiettivo del "governo di legislatura" a livello territoriale, tuttavia al costo dell'impovertimento delle assemblee, sia nella loro capacità di indirizzo e controllo, sia nella loro effettiva rappresentatività. L'Esecutivo, in altri termini, corrisponde effettivamente alla selezione operata dagli elettori, tuttavia attraverso sistemi che semplificano e irrigidiscono la naturale fluidità dei sistemi parlamentari.

D'altra parte, la diversità dei contesti regionale e locale rispetto a quello nazionale potrebbe determinare diversità di funzionamento del sistema a legittimazione diretta e iper-stabilizzazione. Per esempio, la presenza a livello statale di partiti tendenzialmente più strutturati del livello locale, ove l'assetto partitico è spesso polverizzato e confuso per via delle liste civiche o variamente "personali", potrebbe rappresentare un contrappeso alla concentrazione del potere, ma ciò dipenderà principalmente dalle evoluzioni del sistema politico.

Tuttavia, in ottica strettamente giuridico-costituzionale, la diversità dei contesti è data principalmente dalla spettanza agli organi dello Stato di competenze esclusive e uniformanti in materie particolarmente significative e delicate, nonché dalla presenza di strumenti quali la decretazione d'urgenza e la questione di fiducia che impongono maggiore attenzione all'equilibrio fra poteri e alla separazione fra questi²⁴.

Ulteriore diversità, più nel profondo, riguarda la circostanza per cui è al livello nazionale che si esercita principalmente la sovranità popolare nella sua classica formula rappresentativa, in quella relazione fra principi basilari relativi al modello di democrazia prescritto dalla Costituzione che lega i suoi artt. 1, 48, 49 e 94. La Corte costituzionale, del resto, nella sentenza con cui censurava il cd. *Italicum*, ricorda la «specifica funzione e posizione costituzionale» delle Camere, «organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività»²⁵.

Anche perciò è diffusa in letteratura un'opinione marcatamente critica verso la proposta di riforma, poiché —si sostiene— non si limiterebbe a razionalizzare la nostra forma di governo parlamentare, ma la sostituirebbe con un'altra, singolare, forma di governo²⁶.

²⁴ Per esempio G. DI COSIMO, *Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale che valuta bene l'operare dei sistemi in commento*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 110 osserva che: «Ciò non significa che ne sia raccomandabile la trasposizione al livello statale. Infatti il modello neoparlamentare [...] indebolirebbe ulteriormente il Parlamento già provato dalle prassi evolutive della forma di governo parlamentare che ne hanno alterato gli equilibri a favore dell'esecutivo. Senza dire che il capo del Governo eletto direttamente sarebbe in grado di condizionare le regole che ne delimitano il potere, mentre i poteri dei presidenti regionali sono definiti da regole statali che non sono nella loro disponibilità». Del resto, secondo M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 576, non si potrebbe neppure parlare di forma di governo a livello sub-nazionale.

²⁵ Corte cost., sent. n. 35/2017, diritto, 9.2. La Corte, invero, parlava della sola Camera dei deputati ma solo poiché la censurata legge non disciplinava l'elezione del Senato, frattanto oggetto di revisione costituzionale.

²⁶ Fra gli altri A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*; M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*; C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura elettorale*; M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*, tutti in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, risp. p. I ss., XXI ss., XXVI ss., XLVIII ss. Invece a favore T.E. FROSINI, *Il premierato*, cit.

Il che rimanda, ancora una volta, all'efficace similitudine fra il sistema ipotizzato dalla riforma e il sistema regionale, la cui quasi unicità sul piano delle esperienze comparate ha portato la dottrina a cercare nuove formule definitorie, quando non a segnalarne l'"anomalia" nel novero delle forme di governo²⁷.

4. Mediazione politica e tensione coalizionale: la risposta spagnola alla crisi di stabilità. Dallo Stato centrale...

Come accennato nell'introduzione, a partire dalla crisi economico-finanziaria che ha coinvolto il continente nel 2008, nella gran parte delle democrazie europee tende a riscontrarsi, in maniera sempre crescente, una notevole difficoltà nella formazione e nella tenuta di governi stabili, a causa dell'irruzione sullo scenario politico-istituzionale di forze populiste in grado di ridimensionare il peso specifico –elettorale e, dunque, parlamentare– di tutti i partiti tradizionalmente alternatisi al governo per decenni²⁸.

In tal senso, non costituisce un'eccezione la Spagna dove, nel 2015, l'improvviso successo elettorale di due formazioni di ispirazione populista, Podemos e Ciudadanos²⁹, pare aver segnato la fine di quel bipartitismo imperfetto a tendenza premierale³⁰ garante per oltre trent'anni della notevole stabilità dei governi³¹ –sia a livello nazionale sia, con alcuni importanti distinguo, a livello autonomico– e così "condannato" il Paese a una situazione di difficilissima governabilità. Davanti a questo fenomeno, le forze politiche sembrano aver posto rimedio, su ogni livello di governo, tramite soluzioni all'insegna dell'accordo e della mediazione, sino a sviluppare, in tempi più recenti, una vera e propria tensione coalizionale, (forse) utile al riassetto del parlamentarismo spagnolo: una parziale dimostrazione del fatto che tale forma di governo «anche quando non garantisce la formazione immediata del Governo, può consentire grazie alla sua elasticità di affrontare in modo più adeguato situazioni complesse che non possono essere eccessivamente semplificate»³².

Veniamo quindi all'approfondimento dettagliato di quanto appena sostenuto.

²⁷ Di vera e propria anomalia parla L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004*, cit. Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 251 ss., secondo cui la forma di governo regionale sarebbe «oltre le colonne d'Ercole del parlamentarismo».

²⁸ Sul tema, cfr. almeno M. VOLPI, *Democrazie senza governo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2018, pp. 5-12.

²⁹ Per una ricostruzione circa le cause della genesi e della crescita politica ed elettorale di Podemos e Ciudadanos, nel contesto di crisi economico-sociale che ha attraversato la Spagna dal 2008 in poi, si rimanda a R.L. BLANCO VALDÉS, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 761-798.

³⁰ Sui tratti distintivi della forma di governo spagnola, *ex multis*, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *Sobre la forma de Gobierno: ¿un exceso de racionalización?*, in J. GARCÍA ROCA, E. ALBERTÍ (coord.), *Treinta años de Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 847-869; anche R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, 2017.

³¹ Nonostante il caso sotto indagine sembri evidenziare un rapporto di diretta proporzionalità tra stabilità, durata e governabilità degli esecutivi, l'esempio spagnolo non è sufficiente a confermare la validità generale della tesi. Sul punto, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, spec. p. 127 ss.

³² Così M. VOLPI, *Democrazie senza governo*, cit., p. IX.

Grazie alla fisiologica complicità di due fattori rilevanti sul suo rendimento³³, ossia, da un lato, un sistema elettorale formalmente proporzionale con effetti fortemente maggioritari³⁴, dall'altro, la disponibilità dei cd. partiti cerniera a garantire, se necessario, supporto nella formazione degli esecutivi in cambio di contropartite politiche³⁵, la forma di governo della Spagna si è storicamente consolidata tramite un sistema di bipartitismo (imperfetto) in cui, per circa trent'anni, il Psoe e il Pp, hanno alternativamente occupato –senza rivali– la posizione di vertice dell'Esecutivo.

A tal proposito, basti pensare che soltanto 2 delle 10 elezioni generali, tenutesi nel Paese tra il 1982 e il 2011, hanno visto il partito vincitore lontano dalla maggioranza assoluta (Psoe nel 1993 e Pp nel 1996), ma senza sortire alcun effetto sul regolare processo di investitura del presidente del Governo, anch'esso eletto –a dimostrazione della solidità del sistema– in 9 occasioni su 11 a maggioranza assoluta e nelle altre due a maggioranza semplice, secondo i meccanismi previsti dalla Costituzione³⁶.

In sintesi, un ordinamento all'apparenza stabile per ragioni esogene alla forma di governo stessa, privo (quasi sempre) della necessità di attivare in modo significativo i tipici strumenti di razionalizzazione, pur previsti dalla Costituzione, teoricamente a garanzia della tenuta dei governi, in risposta alle eventuali crisi insite nella flessibilità della forma di governo parlamentare³⁷.

Tutto lineare, sino alle elezioni generali del 2015, il cui esito ha provocato una radicale riconfigurazione della forma di governo spagnola, imponendo anche a tale parlamentarismo, storicamente immune a dinamiche di crisi di stabilità, di confrontarsi con l'imprevisto passaggio «del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad»³⁸. Come accaduto in altri ordinamenti tipicamente caratterizzati da governi di legislatura e forte *leadership* primo-

³³ Sull'incidenza dell'assetto politico-partitico e del sistema elettorale nel rendimento di una forma di governo M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015, p. 138 ss.; ID., *Alla ricerca della stabilità perduta*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2019, pp. 5-14. Altresì R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE online*, n. 4, 2015, pp. 4259-4330.

³⁴ Nonostante l'art. 68 Cost. preveda una formula proporzionale per la selezione dei deputati del Congresso, a causa della piccola dimensione della maggioranza delle circoscrizioni provinciali, dell'assegnazione iniziale minima di due seggi per ogni circoscrizione e della soglia di sbarramento al 3%, il sistema elettorale spagnolo ha sempre prodotto effetti maggioritari, favorendo i partiti collocatisi in prima e seconda posizione (alternativamente, Psoe e Pp). A tal proposito, cfr., L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari-Roma, 1995; T. GROPPI, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 2005; G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007. Più recentemente M. GARROTE de MARCOS, M. SALVADOR MARTÍNEZ, *El sistema electoral español. Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

³⁵ Prevalentemente i nazionalisti della Catalogna e dei Paesi Baschi. Sul punto, R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2018, pp. 353-354.

³⁶ *Ibid.*, pp. 357-359.

³⁷ Sugli strumenti di razionalizzazione previsti dalla Costituzione spagnola, *ex multis*, G. DURANTI, *Instabilità di governo e meccanismi di razionalizzazione: l'esempio spagnolo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, pp. 159-168.

³⁸ Così, R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, p. 63.

ministeriale³⁹, anche la Spagna ha affrontato una fase di instabilità governativa a causa dell'irruzione —nella società prima, nelle istituzioni poi— di forze politiche anti-sistema, in grado di canalizzare verso di esse il sentimento di indignazione della popolazione nei confronti delle classi dirigenti tradizionali, a seguito delle scelte operate dai partiti succedutosi al Governo nella gestione della crisi economico-finanziaria del 2008⁴⁰, fino ad ottenere più che soddisfacenti risultati elettorali e, di conseguenza, condizionare in modo nevralgico il sistema politico-istituzionale.

In occasione delle elezioni generali per il rinnovo delle *Cortes Generales* del 2015, a fronte di un enorme arretramento del Pp e del Psoe, fermi rispettivamente al 28,71 % con 123 seggi (-63 dalle precedenti elezioni) e 22,8 % con 90 seggi (-20), Podemos, con le sue confluenze, ha ottenuto il 20,6 % dei consensi (69 seggi), Ciudadanos il 13,9 % (40 seggi). Si è così configurato un quadro multipartitico sino ad allora sconosciuto, rappresentativo da una parte della nuova condizione di frammentazione che avrebbe potuto coinvolgere il Parlamento di lì in avanti⁴¹, dall'altra della rilevanza acquisita dalle due nuove formazioni, ormai determinanti per la conformazione di una maggioranza parlamentare e per l'investitura del presidente del Governo, come poi effettivamente accaduto in senso negativo, tanto da indurre l'ordinamento spagnolo, per provare a dirimere la situazione, all'attivazione di strumenti costituzionali sino ad allora "dormienti".

Più precisamente, in conseguenza del rifiuto del leader del partito di maggioranza relativa (Rajoy, Pp) di accettare l'incarico di formazione del Governo da parte del re e della sconfitta nella procedura di investitura, in prima e seconda votazione, del leader del secondo partito nei consensi (Sánchez, Psoe), trascorsi i due mesi previsti dalla Costituzione senza riuscire a trovare un accordo di governo tra i partiti (anche a causa della radicalizzazione in senso secessionista delle posizioni dei partiti cerniera), si è attivato, per la prima volta nella storia spagnola, il meccanismo di dissoluzione parlamentare automatica, così come disposto dall'art. 99 Cost.

Nel luglio dell'anno successivo, i cittadini spagnoli sono stati chiamati nuovamente al voto, nella speranza che le urne fornissero un risultato capace di superare l'*impasse* istituzionale e garantire la formazione di un governo. Invano, in quanto gli esiti elettorali hanno riproposto una situazione molto simile a quella del dicembre 2015, ipotizzando per la Spagna la terza votazione in un anno, evitata soltanto grazie alla turbolenta scelta del Psoe di astenersi nella votazione sull'investitura del leader del Pp e, quindi, permettere la formazione del debolissimo governo Rajoy II, il quale, lontanissimo dal possedere la maggioranza assoluta di 176 deputati⁴², ha rappresentato —secondo certa dottrina— la prima esperienza di governo iper-minoritario, ossia un governo monocoloro di un solo partito, con un numero di deputati molto lontano

³⁹ Cfr. M. VOLPI, *Alla ricerca*, cit., pp. III-IV.

⁴⁰ Sulla capacità di Podemos e Ciudadanos di trasformare in consenso elettorale il malcontento presente nella società, si rimanda a R.L. BLANCO VALDÉS, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes*, cit., pp. 766-769.

⁴¹ Cfr. J.C. NIETO-JIMÉNEZ, *Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes General Españolas (2015-2019)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 196, 2022, pp. 159-192.

⁴² Per un'efficace ricostruzione circa i tentativi di formazione del Governo in Spagna tra il 2015 e il 2016, cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., p. 83 ss.

dalla maggioranza assoluta, con l'espressa opposizione della maggioranza della Camera e con una tendenza a entrare in crisi prima della conclusione della legislatura⁴³.

E in effetti, a meno di due anni dal suo insediamento, tramite la convergenza tra Psoe, Podemos e partiti indipendentisti nell'approvazione della prima "vittoriosa" sfiducia costruttiva della storia spagnola⁴⁴, nel luglio del 2018 al governo di Mariano Rajoy è succeduto il primo governo del socialista Pedro Sánchez. In realtà, un governo formatosi attraverso l'utilizzo della mozione di censura in funzione esclusivamente oppositiva, senza alcun accordo programmatico tra i partiti coinvolti, tanto da risultare ancor più debole del precedente (soltanto 84 deputati a sostegno), con le opposizioni in controllo delle commissioni parlamentari e della *Mesa* del Congresso⁴⁵, condizioni che, inevitabilmente, hanno portato anche la seconda esperienza di governo iper-minoritario della Spagna democratica a concludersi soltanto un anno dopo, conducendo nuovamente il Paese a elezioni anticipate nell'aprile del 2019 e –riproposta l'impossibilità di formare un governo⁴⁶– ancora una volta nel novembre dello stesso anno, con esiti non troppo dissimili dai precedenti circa la tendenza all'ingovernabilità che si sta tentando di segnalare in questa parte del lavoro.

Osservando lo scenario sin qui descritto relativamente all'arco temporale 2015-2019, sembra potersi affermare che la nuova configurazione di un sistema partitico notevolmente frammentato (dunque un fattore squisitamente politico) sia stato capace non solo di favorire per la prima volta una crisi nel rapporto tra Parlamento e Governo, ma anche di rendere inefficaci quei meccanismi di razionalizzazione tipici del parlamentarismo spagnolo al fine, rivelatosi del tutto ipotetico, di stabilizzarlo⁴⁷. Constatata quindi l'insufficienza delle possibilità suggerite dall'ordinamento, il sistema ha necessariamente dovuto interrogarsi su nuove sperimentazioni volte a garantire, di nuovo, un buon rendimento della forma di governo, optando –differentemente da quanto analizzato con riferimento all'Italia– non per riforme strutturali di sistema nel senso della verticalizzazione personalistica del potere, ma piuttosto per una soluzione costruita sul compromesso tra forze politiche. In particolare, all'esito delle elezioni del novembre 2019, le prime due forze della sinistra parlamentare (Psoe e Podemos) hanno dato vita al primo governo di coalizione della storia di Spagna (Sánchez II)⁴⁸ che, seppur minoritario e bisognoso di appoggio esterno, ha permesso –tramite un chiaro programma– di governare per oltre 3 anni e quindi superare l'esperienza di estrema ingovernabilità dei governi iper-minoritari attraverso la ricollocazione del Governo al centro del procedimento legislativo⁴⁹.

⁴³ Si veda D. GIMÉNEZ GLÜCK, *El gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 23 ss.

⁴⁴ Cfr. F. LONGO, *La sfiducia costruttiva in Spagna: regole e regolarità nella forma di governo parlamentare, a partire dall'avvicendamento Rajoy-Sánchez*, in *DPCE online*, n. 4, 2018, pp. 1267-1273.

⁴⁵ Cfr. D. GIMÉNEZ GLÜCK, *El gobierno hiperminoritario*, cit., p. 26.

⁴⁶ Si veda L. FROSINA, *La mancata investitura di Sánchez e il ricorso a nuove elezioni. Crisi e cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2019, pp. 1-27.

⁴⁷ Cfr. E. GÓMEZ CORONA, *La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido*, in *Revista de Derecho Político*, n. 111, 2021, p. 109 ss.

⁴⁸ Cfr. G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, spec. pp. 251-253.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 254.

Invero, la tensione coalizionale quale risposta idonea a risolvere l'annoso stallo in cui si sono collocate per più di 4 anni le istituzioni spagnole, ha riproposto la sua funzionalità –data la conferma fornita dalle elezioni circa l'esistenza di un quadro multipartitico consolidato– in occasione delle elezioni generali del 2023 e della conseguente formazione del governo Sánchez III grazie all'accordo tra Psoe e Sumar⁵⁰, così confermando, per adesso e con notevole cautela, le previsioni di una parte della dottrina secondo cui, l'esperienza di governo di coalizione, «lungi dal rappresentare un momento eccezionale, si candidi a divenire una regola in un Parlamento frammentato che abbandona un bipartitismo imperfetto per accogliere, per necessità, un modello bipolare»⁵¹.

5. ...alle comunità autonome

Come si è già notato con riferimento all'Italia, pare esservi un rapporto di reciproca influenza circa evoluzione e dinamiche delle forme di governo parlamentari tra livello substatale e nazionale⁵². Un esempio in tal senso è offerto anche dalla Spagna in cui, dopo una lunga fase connotata da omogeneità nel funzionamento della forma di governo tra Stato e (maggior parte delle) comunità autonome, queste ultime sembrano aver anticipato, e forse suggerito al livello centrale, quella tendenza coalizionale quale formula per il riassetto della forma di governo.

Seppur con alcune differenze negli strumenti di regolazione del rapporto Parlamento-Governo⁵³, su stimolo delle (poche) prescrizioni costituzionali a riguardo, le comunità autonome, in momenti diversi, hanno optato per riprodurre una configurazione della forma di governo sul modello statale, dunque un parlamento eletto a suffragio universale, un presidente investito dall'assemblea legislativa, un governo, nominato dal Presidente dell'Assemblea, politicamente responsabile davanti al Parlamento tramite rapporto di fiducia, e la previsione di alcuni strumenti di razionalizzazione⁵⁴.

⁵⁰ Per un approfondimento del contesto in cui si sono celebrate le elezioni generali spagnole del 2023 e della formazione del Governo Psoe-Sumar, L. FROSINA, *Bipolarismo, polarizzazione e governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2023, pp. 1-24; altresì M. AZPIRTE SANCHEZ, *Legitimidades contrapuestas. Crónica política y legislatura del año 2023*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 130, 2024, pp. 117-138.

⁵¹ Così G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario*, *op. cit.*, p. 256.

⁵² Tale rapporto di reciprocità sembra riscontrarsi anche in Germania e Regno Unito. Sul punto, *ex multis*, per la Germania, F. PALERMO, J. WOELK, *Si governano così. Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, spec. pp. 81-93; per il Regno Unito, A. TORRE, *Si governano così. Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2005, spec. pp. 119-129.

⁵³ Sugli strumenti di razionalizzazione di ogni comunità autonoma v. A.M. RUSSO, *La forma di governo tra livello regionale e locale: asimmetrie e omogeneità nello Estado de las Autonomías*, in *Le Regioni*, n. 4, 2023, spec. pp. 703-705.

⁵⁴ Sulla forma di governo delle comunità autonome, v. J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, *Art. 152. Estructura institucional de las Comunidades Autónomas*, in Ó. ALZAGA (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo XI, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 398 ss.; M. ARAGON, *La organización institucional de las Comunidades Autonomas*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79, 2007, pp. 9-32; P. JOVER, *La forma de gobierno en las Comunidades Autónomas*, in J.M. CASTELLÀ, M. OLIVETTI (a cura di), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado*, Tirant lo Blanch, Barcelona, 2009, pp. 171-193; E. ALBERTÍ ROVIRA, *La forma de gobierno de las comunidades autónomas: la configuración constitucional y estatutaria de la relación entre gobierno y parlamento*, in B. PENDÁS (a cura di), *España constitucional (1978-2018)*

Accanto agli elementi istituzionali appena esposti, fattori extra normativi hanno poi influito sul rendimento dei parlamentarismi substatuali, incentivando, per lunghissimo tempo, due dinamiche di funzionamento delle forme di governo alternative, classificate quale “modello comune” e “modello eccentrico”⁵⁵: il primo ascrivibile a quel bipartitismo già esaminato sul livello di governo statale, il secondo invece —specie nelle comunità con una forte caratterizzazione identitaria ed una massiccia presenza dei cd. *partidos bisagra*— in cui «pratiche dei governi di coalizione o di minoranza con patti di legislatura non erano così infrequenti» senza che ciò abbia «necessariamente prodotto effetti negativi sulla stabilità governativa»⁵⁶.

Ma dal 2015, la trasformazione del quadro partitico nel senso dell’iper frammentazione ha coinvolto la forma di governo regionale spagnola⁵⁷, inducendo anch’essa verso nuove sperimentazioni efficaci per la sua ristabilizzazione, financo in anticipo rispetto a quanto accaduto soltanto 5 anni dopo su scala nazionale.

A partire dalle elezioni dell’Andalusia del maggio 2015, storicamente governata da monocolori socialisti, infatti, il consenso delle forze anti-sistema ha allontanato per la prima volta il Psoe dalla maggioranza assoluta e prospettato l’apertura di una fase politica nuova all’insegna dell’instabilità governativa a cui porre rimedio con la mutuazione del “modello eccentrico”⁵⁸.

L’ipotesi descritta è stata confermata da quasi tutte le elezioni autonome successive che, non essendo in grado di fornire quasi da nessuna parte una maggioranza assoluta a una forza politica, hanno richiesto alle assemblee legislative di tornare ad essere «scenario privilegiato per le trattative e gli accordi tra i partiti»⁵⁹, di modo da favorire la formazione di governi di minoranza o di coalizione o, in alternativa, alcuni patti di legislatura. Tra i casi più significativi in tal senso, è doveroso citare il primo storico governo di coalizione tra Pp, Ciudadanos e Vox, formatosi a seguito delle elezioni del 2018 nella comunità dell’Andalusia o, ancora, il primo governo di coalizione in Castilla y León (Pp-Ciudadanos, 2019). A conferma della tendenza al riassetto nel verso della stabilizzazione dei governi tramite la costante ricerca di mediazione politica, si collocano infine i risultati delle ultime elezioni autonome, tenutesi tra il 2022 e il 2023, in cui —seppur con un notevole rinvigorimento dei partiti tradizionali (soprattutto del Pp)— vi è stato il consolidamento dello schema coalizionale in un quadro bipolare articolato⁶⁰, che, senza trascurare i rischi di eccessiva polarizzazione dovuti alla sempre

Trayectorias y perspectivas, tomo V, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. M^o de la Presidencia, Madrid, 2018, pp. 4391-4405.

⁵⁵ A.M. RUSSO, *La forma di governo tra livello regionale e locale*, cit., p. 713 ss.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 701; altresì, per un’efficace ricostruzione circa le esperienze dei governi di coalizione nelle comunità autonome, si rimanda a M. RENU VILAMALA, *La experiencia de los Gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas: un balance*, in *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, n. 244, 2016, pp. 44-61.

⁵⁷ Sul punto E. ARANDA ÁLVAREZ, *El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: “mucho ruido y poca nueces”*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 43, 2019, pp. 257-283.

⁵⁸ Per una panoramica degli esiti delle elezioni autonome dal 2015 in poi, v. R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità*, cit., pp. 363-366.

⁵⁹ A.M. RUSSO, *La forma di governo tra livello regionale e locale*, op. cit., p. 714.

⁶⁰ Per una disamina delle elezioni autonome a partire dal 2015, con particolare riguardo a quelle tenutesi nel 2022 e nel 2023, cfr. R. FITTIPALDI, *Le elezioni regionali del 2022 in Castiglia e León e in Andalusia*, in *Regional Studies and*

maggior distanza tra le posizioni dei partiti protagonisti della fase politica attuale⁶¹, almeno per ora rappresenta un efficace esempio degli strumenti a disposizione della forma di governo parlamentare, al fine di risolvere fisiologiche crisi di stabilità senza abbandonare i suoi tratti distintivi.

6. Conclusioni

Si è osservato che, nei parlamentarismi, ai partiti politici (o, ancor meglio, alla mediazione tra questi) sia assegnata – in via di fatto – la funzione di formare e disfare i governi. Ne deriva che questi corpi intermedi rappresentino il fattore meta-giuridico maggiormente incisivo sul rendimento delle forme di governo.

Come descritto, infatti, l'ingresso nelle assemblee legislative di nuove forze politiche quale risposta alla crisi economico-sociale del 2008, ha prodotto una crisi di stabilità nella maggior parte degli ordinamenti europei⁶², in particolare – ma non solo – di matrice parlamentare, inducendo sia la dottrina che la politica a interrogarsi su nuove soluzioni per garantire una migliore tenuta degli esecutivi.

Notevolmente differenti però le risposte fornite sul punto dai sistemi di governo coinvolti dal fenomeno, specie con riferimento a quelli sotto indagine nel presente contributo: da una parte, la scelta della Spagna di riassetare la propria forma di governo grazie ad innovative esperienze coalizionali, basate sull'accordo tra forze politiche; dall'altra, invece, il tentativo italiano di provare a fornire stabilità ai governi con la riproposizione su scala nazionale del modello, monocratico e iper-personalistico, di elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, già adottato sin dagli anni '90 a livello regionale e locale, ipotesi che – se realizzata – provocherebbe, come si è scritto, taluni rischi per «la sostenibilità dell'impianto democratico»⁶³.

Invero, l'approvazione del “premierato elettivo”, al momento in cui si scrive approvato dal Senato in prima deliberazione, nella convinzione per cui la legittimazione popolare diretta del Capo del Governo sia l'efficace risposta all'atavico problema di instabilità⁶⁴, implicherebbe «una

Local Development, n. 2, 2, 2022, pp. 13-24 e E. MANNONI, *The Regional Elections in 12 Spanish Autonomous Communities*, in *Regional Studies and Local Development*, n. 2, 9, 2023, pp. 129-146.

⁶¹ Data la iper polarizzazione politica delle democrazie occidentali, per quanto lo schema “coalizionale-bipolare” pare viva una fase di consolidamento, esso potrebbe subire una rottura dovuta alla radicalizzazione delle posizioni di alcuni partiti all'interno delle coalizioni (Vox, Sumar, eventualmente Podemos), non più disponibili a negoziare per la formazione dei governi. Sul tema, cfr. M. BARREDA, *La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 21, 2021, pp. 190-202.

⁶² In tal senso M. VOLPI, *La crisi del modello maggioritario tra sistemi elettorali e forme di governo*, in *Teoria politica. Annali*, n. 8, 2018, pp. 183-202.

⁶³ Cfr. E. CHELLI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022, pp. 54-62.

⁶⁴ In realtà tale convinzione pare forse essere smentita dalle vicende istituzionali che ultimamente coinvolgono anche democrazie “a prevalente base presidenziale”. Tra queste di certo la Francia, dove la forma di governo semipresidenziale da circa due anni – a causa di variabili squisitamente politiche – sembra offrire al sistema minori garanzie di stabilità. Sul tema M. CALAMO SPECCHIA, *Oltre il mito dell'iper presidenzialismo maggioritario: la monarchie républicaine tra crisi politico-sociale e resistenze costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2023, pp. 5-18; P. PICIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, pp. 971-994.

torsione maggioritaria della nostra forma di governo non più compatibile con il modello classico di parlamentarismo», foriera di «un radicamento di forme plebiscitarie di personalizzazione e di concentrazione del potere contrarie allo spirito della Costituzione»⁶⁵. Si potrebbe trattare, insomma, di una sorta di “migrazione” della nostra forma di governo verso una forma decisamente più immediata⁶⁶, che contrasterebbe con l’originario patto costituzionale fondato su di un sistema pluripartitico⁶⁷ di per sé in grado di organizzare, pur con visioni differenti, le istanze dei cittadini, al fine di collocarle nelle aule parlamentari, e, dunque, nella politica generale del Governo⁶⁸.

Il che è tanto più vero, ove si consideri che, per riassetare la forma di governo nel senso della stabilità, le esperienze comparate (come quella spagnola, ricostruita in questo contributo) suggeriscono il ricorso ai meccanismi di elasticità insiti nella natura dei sistemi parlamentari, che ben si conformano a un sistema partitico storicamente frammentato, qual è quello italiano, in luogo della torsione verso una forma plebiscitaria di democrazia articolata attorno a un capo «sempre più dotato di potere» e una folla «sempre più ridotta a moltitudine votante, plaudente, e persino acclamante, ma del tutto priva di influenza sul potere e sulle decisioni del capo»⁶⁹.

⁶⁵ M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione*, cit., p. LIII; nello stesso senso A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, pp. 296-313.

⁶⁶ Sulla contrapposizione tra democrazie mediate e immediate, su tutti, M. DUVERGER, *La sesta Repubblica ed il regime presidenziale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962; più recentemente V. PAZÈ, *Designare il capo del vascello o distribuire le carte? Due modelli di democrazia*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2016, pp. 34-56.

⁶⁷ *Ex multis* v. P. RIDOLA, *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione* (Atti del XXIII Convegno annuale AIC), Jovene, Napoli, 2009, pp. 5-50.

⁶⁸ P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, cit., p. 157 ss.

⁶⁹ Così E. GENTILE, *Il Capo e la folla*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 205.

ALESSANDRO LAURO*

Esecutivi locali e legittimazione democratica nel diritto comparato**

ABSTRACT (EN): The essay, starting from the Italian debates on the direct election of the mayor and its possible transposition on a national scale, compares a number of European constitutional systems to verify how the democratic legitimacy of municipal executives is shaped. This also calls for an examination of the inter-organic relations between mayor and council, as well as the relationship between the electoral moments affecting the former and the latter. This analysis provides an opportunity to discuss the Italian model, which stands out, in the comparative panorama, for making the council election an emanation of the monocratic one.

ABSTRACT (IT): Il contributo, partendo dai dibattiti italiani sull'elezione diretta del sindaco e la sua possibile trasposizione su scala nazionale, mette a confronto alcuni ordinamenti costituzionali europei per verificare in che modo è configurata la legittimazione democratica degli esecutivi comunali. Ciò impone di verificare anche i rapporti interorganici fra sindaco ed assemblea, nonché la relazione fra i momenti elettorali che riguardano l'uno e l'altra. L'analisi costituisce l'occasione per discutere del modello italiano, che si segnala, nel panorama comparato, per rendere l'elezione consiliare emanazione di quella monocratica.

SOMMARIO: 1. Il “sindaco d'Italia”: ipotesi di ricerca. – 2. I modelli da analizzare. – 2.1. Il modello francese ad elezione consiliare (formalmente) libera. – 2.2. Il modello a designazione consiliare vincolata in Spagna e Belgio. – 2.3. Il modello ad elezione diretta come alternativa negli *Executive Arrangements* inglesi. – 3. L'eccentricità del modello italiano. – 4. Elezioni locali, legittimazione degli esecutivi e pedagogia del (post-)voto.

1. Il “sindaco d'Italia”: ipotesi di ricerca

Sindaco d'Italia è un'etichetta assai suggestiva, coniata dal movimento di Mariotto Segni nel corso degli anni '90 per promuovere la trasposizione su scala nazionale del sistema di elezione diretta del sindaco, sistema “conquistato” con la legge 25 marzo 1993 n. 81¹. La formula ha

* Ricercatore senior di Diritto pubblico – Università Ca' Foscari di Venezia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sull'elezione diretta del sindaco v. almeno: A. AGOSTA, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1992, p. 121 ss.; G. BALDINI, *Eleggere i sindaci, dieci anni dopo*, in *Il Mulino*, n. 4/2022, 658 ss.; A. BARBERA (a cura di), *Elezione diretta del sindaco del presidente della provincia del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, Maggioli Editore, Rimini, 1993; S. GAMBINO (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1991; V. ITALIA (a cura di), *Il Sindaco*, Giuffrè, Milano, 1997; S. PRISCO, *La forma di governo del comune e le odierne dinamiche politico-elettorali italiane*, in *Archivio di diritto costituzionale*, n. 3/1993, p. 119 ss.; M. SCUDIERO, *L'elezione diretta del sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993; L. VANDELLI, *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 250 ss.

quasi il sapore di uno *slogan*: con forza immediata, si trasmette un'idea precisa ai destinatari della comunicazione (cioè gli elettori): perché non eleggiamo, come cittadini, un capo dell'amministrazione statale come abbiamo appreso a fare per i nostri Comuni? Grazie a questa immediatezza, l'espressione è divenuta un vero e proprio "tormentone" del dibattito politico italiano, variamente ripresa nel corso del tempo. Da ultimo, essa è tornata particolarmente in voga con la riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi e rigettata dal referendum del dicembre 2016². In concomitanza con l'esame della riforma costituzionale promossa dal Governo Meloni sul cd. "premierato", nuovamente i giornali rilanciano, in maniera spasmodica, lo *slogan* di Segni.

La ricerca che segue nasce da un interrogativo di carattere comparatistico. Oltralpe abbraccerebbero mai l'idea di un *maire de France*? E *quid* di un *alcalde de España* nel Paese iberico? E lo stesso si potrebbe domandare per vari altri Paesi europei.

La domanda di fondo è perché il sistema italiano di elezione del sindaco è considerato, nei dibattiti nostrani, un modello per la riforma costituzionale dello Stato. Per provare a dare una risposta, pare interessante ed opportuno verificare come sono eletti i sindaci, cioè i vertici degli esecutivi locali nei livelli di governo più prossimi ai cittadini, in alcuni ordinamenti europei, per comprendere quali siano le specificità (o *eccentricità*) italiane. Questa riflessione condurrà anche ad interrogarsi sulla piena compatibilità di questo modello, dato così per assodato da fungere come esempio su cui plasmare scelte future, con principi costituzionali fondamentali per il nostro ordinamento e, in generale, per qualunque ordinamento democratico.

2. I modelli da analizzare

Un sindaco non si elegge mai da solo: è del tutto consolidato nella tradizione delle democrazie europee che l'elezione sindacale sia connessa all'elezione dell'assemblea locale. Questa connessione si modula in maniera diversa ed è proprio attorno a questo collegamento che occorre approfondire la comparazione. Il tema di fondo è come si costruisce la legittimazione, che si vorrebbe democratica, dell'organo di vertice rispetto alla legittimazione elettorale delle assemblee. Al proposito, pare possibile osservare sostanzialmente tre tipologie.

Vi è un modello classico, adottato per lungo tempo anche in Italia, che può essere definito come "*ad elezione consiliare libera*" e presuppone che l'elezione sindacale sia compiuta dall'assemblea locale, in maniera giuridicamente libera quanto a candidati eleggibili.

Il secondo modello è invece "*ad elezione consiliare vincolata*". Si tratta di una configurazione istituzionale presente in Spagna ed in Belgio. Elemento essenziale è l'elezione del sindaco da parte del consiglio, ma solo fra un numero limitato di soggetti eleggibili

Il terzo modello, infine, organizza l'elezione diretta del sindaco, tuttavia disgiungendo la legittimazione sindacale da quella consiliare, pur mantenendo la contestualità temporale delle

² L'idea del "sindaco d'Italia", come è noto, non era racchiusa nel nuovo testo costituzionale, ma nel sistema elettorale collaterale della legge n. 52 del 2015, la quale prevedeva un doppio turno di liste con ballottaggio per assegnare il premio di maggioranza. Il sistema è stato prima amputato dalla sent. n. 35 del 2017, che ha dichiarato incostituzionale il doppio turno, e poi definitivamente superato dalla legge n. 165 del 2017.

due elezioni e la sovrapposizione temporale dei due mandati. Tale modello – che, per anticipare, si rivela comunque diverso da quello italiano – è sperimentato in particolare nel Regno Unito.

Conviene ora analizzare partitamente le tre tipologie, meglio inquadrandole nei contesti ordinamentali di riferimento.

2.1. Il modello francese ad elezione consiliare (formalmente) libera

La prima possibilità da analizzare concerne l'elezione consiliare libera del sindaco. Con ciò si intende che il consiglio municipale non incontra vincoli di carattere formale alla designazione del sindaco nel suo seno.

Si tratta del modello più antico, se ci fermiamo ai tempi moderni, di elezione sindacale, realizzato nella Terza Repubblica francese tramite la *loi municipale* del 5 aprile 1884³. Tale legge rivoluzionò l'organizzazione amministrativa francese, creando il nuovo ordinamento municipale dopo la fase fortemente accentratrice del Primo Impero. Il suo art. 76 disciplinava la procedura di elezione del sindaco da parte del consiglio⁴ e queste previsioni si sono tramandate quasi immutate sino al vigente ordinamento d'Oltralpe⁵, alla luce della loro forte connotazione democratica che, per la prima volta, radicava l'amministrazione nel voto delle comunità locali⁶. La legge francese recepisce, ma supera con maggiore afflato democratico, quanto previsto dalla legislazione del regno d'Italia, in particolare dall'Allegato A della legge per l'unificazione amministrativa del Regno (legge 20 marzo 1865, n. 2248): anche in questa si stabiliva che il consiglio municipale eleggesse a maggioranza assoluta la giunta fra i suoi membri (art. 91), ma il sindaco restava di nomina regia, sebbene scelto fra i consiglieri (art. 98)⁷.

Venendo all'odierno ordinamento francese e tenendo in considerazione il modello “standard” di elezione comunale⁸, dobbiamo constatare che il sindaco è ancora eletto dal

³ Formalmente: *Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale*. Il testo, pubblicato nel *Journal Officiel de la République Française* del 6 aprile 1884, è accessibile in internet tramite la banca dati Legifrance.fr.

⁴ Art. 76: «Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu».

⁵ Art. L 2122-7 del Code général des collectivités territoriales: «Le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu».

⁶ L'elezione a suffragio universale (maschile) del consiglio comunale (art. 14) fa pendant con la *clause de compétence générale* (art. 61), che per la prima volta attribuisce alle deliberazioni delle assemblee locali il potere di prendere decisioni su *les affaires della commune*, nell'ambito delle competenze attribuite dalla legge. La natura dell'evoluzione va ovviamente misurata con riguardo al passato, in particolare all'organizzazione napoleonica che sottoponeva i territori e le comunità locali all'amministrazione dei funzionari statali (prefetti o sotto-prefetti). In generale v. O. GOHIN, J.G. SORBARA, *Institutions administratives*, LGDJ, Paris, 2022; M. VERPEAUX, L. JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Paris, 2023.

⁷ A sua volta, il consiglio municipale era eletto con suffragio censitario (art. 17).

⁸ Il modello standard riguarda i comuni con più di 1000 abitanti (art. L260 e ss.). Nel caso dei comuni più piccoli l'elezione avviene a scrutinio maggioritario, con un voto personale ai singoli candidati e possibilità di *panachage* allorché le candidature individuali siano raggruppate.

consiglio municipale al suo interno. Tale consiglio, però, si forma sulla base di uno scrutinio di lista, a doppio turno, che prevede l'attribuzione di un premio di maggioranza⁹.

Né le norme istituzionali del *Code général des collectivités territoriales* (CGCT), né quelle elettorali contenute nell'apposito *Code*, mettono in luce la reale dinamica contemporanea che organizza la competizione elettorale municipale. In effetti, la designazione formalmente libera da parte del consiglio municipale risente ormai da decenni dell'influenza del sistema politico-partitico. Tale influenza si manifesta con candidature informali alla carica di sindaco, realizzate tramite una regola qualificabile come "convenzionale" collegate ai capilista. Le *têtes de liste*, che pure sono fugacemente menzionate dal codice elettorale¹⁰, sono i candidati informali alla carica di sindaco, che potrà essere loro garantita se la lista sarà in grado di conquistare la maggioranza assoluta al primo turno o la maggioranza relativa al secondo e dunque il premio dei seggi consiliari. L'assenza di preferenze da parte degli elettori impedisce che possano esserci sovvertimenti dell'ordine di lista, eccetto il caso di fusioni di due o più liste fra primo e secondo turno¹¹.

Il modello è quindi caratterizzato da consequenzialità temporale e – si vorrebbe – da consequenzialità politica: le elezioni per il consiglio municipale dovrebbero già consegnare il nome del sindaco *in pectore*¹². Tuttavia, su questa consequenzialità politica si staglia l'ombra dello scrutinio segreto per l'elezione sindacale, previsto all'art. L 2122-7 del CGCT, che si pone come "pericoloso" diaframma fra le aspettative elettorali e l'effettiva investitura del vertice esecutivo.

In effetti è accaduto che candidati *tête de liste* si trovassero spodestati dalla carica a cui ambivano per una scelta sovrana dei consigli municipali¹³, poi qualificati come "golpisti" dai quotidiani¹⁴. E, si badi, la situazione si produce non già perché le opposizioni riescano a ribaltare il risultato consiliare – cosa praticamente impossibile, dato il premio di maggioranza – ma perché nel campo vincitore si sgretola l'accordo iniziale.

⁹ Il sistema elettorale (art. L262 del *Code électoral*) si basa su uno scrutinio proporzionale di lista con premio di maggioranza. La metà dei seggi in palio costituiscono il premio di maggioranza, che può essere assegnato al primo turno alla lista che superi la maggioranza assoluta dei suffragi o, in assenza, al secondo turno alla lista maggioritaria. Il secondo turno è aperto alle liste che abbiano ottenuto almeno il 10% dei suffragi espressi (art. L264) ed è ammessa la fusione di più liste, che consente l'accesso al secondo turno purché ogni lista coalizzata abbia ottenuto almeno il 5% dei voti. Questa percentuale rappresenta la soglia che consente di accedere al riparto dei seggi. L'attuale sistema elettorale si distanzia dal modello storico della *loi municipale*, che all'art. 11 prevedeva lo scrutinio di lista per tutto il comune, ferma la possibilità di suddividere il territorio comunale in sezioni in cui eleggere non meno di quattro consiglieri. Tale modello è ancora applicato nei comuni con meno di mille abitanti.

¹⁰ Nel Codice elettorale ci sono vari riferimenti ai candidati *tête-de-liste*, anche se essi non sono disciplinati specificamente per le elezioni municipali. L'unico riferimento generale è contenuto all'art. L52-5 ed attiene alla trasparenza finanziaria delle campagne elettorali, mentre con riguardo alle elezioni municipali, l'art. L265 impone che i candidati consiglieri rilascino una dichiarazione in cui indicano il capolista della lista cui partecipano.

¹¹ Cfr. l'art. L264 del *Code électoral*.

¹² B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Parigi, p. 288.

¹³ Il caso più recente è avvenuto nel comune di Vitry-sur-Seine, nell'Ile-de-France. Qui è stato eletto sindaco un consigliere della lista vincitrice, che non era però il capolista: cfr. « *Ça ne s'est pas passé comme ça devait* » : à Vitry-sur-Seine, le maire sortant détrôné par un de ses colistiers, in *Le Monde*, 4 luglio 2020.

¹⁴ F. DELPORTE, *Vitry-sur-Seine: le maire « putschiste » Pierre Bell-Lloch n'est plus suspendu par le PCF*, in *Le Parisien*, 31 marzo 2021.

A questa situazione, peraltro, non vi è possibilità di rimedio, poiché nell'ordinamento francese il sindaco è eletto per sei anni senza possibilità di essere sfiduciato, approssimandosi così ad una sorta di forma direttoriale di governo¹⁵.

Per fare una sintesi, possiamo affermare che il sistema francese funziona a “capolista informale”, ma l'elezione consiliare non è una mera formalità: può diventarla se vi sono accordi di lista solidi, ma il passaggio assembleare può, in tutta legittimità¹⁶, riservare delle sorprese. Dal punto di vista della legittimazione popolare, se il sindaco resta comunque espressione della lista vincitrice, è difficile contestarne la “legittimità democratica”, poiché il voto degli elettori è strettamente inquadrato in una competizione fra liste e non fra persone.

2.2. Il modello a designazione consiliare vincolata in Spagna e Belgio

Il secondo modello di cui occuparsi può essere definito *a designazione consiliare vincolata*. Ciò significa che l'identificazione del sindaco passa attraverso una decisione del consiglio municipale, il quale, tuttavia, si trova ristretto dalla legge nella sua facoltà di scelta. Tale modello è rinvenibile in Spagna ed in Belgio (sia in Vallonia che nelle Fiandre), sebbene con alcune variazioni.

In Spagna le elezioni municipali sono regolate dal Titolo III della *Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General*, fatta eccezione per il caso dei municipi sottoposti all'arcaico regime del *concejo abierto*¹⁷. Per espresso rinvio della legge, l'elezione dei consiglieri municipali segue il sistema elettorale nazionale, con l'applicazione del metodo d'Hondt (art. 163.1, richiamato all'art. 179) a liste chiuse. Per i comuni più piccoli (fino a 250 abitanti) è previsto un metodo alternativo a liste aperte che consente il voto di preferenza con *panachage*¹⁸.

Formatesi le *corporaciones municipales*, esse procedono all'elezione dell'*alcalde* (art. 196). Sono eleggibili a tale carica solo i consiglieri che siano stati capilista nel corso della competizione elettorale. Se non è ottenuta la maggioranza assoluta all'interno del consiglio, è proclamato eletto il primo candidato della lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti popolari. La designazione consiliare vincolata è temperata dalle previsioni concernenti la mozione di censura costruttiva al sindaco, che consentono invero l'elezione di un nuovo vertice fra tutti i consiglieri e non solo più fra i capilista (art. 197).

¹⁵ La dissoluzione del consiglio municipale può essere pronunciata solo con decreto motivato approvato in Consiglio dei ministri (art. L2121-6 CGCT), il che la rende un'eventualità grave, non specialmente connessa alla rottura di maggioranze politiche, ma piuttosto a situazioni di illegalità o di grave disfunzionalità degli organi.

¹⁶ Lo ha affermato anche il *Conseil d'État*, 28 dicembre 2001, n. 237214: «*aucune disposition législative ou réglementaire n'impose au candidat placé en tête de liste de se présenter comme candidat à l'élection du maire et que les motifs d'une renonciation à cette candidature échappent au contrôle du juge administratif*».

¹⁷ Il regime di “*concejo abierto*” (consiglio aperto) è previsto in linea generale dalla *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, con rinvio alle legislazioni autonome. Tale regime si basa sull'elezione diretta del sindaco da parte dell'*assemblea de los vecinos*, cioè l'assemblea di tutti i residenti, che costituisce anche l'organo deliberativo del comune. L'assemblea ha la possibilità, tramite sfiducia costruttiva, di sostituire l'*alcalde*. Si tratta, all'evidenza, di un sistema antico, mantenuto pensando a comunità di taglia ristretta.

¹⁸ L'art. 184 consente all'elettore di esprimere due preferenze, anche disgiunte, all'interno di liste composte da massimo tre candidati.

Queste disposizioni si rivelando di particolare interesse poiché, nella loro formulazione riformata dalla *Ley Orgánica 2/2011*, contengono alcune norme contro il *transfughismo consiliare*¹⁹, che sono giunte pure all'attenzione del Tribunale Costituzionale.

Con una formula che riecheggia la famosa “clausola antiribaltone” prevista del progetto italiano di revisione costituzionale respinto dal referendum popolare nel giugno 2006²⁰, la legge organica prevede che, in caso di mozione sottoscritta anche da consiglieri appartenenti (o già appartenenti) al gruppo politico del sindaco, il *quorum* della maggioranza assoluta si elevi di tanti voti quanti sono i consiglieri “transfughi”²¹. Tale meccanismo operava nello stesso modo anche quando vi fossero fra i sottoscrittori consiglieri che avessero cessato di appartenere, per qualunque ragione, ai gruppi politici in cui erano originariamente iscritti, a prescindere che supportassero o meno il sindaco contro cui si muoveva la mozione. Proprio su quest'ultima previsione (art. 197, comma 1, lett. a, par. terzo) si è espresso il *Tribunal Constitucional*²², che ne ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione dell'art. 23, comma secondo, della Costituzione²³.

¹⁹ Al n. VII del Preambolo della *Ley organica* si legge: «Probablemente con esta reforma no se podrá evitar que sigan existiendo «tránsfugas», pero sí que con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse. Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal». Sul punto si v. A.H. CATALÀ I BAS, *Transfugismo y régimen jurídico de los concejales no adscritos. ¿Puede, y debe, el Derecho sancionar la deslealtad política?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2014, p. 43 ss.; M.J. ALONSO MAS, *El discutible régimen jurídico de los concejales no adscritos*, in *Revista de Administración Pública*, 2005, p. 95 ss.; ID., *Los miembros no adscritos de las entidades locales ante la formulación de la moción de censura: una discutible aplicación del principio de proporcionalidad*, in *Revista de Administración Pública*, 2018, p. 149 ss.

²⁰ Nel testo costituzionale respinto dal referendum del 2006, si stabiliva non già che i voti dati dai transfughi di opposizione non fossero contabilizzati, ma che in caso di “tradimento” con il rigetto della mozione di sfiducia con questi voti si procedesse allo scioglimento della Camera dei deputati. cfr. l'art. 32 del progetto, che modificava l'art. 94 della Costituzione.

²¹ Bisogna mettere in evidenza che si è sollevato una questione di costituzionalità dal *Tribunal Superior de Justicia de Cantabria* che dovrebbe giungere al Tribunale Costituzionale. La questione è interessante nella misura in cui mostra come, in caso di consigli municipali ristretti, il sindaco sia sostanzialmente inamovibile: nel comune di Arredondo la *corporación municipal* è costituita da sette consiglieri, fra cui il sindaco, supportato da tre altri consiglieri. Un tentativo di mozione di censura costruttiva è fallito perché la maggioranza assoluta di quattro è impossibile da raggiungere, posto che anche se tutti i tre consiglieri di maggioranza votassero con la minoranza i loro voti sarebbero annullati. La notizia, del 25 luglio 2023, si ritrova al seguente indirizzo: <https://cadenaser.com/cantabria/2023/07/25/el-tsjc-plantea-una-cuestion-de-inconstitucionalidad-sobre-la-fallida-mocion-de-censura-de-arredondo-ser-ason/>.

²² Sentencia 151/2017, del 21 dicembre 2017. A commento v. A. ARROYO GIL, *La moción de censura al alcalde a la luz de la jurisprudencia constitucional (Comentario a la STC 151/2017, de 21 de diciembre)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2019, p. 329 ss.; L. DE LA TORRE MARTÍNEZ, *De nuevo sobre los concejales no adscritos (a propósito de la sentencia del tribunal constitucional 151/2017, de 21 de diciembre)*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2018, p.110 ss.

²³ «1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

La sentenza, emessa a fine 2017, si segnala per la presenza di ben cinque *votos particulares*. Due di questi sono sostanzialmente opinioni concorrenti, che contestano la scelta del Tribunale di rinviare nel tempo l'applicazione della decisione di incostituzionalità. Gli altri tre voti sono invece dissenzienti nel merito e contestano l'interpretazione fatta propria dalla maggioranza del collegio.

Gli argomenti dell'una e dell'altra parte rimandano ad un dibattito mai sopito e particolarmente noto in Italia: dove sta il punto di equilibrio fra libertà della rappresentanza politica e rispetto della volontà popolare?

La sentenza non esclude in linea di principio limiti al transfughismo²⁴: l'equilibrio di cui sopra può anche essere ricercato tramite limitazioni alla libertà dei rappresentanti politici (a qualunque livello di governo essi attuino), purché tale limitazione risulti proporzionata rispetto allo scopo e sorretta da una giustificazione costituzionalmente apprezzabile²⁵. La norma censurata non rispetta queste condizioni, poiché detta una sanzione di "irrelevanza" a carico dei consiglieri transfughi senza che vi sia un vero discernimento delle ragioni del mutamento di appartenenza politica, appartenenza che – peraltro – può non aver mai lambito lo schieramento comunale di maggioranza.

Quello che manca nella norma, sembra dire la sentenza, è la verifica dell'intrinseca coerenza fra mandato popolare e condotta del rappresentante, coerenza che è data per assente nel caso dei consiglieri di maggioranza che votino contro il proprio sindaco (cioè il proprio capolista originario).

Si tratta di spunti interessanti, che svilupperemo meglio *infra*, tirando le fila del discorso.

Per sintetizzare, possiamo dire che il modello spagnolo tratteggia un sistema a designazione consiliare vincolata in prima battuta, con possibilità per il consiglio di operare un nuova elezione sindacale, disgiunta dall'esito elettorale originario, purché ciò non comporti il venire meno del "patto" esistente fra singolo consigliere ed elettori. Per specificare ulteriormente, potremmo affermare che quello che può venire meno è il *patto di maggioranza* fra i gruppi politici e non il *patto di investitura* fra eletti ed elettori.

Questo riferimento al patto ci è utile, poiché attorno a quest'idea (che si traduce in vero istituto giuridico) si costruisce la disciplina elettorale dei borgomastri nel Belgio vallone.

In premessa, sono necessarie due precisazioni sul modello belga: la prima è che la competenza legislativa a disciplinare le elezioni locali è devoluta alle Regioni dal 2001²⁶. La seconda è che la forma di governo comunale – di antica tradizione – vede il borgomastro associato ad un collegio di *échevins* ("scabini", che oggi possiamo tradurre come assessori), ciascuno dei quali è eletto direttamente dal consiglio, mentre il borgomastro in origine era

²⁴ Al proposito viene citata la STC n. 9/2012 del 18 gennaio, con la quale venne respinta la questione di costituzionalità sollevata riguardo all'art. art. 73.3 della *Ley 7/1985*, che stabilisce che i consiglieri non iscritti ad alcun gruppo (a causa di abbandono o espulsione) non possono godere di diritti superiori a quelli che avrebbero avuto permanendo nel gruppo di origine. L'articolo rinvia ai regolamenti comunali la possibilità di limitare così alcuni diritti dei consiglieri transfughi. L'effetto è che tali consiglieri non possono essere nominati assessori o vicesindaci. In quell'occasione, il Tribunale ritenne che la misura era proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

²⁵ STC n. 151/2017, punto 7: sono ritenuti soddisfatti i criteri di idoneità e necessità della restrizione dei diritti politici dei consiglieri, ma non la proporzionalità della stessa.

²⁶ Cfr. art. 6, n. VIII, loi spéciale 1980 (modificata nel 2001 in relazione all'ordinamento degli enti locali).

nominato dal re o dal suo rappresentante su eventuale presentazione dei consiglieri²⁷. Tale precisazione è volta a sottolineare che il governo comunale è a forte impronta collegiale e non esiste una delega di funzioni del borgomastro agli assessori, i quali godono di una loro legittimazione consiliare diretta²⁸, diversamente da quanto avviene in Spagna²⁹.

In Vallonia, l'elezione del borgomastro è disciplinata dal *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*. A partire dal 2006, il legislatore regionale ha tentato di trasformare la designazione del borgomastro in un'elezione semi-diretta che, a seguito delle scelte del corpo elettorale, il consiglio comunale avrebbe dovuto semplicemente ratificare³⁰. La situazione, tuttavia, è un po' più complessa.

In primo luogo, la legge vallona identifica d'ufficio i gruppi politici interni al consiglio, ovvero le aggregazioni di consiglieri eletti sulla medesima lista, della quale il gruppo deve portare il nome.

Costituito il consiglio, i gruppi politici sono tenuti a presentare i "patti di maggioranza", nei quali sono indicati i gruppi partecipanti, il candidato borgomastro ed i candidati assessori. Tali patti devono contenere le sottoscrizioni degli eventuali eletti nel collegio comunale (cioè l'esecutivo, formato da borgomastro e assessori), nonché di almeno la metà dei membri di ciascun gruppo politico parte all'accordo. Entro tre mesi dalla convalida delle elezioni, un patto deve essere approvato a maggioranza assoluta dei presenti in apposita seduta del consiglio comunale. In assenza di questa approvazione, il comune è commissariato (art. L1123-1).

In base alla legge, con l'approvazione del patto, il titolo di borgomastro spetta al consigliere, di nazionalità belga³¹, che appartenga al gruppo maggioritario all'interno del patto e che, nel gruppo, abbia conseguito il maggior numero di preferenze (art. L1123-4).

Il borgomastro non è però irremovibile: contro di lui può essere approvata tanto una mozione di sfiducia individuale – che non dà origine alla rottura del patto di maggioranza – quanto una mozione di censura collettiva, la cui approvazione comporta la decadenza del collegio comunale e la rottura del patto. Nell'uno e nell'altro caso, il borgomastro può essere sostituito, addirittura da soggetti eleggibili, ma non eletti al consiglio³², con un voto da parte

²⁷ In prospettiva storica e in generale sui dibattiti belgi v. N. LAGASSE, *L'élection directe des bourgmestres*, in AA.VV. *Les élections dans tous leurs états - bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 387 ss.; J.B. PILET, C. DEVOS, H. REYNAERT, K. STEYVERS, *Sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 1816-1817, 2003.

²⁸ Prova ne è che la mozione di sfiducia può essere individuale e collettiva; se è individuale nei confronti del borgomastro gli assessori restano comunque in carica.

²⁹ Cfr. l'art. 23 della *Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, con riguardo alla *junta de gobierno local*.

³⁰ Cfr. *Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique par Mme B. Defalque, MM. Ch. Brotcorne et G. Milcamps*, Doc. parl., Parlement wallon, 2004-2005, n° 204/64, p. 5: «le présent décret souhaite renforcer le rôle de l'électeur et mettre en place un mécanisme simple, transparent et automatique ; – le bourgmestre sera le candidat qui, sans prendre en compte l'effet dévolutif de la case de tête, totalise le plus de voix de préférence, sur la liste la plus importante parmi celles qui composent la majorité communale. Le conseil communal se limite donc à prendre acte du résultat issu des élections et de l'acceptation de la fonction par le candidat». Il rapporto è citato parzialmente nell'*arrêt n° 19/2024 du 8 février 2024* della Corte costituzionale belga.

³¹ La specificazione si rende necessaria nella misura in cui alle elezioni locali possono partecipare anche i cittadini europei aventi altra nazionalità.

³² L'art. L4142-1 stabilisce che sia comunque necessario dichiarare l'affiliazione politica ad un gruppo, ancorché da esterno.

dell'assemblea medesima. È da segnalare che la legge vallona prevede anche forme sanzionatorie in caso di abbandono o esclusione del gruppo originario da parte del consigliere³³ e, per verificare le condizioni della mozione di sfiducia costruttiva e di un nuovo patto di maggioranza, “cristallizza” la situazione al momento elettorale³⁴. Su quest'ultima norma è stata interpellata di recente la Corte costituzionale belga, alla quale è stata posta una questione pregiudiziale concernente la violazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione (art. 10 e 11). Il Consiglio di Stato, giudice *a quo*, domandava infatti se la parificazione del consigliere fuoriuscito dal gruppo d'origine ai suoi ex compagni ai fini della mozione di sfiducia non costituisse un trattamento forzatamente egualitario di situazioni differenti.

La Corte non avalla l'ipotesi del rimettente, ritenendo che gli scopi perseguiti dal legislatore locale rendano la disposizione compatibile con il principio di uguaglianza e la limitazione del transfughismo è uno di questi³⁵. La Corte sottolinea che, a fronte della segretezza del voto, non è possibile discernere se una persona è stata beneficiata dall'appartenenza ad una lista o viceversa, sebbene non escluda che a livello locale l'elemento personalistico possa avere un forte impatto.

In conclusione, il modello vallone presenta una sorta di “parlamentarismo locale razionalizzato”, che si differenzia dal sistema fiammingo (applicato anche nella regione di Bruxelles), il quale invece segue una tradizione di tipo parlamentaristico più classico che richiede la nomina da parte del re o di un suo delegato (il governatore provinciale o il ministro-presidente)³⁶. Tale nomina presuppone comunque che il borgomastro designato sia sostenuto da una triplice maggioranza: quella dei candidati nella lista di appartenenza, quella degli eletti nella stessa lista³⁷ e, *last but not least*, la maggioranza dei consiglieri, ferma restando l'elezione degli assessori da parte dell'assise comunale³⁸. Nelle Fiandre si adotta quindi un sistema a “capilista informali”, simile a quello francese, pur in assenza di un'elezione consigliere diretta. Un sistema che comunque non garantisce sempre e comunque l'arrivo del capolista originario allo scranno del borgomastro, come ben dimostra la giurisprudenza del Consiglio di Stato belga al proposito³⁹.

³³ L'art. L1123-1, § 1 stabilisce la perdita di ogni “mandato derivato” che il consigliere abbia tratto dal suo ruolo.

³⁴ Tale disciplina è contenuta all'art. L1123-14, il quale stabilisce che la mozione di censura collettiva «*n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative*». In questa frazione non possono dunque essere considerati i transfughi.

³⁵ Arrêt n° 19/2024 du 8 février 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.const-court.be/public/f/2024/2024-019f.pdf>

³⁶ L'atto normativo di riferimento è il Decreto del Governo Fiammingo del 22 dicembre 2017 sull'amministrazione locale.

³⁷ Le firme dei componenti di questa maggioranza devono sussistere nell'atto di presentazione. (art. 58 del Decreto succitato).

³⁸ Come interpretato dal Consiglio di Stato belga, la maggioranza dei consiglieri è necessaria per garantire la buona amministrazione: cfr. la decisione n. 113551 del 12 dicembre 2002 91974 del 5 gennaio 2001.

³⁹ Cfr. decisione n. 91.974 del 5 gennaio 2001; n. 113.551 del 12 dicembre 2002; n. 178.825 del 22 gennaio 2008; n. 245.053 del 2 luglio 2019; n. 250.109 del 15 marzo 2021.

2.3. Il modello ad elezione diretta come alternativa negli *Executive Arrangements* inglesi

Veniamo ora al terzo modello da analizzare: l'elezione popolare diretta del sindaco. Sul piano comparatistico, la più significativa esperienza da considerare è quella inglese⁴⁰, disciplinata in via generale dal *Local Government Act* (LGA) del 2000, ma anticipata dai meccanismi istituzionali pensati per l'elezione del sindaco metropolitano di Londra con il *Greater London Authority Act* del 1999⁴¹.

Promossa dal manifesto del partito laburista del 1997, l'elezione diretta del sindaco è uno dei tre modelli che il LGA offre alle comunità locali, le quali possono liberamente determinarsi tramite referendum. Tale elezione diretta ("*elected mayor and cabinet*") convive con un sistema di natura più classicamente parlamentaristica ("*leader and cabinet model*") e con il più tradizionale modello a comitati ("*committee system*").

Dal 2022⁴², con l'abbandono del *supplementary vote*, l'elezione diretta del sindaco si fonda su un turno unico del tipo *first-past-the-post*.

Dal punto di vista del rapporto inter-organico, il modello pare ispirato al regime presidenziale statunitense: l'elezione del sindaco e l'elezione dell'assemblea sono contestuali, ma fra loro slegate; fra i due organi non esiste un rapporto fiduciario. L'unica connessione, nel "ciclo di vita" istituzionale, è data dalla sovrapposizione dei mandati, sicché ove venisse a mancare l'organo esecutivo, per qualunque ragione, si procede ad un nuovo turno elettorale volto a coprire il residuo temporale del mandato originario⁴³. Ciò consente di mantenere allineata l'elezione monocratica a quella assembleare.

L'ordinamento territoriale inglese è connotato da un'ampia libertà delle comunità locali di scegliere la struttura istituzionale ritenuta più consona⁴⁴. L'elezione diretta è dunque una delle opzioni e, a dire il vero, non la più celebrata, tant'è che nella maggioranza dei casi i referendum locali per transitare all'elezione diretta del sindaco hanno dato esito negativo⁴⁵. In taluni altri, i referendum hanno segnato un ripensamento delle collettività che, dopo aver abbracciato l'elezione diretta, hanno ripristinato il tradizionale sistema a comitati⁴⁶.

⁴⁰ È opportuno sottolineare, infatti, che ci si occupa specificamente del sistema valido per l'Inghilterra ed il Galles, poiché i governi locali in Scozia ed Irlanda del Nord sono retti da legislazioni territoriali sulla base della *devolution*. Per un'evoluzione storica v. A. TORRE, *Il "territorial government" in Gran Bretagna*, Bari, Cacucci, 1991. In argomento v. altresì P. MARTINO, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014, p. 303 ss.

⁴¹ Su questo modello v. S. LEACH, D.F. NORRIS, *Elected Mayors in England: A Contribution to the Debate*, in *Public Policy and Administration*, 2002, pp. 21 ss.; G. STOKER, H. WOLMAN, *Drawing Lessons from US Experience: An Elected Mayor for British Local Government*, in *Public Administration*, 1992, pp. 241 ss.

⁴² La riforma è stata introdotta con l'*Elections Act 2022*.

⁴³ *The Local Authorities (Elected Mayors) (Elections, Terms of Office and Casual Vacancies) (England) Regulations 2001*.

⁴⁴ Di recente è stata rilanciata l'idea della libertà di ciascuna comunità locale: cfr. S. JENKINS, *England's metro mayors make a farce of local democracy. They must be scrapped*, in *The Guardian*, 6 maggio 2024. L'autore fu il presidente della *Commission for Local Democracy* nel 1995, che per prima propose l'introduzione dei sindaci eletti direttamente.

⁴⁵ Cfr. l'appendice n. 3 in M. SANDFORD, *Directly-elected Mayors*, Londra, House of Commons, 7 maggio 2024. Su 64 referendum tenuti dal 2001, solo 22 hanno dato esito favorevole al *mayoral system*.

⁴⁶ Il caso più recente è quello della città di Bristol che nel 2022, a seguito di referendum, ha abbandonato il modello ad elezione diretta per tornare al classico *committee system*.

L'elezione diretta è peraltro presente in altri ordinamenti caratterizzati da un'ampia libertà organizzativa delle comunità locali. È il caso della Germania, dove la disciplina istituzionale ed elettorale degli enti locali è rimessa ai *Länder*. Va comunque segnalato che, laddove adottata, l'elezione diretta del sindaco resta distinta e slegata dall'elezione consiliare, senza creare interrelazioni fra le due⁴⁷.

3. L'eccentricità del modello italiano

Alla luce dell'itinerario comparatistico seguito, possiamo formulare qualche rilievo sull'ordinamento italiano, che contempla un sistema *ad elezione diretta e a prevalenza sindacale* unico nel suo genere. Ora, la riflessione che conduciamo non tocca gli aspetti di amministrazione quotidiana e dunque non verifica l'assetto dei poteri che concretamente vengono distribuiti fra gli organi del comune: il nostro interesse è verificare la legittimazione democratica degli organi monocratici di vertice in relazione a quelli assembleari.

Restando in questa prospettiva, possiamo anzitutto affermare che la formula latina ampiamente utilizzata dell' *aut simul stabunt, aut simul cadent* è parzialmente decettiva, perché non coglie la reale essenza dei rapporti democratici intercorrenti fra le *branches* del governo locale.

L'espressione, formulata sulle congiunzioni disgiuntive, sembra infatti immaginare i due organi – sindaco e consiglio – come se fossero posti sulle braccia di una bilancia, equilibrandosi fra loro: una perfetta immagine da *checks and balances*.

Il problema è che la formula obnubila il momento genetico dei due organi e, in particolare, le relazioni rappresentative con il corpo elettorale. Il consiglio, infatti, si trova completamente succube della forza elettorale del sindaco, è in relazione a questa che si sviluppa anzitutto la competizione elettorale⁴⁸ ed è in conseguenza di questa che viene formato. Nel “bene” e nel “male”, cioè sia in caso di premio di maggioranza sia in caso di sindaco minoritario, la conformazione dell'assemblea locale è tutta plasmata sulla competizione per l'organo sindacale. La clausola di rappresentatività minima⁴⁹, inserita all'art. 73, comma 10, TUEL (nella vulgata definita “anatra zoppa”), costituisce un elemento da preservare gelosamente⁵⁰, poiché impedisce alterazioni eccessive della rappresentanza locale, ma si rivela assai debole per sostenere che esiste una autonoma e distinta legittimazione elettorale del consiglio rispetto al sindaco. D'altra parte, non si può non osservare l'incongruenza esistente nel configurare un'elezione diretta del sindaco e semi-derivata del consiglio, lasciando a quest'ultimo comunque il potere di vanificare

⁴⁷ A titolo di esempio possiamo prendere la legislazione della Baviera, che all'art. 44 della legge elettorale comunale (*Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz*), stabilisce che, ove per qualunque ragione il termine del mandato sindacale non coincida più con quello del consiglio, spetta all'autorità statale fissare le nuove elezioni, così da ripristinare la contestualità.

⁴⁸ A. CHIARAMONTE, *Sistema elettorale comunale, dinamica politico-partitica e stabilità di governo. Un bilancio a trent'anni dall'introduzione della legge 81/1993*, *Rivista di diritto ed economia dei comuni*, n. 3/2023, p. 111 ss.

⁴⁹ Sia consentito rinviare a A. LAURO, *Il rapporto tra rappresentatività e governabilità degli enti locali nella giurisprudenza amministrativa: alcune notazioni critiche*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 135 ss.

⁵⁰ Cfr. T.E. FROSINI, *Non sparate sull'anatra zoppa!*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011, p. 661 ss.

la scelta dei cittadini sul sindaco, quand'anche accettando la propria dissoluzione. L'unico controbilanciamento reale, all'interno della forma di governo comunale, è il limite di mandati consecutivi, come ha giustamente rilevato la Corte costituzionale nella sent. n. 60 del 2023⁵¹. Non va poi dimenticato che, sul piano amministrativo, si è peraltro notato che il modello adottato, concentrando il potere nel sindaco, sacrifica non poco l'imparzialità dell'amministrazione comunale⁵².

Come già limpidamente osservato qualche anno fa⁵³, alla luce degli sviluppi socio-politici del nostro Paese, è forse arrivato il tempo di rivedere, se non il modello nella sua globalità, almeno alcuni perni essenziali.

In primo luogo, l'elezione sindacale – se mantenuta diretta – va del tutto sganciata dall'elezione del consiglio. Ciò può avvenire senza alterare la contestualità temporale (come avviene in Inghilterra), ma eliminando le conseguenze che l'una genera sull'altra. In sostanza, è necessario eliminare il premio di maggioranza e creare due canali del tutto separati che rappresentino all'elettore questa separazione, tramite schede distinte. D'altronde, se è vero che il premio di maggioranza non è un *unicum*, come dimostra il caso francese, è altresì vero che in Italia si dà un premio a dei soggetti in competizione (le liste elettorali) per meriti di altri (i candidati sindaci), mentre in Francia è la lista che ottiene il *bonus* di seggi in relazione ai suoi propri risultati⁵⁴.

Ovviamente la disgiunzione in sede elettorale, comporta che venga meno l'effetto del *simul simul*, abbracciando l'idea che possa esistere un *divided government* a livello locale⁵⁵.

Peraltro, non sarebbe da escludere l'ipotesi di tornare a riflettere *funditus* su *Executive Arrangements* diversi che potrebbero anche meglio attagliarsi alla dimensione locale, così abbandonando la c.d. “forma neoparlamentare” secondo un'intuizione già identificata in passato dalla dottrina⁵⁶. Persino l'idea dell'uniformità del sistema istituzionale locale potrebbe essere messa in discussione, senza peraltro toccare il riparto di competenze legislative nella materia⁵⁷.

⁵¹ A commento v. M. GORLANI, *Elezione diretta dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2023*, in *Diritti regionali*, n. 3/2023, p. 749 ss., che ricorda come da più parti (anche fra le rappresentanze dei Comuni) sia stato richiesto di eliminare il limite di mandati (p. 754 ss.)

⁵² S. BATTINI, *Il rapporto tra politica e amministrazione nei Comuni*, in *Rivista di diritto ed economia dei comuni*, n. 3/2023, p. 35 ss.

⁵³ G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in *Le Regioni*, 3/2015, p. 734 ss. Di recente v. ancora ID., *Astensionismo e nuove frontiere del diritto di voto. Osservazioni a margine delle relazioni presentate al convegno*, in A. DE NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto tradizionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 281 ss.

⁵⁴ M. ACHILLI, *Il premio di maggioranza nelle elezioni comunali*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, Carocci, 2011.

⁵⁵ È quasi superfluo sottolineare quanto, a livello locale, il rischio del “governo diviso” non sia particolarmente minaccioso per l'andamento ordinario delle funzioni comunali.

⁵⁶ Mutatis mutandis, riprendiamo quanto affermato a proposito delle regioni da S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 568 ss.

⁵⁷ Potrebbe essere la legge dello Stato, in forza dell'art. 117, lett. P, a prevedere diverse forme possibili di governo del comune, non solo in base alla popolazione, così da lasciare possibilità di scelta alla singola comunità locale.

4. Elezioni locali, legittimazione degli esecutivi e pedagogia del (post-)voto

Dall'analisi prima condotta possiamo trarre una caratteristica comune a tutti gli ordinamenti considerati: il livello comunale rappresenta una sorta di laboratorio istituzionale, in cui i legislatori “sperimentano” sistemi di governo che non per forza corrispondono in tutto e per tutto alle forme di governo vigenti a livello nazionale. Non esiste dunque un principio di “omogeneità istituzionale” fra il livello comunale ed il livello nazionale⁵⁸. Ciò opera in senso discendente (l'alto non si riproduce nel basso), ma dovrebbe funzionare anche in senso ascendente: quel che avviene a livello locale non è riproducibile a livello nazionale⁵⁹.

In effetti, anche le giurisdizioni costituzionali menzionate – il Tribunale costituzionale spagnolo e la Corte costituzionale belga – sottolineano nelle loro sentenze la diversità intercorrente fra le elezioni locali e quelle nazionali, sì da giustificare talune originalità presenti nelle prime rispetto alle seconde (in particolare, con riguardo alle norme anti-transfughismo, di difficile riproduzione a livello nazionale ove operi il divieto di mandato imperativo). È opportuno ricordare che anche la Corte costituzionale italiana ha avuto modo di sottolineare che alcune scelte del legislatore elettorale a livello locale non sono commensurabili con il piano nazionale⁶⁰.

Tuttavia, l'esperienza italiana è parsa disconoscere nel corso del tempo queste esigenze: la formula del “sindaco d'Italia”, con cui abbiamo aperto, dimostra che si è provato (e non è detto

⁵⁸ L'obbligo dell'omogeneità (*Homogenitätsgebot*) è consacrato in Germania dall'art. 28 GG rispetto alle costituzioni dei *Länder*. Esso copre alcuni principi fondamentali (natura repubblicana, democratica e sociale dello Stato di diritto), ma non sembra imporre di per sé un modello istituzionale analogo, sebbene ciò avvenga in concreto. Nella dottrina italiana v. G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017. È da segnalare che in Germania esiste un dibattito – principalmente accademico – che a partire dagli anni '90 si interroga sulla possibilità di eleggere direttamente i presidenti dei *Länder*: cfr. J.L. BACKMANN, *Direktwahl der Ministerpräsidenten. Als Kern einer Reform der Landesverfassungen*, Duncker&Humblot, Berlino, 2006; F. DECKER, *Direktwahl der Ministerpräsidenten: Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 2/2013, p. 296 ss.

⁵⁹ Cfr. G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano, 2009, p. 10 ss.

⁶⁰ Punto 3.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 1/2014 («Risulta, pertanto, palese che in tal modo esse consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali») e punto 9.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 35/2017 («Merita, infine, precisare che l'affermata illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate non ha alcuna conseguenza né influenza sulla ben diversa disciplina del secondo turno prevista nei Comuni di maggiori dimensioni, già positivamente esaminata da questa Corte (sentenze n. 275 del 2014 e n. 107 del 1996). Tale disciplina risponde, infatti, ad una logica distinta da quella che ispira la legge n. 52 del 2015. È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale».)

che non si sia riusciti) a diffondere una cultura istituzionale⁶¹, partendo dalle comunità locali, che fonda la sua essenza sulla preminenza dell'organo monocratico. Si è poi pensato di poter trasferire questa meccanica istituzionale dal piano locale al piano nazionale, secondo una specie di "sussidiarietà invertita": perché non applicare al grande ciò che funziona nel piccolo?

Si è trattato, però, di fomentare una pia illusione⁶², sottovalutando, da un lato, la complessità del governo nazionale rispetto a quello locale, la differenza degli interessi rappresentati nei processi decisionali e le diversità profonde esistenti sul territorio italiano.

Dall'altro lato, si è applicata anche una forma di feroce semplificazione astratta delle dinamiche politiche locali: cambiare un sindaco in corso di consiliatura non per forza sarà uno scandalo in un comune, se tali ragioni possono essere facilmente spiegate alla collettività, proprio grazie alla dimensione più ristretta ed immediata.

L'idea che l'elezione diretta del sindaco potesse essere il primo passo per «restituire lo scettro al principe»⁶³ si è poi scontrata con un'adulterazione dei canali rappresentativi che non ha fatto il bene nemmeno delle elezioni locali, come dimostrano i dati sull'astensione sempre crescente e sulla frammentazione dell'offerta politica locale⁶⁴.

Per dirla in altri termini, le elezioni comunali – e in origine anche provinciali, poi seguite da quelle regionali – hanno diffuso una "pedagogia del voto" tutta incentrata sull'idea del mandato elettorale immediato⁶⁵. Viceversa, proprio a partire dalle comunità locali si sarebbe potuto (e ancora si può) tentare di costruire una sana dinamica democratica, che può certo anche essere, in qualche misura, maggiormente *partecipativa* rispetto a quanto avvenga a livello nazionale, ma che non perde la fondamentale caratteristica di essere *rappresentativa*.

⁶¹ Cfr. A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, p. 5, il quale osserva che «rispetto ai modelli statunitense, francese e alla meteora israeliana... si è sottratto il presidente regionale all'alea di non disporre di una maggioranza, assicurandogliela – potenzialmente anche a costo di enormi distorsioni del voto popolare – attraverso una legge che, imponendo un'"associazione simbiotica fra elezione del Presidente ed elezione del Consiglio" tende a ridurre il secondo a una protesi del primo».

⁶² A. D'ANDREA, *Conclusioni: una riforma possibile*, in N. MACCABIANI (a cura di), *Costituzione e spoils system. Il caso dei Segretari comunali arriva alla Consulta*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 101: «L'elezione diretta del sindaco e la sua sicuramente accresciuta "forza politica", spendibile eventualmente a livello superiore, non cambiano la natura dell'ente amministrativo di riferimento, perché quella investitura popolare non è in grado di incidere sugli obiettivi legittimamente perseguibili da parte del Comune».

⁶³ Famosa espressione di G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 1986, che riprende L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Feltrinelli, Milano, 1958.

⁶⁴ Cfr. ancora A. CHIARAMONTE, *Sistema elettorale*, op. cit., p. 114.

⁶⁵ Già in Assemblea Costituente – e proprio in relazione ai meccanismi del sistema di governo – venne autorevolmente messo in evidenza come le leggi potessero avere un'«efficacia pedagogica». La legge infatti «non basta a modificare la realtà, ma può essere uno degli stimoli per introdurre anche nella vita politica il costume, il quale venga a modificare questa realtà sociale.» (cfr. l'intervento di P. CALAMANDREI nella seduta della Seconda Sottocommissione per la Costituzione del 5 settembre 1946). Sulla necessità di mantenere un sostrato sociale a cimento del Testo costituzionale, in tutte le sue componenti, si v. in particolare le riflessioni di E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2012, nonché ID., *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023. Nel caso delle elezioni comunali e regionali, a modesto avviso di chi scrive, si è registrato questo effetto di alterazione del costume politico, incidendo sulla percezione sociale delle istituzioni e della loro legittimità democratica, non solo a livello locale. Da qui a mettere in dubbio la democraticità del sistema di governo parlamentare nazionale, privo di investitura diretta per il capo del Governo, il passo è stato breve.



Con ciò non si propugna affatto un modello di parlamentarismo comunale deregolato in cui si esponga l'amministrazione locale ad un'assoluta instabilità e volatilità delle giunte. Anzi, è opportuno ribadire che, di per sé, l'elezione diretta del sindaco non è un "male": può però esserlo nella misura in cui si ritiene che «governare è meglio che rappresentare»⁶⁶. È un male se prevale e condiziona inesorabilmente l'elezione assembleare, negando che, malgrado la dimensione più ristretta, la comunità locale possa avere comunque bisogno di rappresentanti in grado di interpretarne la pluralità di istanze, bisogni ed interessi e che questi rappresentanti possano contare su una schietta legittimazione diretta da parte del corpo elettorale e non solo brillare di luce riflessa.

In discussione c'è qui il principio della rappresentanza politica, che si fonda sull'elezione - appunto - *diretta* degli organi assembleari. L'ingombrante domanda, che può persino sembrare anacronistica e in distonia rispetto al tempo presente, è la seguente: è veramente diretta un'elezione che fa giuridicamente dipendere la costituzione di un organo plurale con l'identificazione di un organo monocratico? A giudicare da come si comportano gli altri sistemi costituzionali, la risposta pare essere negativa.

⁶⁶ T.E. FROSINI, *Governare è meglio che rappresentare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, p. 1 ss., con *Postilla* di V. ONIDA.

ELIA AURELI^{*}

La rivoluzione al vertice: il “nuovo” Presidente della Repubblica nella forma di governo del Premierato^{**}

ABSTRACT (EN): This paper aims to study the impact of the constitutional bill “Meloni” on the delicate role of the President of the Republic. Through a study of the position of the President in both the “ordinary” and “extraordinary” phases of the legislature, the study aims to identify how the changed constitutional arrangement could impact the substantive role of the Head of State, diminishing its prominence in the form of government and making its oversight functions far more delicate - and politically exposed.

ABSTRACT (IT): Il contributo si propone di studiare l’impatto del disegno di legge costituzionale Meloni sul delicato ruolo e sulle funzioni del Presidente della Repubblica. Tramite uno studio della posizione del Presidente tanto nelle fasi “ordinarie” quanto in quelle “straordinarie” della legislatura, ci si propone allora di individuare come il mutato assetto costituzionale potrebbe mutare il ruolo sostanziale del Capo dello Stato, diminuendone il rilievo nella forma di governo e rendendone le funzioni di controllo ben più delicate - e politicamente esposte.

SOMMARIO: 1. Oggetto e obiettivi dello studio. – 2. Il contenuto del ddl. Meloni e le modifiche apportate in prima lettura al Senato. – 3. Il ruolo formale e sostanziale del Presidente della Repubblica nell’attuale assetto istituzionale. – 4. Il Presidente della Repubblica nella forma di governo del Premierato all’italiana. – 5. Valutazioni conclusive.

1. Oggetto e obiettivi dello studio

Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo nel novembre 2023¹, al fine di introdurre un sistema di elezione diretta del Presidente del Consiglio, realizzerebbe una riforma del tutto dirompente dal punto di vista dei rapporti e degli equilibri tra gli organi costituzionali. Come prontamente evidenziato da numerose voci dottrinali², se la riforma in parola entrasse in vigore determinerebbe una profonda evoluzione dell’attuale assetto della forma di governo, andando ben oltre il mero aspetto della legittimazione popolare del “Premier”. È indubbio, in questo senso, che l’elemento di maggiore novità sarebbe rappresentato dall’elezione diretta del Presidente del Consiglio, instaurando un “premierato”³ che si allontana dal modello

^{*} Assegnista di ricerca in Diritto pubblico - LUISS Guido Carli, Roma.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 935 - 19^a Legislatura ([senato.it](https://www.senato.it)).

² Tra i primi commenti al ddl Meloni si vedano i pregevoli contributi di C. BASSU, N. ZANON, M. CAVINO e B. PEZZINI, pubblicati in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, nonché P. L. PETRILLO, *L’opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2024, pp. 67-84.

³ Con la formula “premierato” si intende una variante della forma di governo parlamentare in cui il Presidente del Consiglio (il Premier, appunto) viene eletto direttamente dal popolo, assumendo in questo modo una posizione di

parlamentare classico e si avvicina sotto certi aspetti al modello adottato, successivamente all'entrata in vigore della L. cost. n. 1 del 1999, per l'elezione dei Presidenti di Regione⁴. Tuttavia, non si tratta certamente dell'unico organo costituzionale il cui ruolo, nella forma di governo, verrebbe alterato in conseguenza dell'approvazione della riforma. Tra le istituzioni interessate, nel loro ruolo sostanziale, dall'entrata in vigore del mutato assetto costituzionale, vi sarebbe certamente anche la Presidenza della Repubblica; a ben vedere, infatti, le funzioni presidenziali, benché coinvolte soltanto marginalmente dal disegno di legge costituzionale (il quale formalmente si limita all'abolizione della nomina dei senatori a vita) sarebbero in realtà in numerosi casi ridimensionate, o addirittura ridotte ad una mera attribuzione formale di poteri ormai perduti sul piano sostanziale.

Il presente contributo, dunque, si propone di realizzare in primo luogo una breve panoramica dei contenuti del ddl costituzionale, tenendo in debita considerazione anche le più recenti novità introdotte in sede di esame parlamentare. Successivamente, si svolgerà una ricostruzione dell'importanza sostanziale della Presidenza della Repubblica nella forma di governo italiana, evidenziando come la sua posizione istituzionale e i suoi poteri effettivi si siano evoluti -ed espansi- tramite la sedimentazione di prassi e convenzioni costituzionali. Inquadrate in questo modo tanto lo stato dell'arte quanto i contenuti della riforma, sarà allora possibile studiare l'impatto di quest'ultima sul ruolo e sulle funzioni del Presidente della Repubblica, evidenziandone gli aspetti potenzialmente critici e contribuendo a chiarire l'effettiva portata della riforma sul complesso sistema di rapporti formali e sostanziali che determinano in concreto la forma di governo del Paese.

2. Il contenuto del ddl. Meloni e le modifiche apportate in prima lettura al Senato

Il progetto di riforma presentato dal Governo Meloni⁵ si inserisce all'interno della serie di tentativi di intervento sul testo costituzionale che si sono susseguiti nel corso degli ultimi decenni, volti a modificare la forma di governo e specialmente ad intervenire sugli equilibri tra

chiara preminenza all'interno del Governo e un ruolo centrale all'interno del sistema istituzionale. Su punto si vedano gli approfondimenti contenuti in T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, Giappichelli, Bologna, 2004 e, più recentemente ID., *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023. Con specifico riferimento al precedente tentativo di istituire un "premierato", operato dal centrodestra nei primi anni duemila, cfr. S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2003, 281 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2003, 323 ss.; L. ELIA, *Il premierato assoluto*, in *Astridonline.it*, 22 settembre 2003.

⁴ Sebbene vi siano numerose ed evidenti differenze tra i due sistemi, a partire proprio dall'assenza, nella forma di governo regionale, di un organo analogo alla Presidenza della Repubblica. Con riferimento alla forma di governo regionale cfr. AA. VV., *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2/2020 e M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di) *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*, Università degli studi di Trento, Trento, 2023.

⁵ A partire dal 21 novembre 2023, il disegno di legge è stato assegnato all'esame della Prima Commissione del Senato. Il 18 giugno 2024 è terminata, con 109 voti favorevoli e 77 contrari e 1 astenuto. La documentazione relativa al primo passaggio parlamentare del disegno di legge è disponibile all'indirizzo: [Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 935 - 19ª Legislatura \(senato.it\)](https://www.parlamento.it/legge/S.935-19a).

Governo e Parlamento, al fine di migliorare la cd. stabilità degli esecutivi⁶. A differenza di quanto previsto dal precedente tentativo di riforma (il ddl. Renzi-Boschi), il ddl. Meloni, recentemente approvato in prima lettura al Senato, incide, almeno formalmente, su un numero esiguo di disposizioni costituzionali. A fronte della modifica di soli 7 articoli della Costituzione⁷, tuttavia, l'impatto della riforma sulla struttura del Governo e sull'intricato sistema dei rapporti interistituzionali⁸ avrebbe una portata dirompente - come si vedrà nei capitoli che seguono con riferimento alla Presidenza della Repubblica.

L'elemento cardine della riforma è certamente l'introduzione di un meccanismo di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, sottraendo pertanto la decisione sulla sua nomina al Presidente della Repubblica e alle maggioranze parlamentari⁹ pur rimanendo fermo il rapporto fiduciario ex art. 94 Cost¹⁰. L'elezione popolare del "Premier" dovrebbe dunque garantire, a detta del Governo, "il rispetto del voto popolare e la continuità del mandato elettorale conferito dagli elettori"¹¹, e al contempo consentirebbe di porre fine alle "problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana"¹², quali la perdurante instabilità governativa, dovuta alla volatilità delle maggioranze e alla mobilità parlamentare.

A tal fine, è allora prevista una modifica all'art. 92, che prevede un voto a suffragio universale e diretto¹³ del Presidente del Consiglio, da svolgersi contestualmente alle elezioni parlamentari,

⁶ Sui tentativi di riforma più o meno profonda dei meccanismi di raccordo tra Governo e Parlamento, sempre volti alla ricerca di una maggiore stabilità governativa, si vedano C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2015, pp. 431 ss., e, più recentemente E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, N. LUPO, *Revisioni costituzionali puntuali e a tappe della forma di governo. Perché no?, ivi*; in termini più generali, anche: M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024.

⁷ In particolare, la riforma incide sugli articoli 57, 59, 83, 88, 89, 92 e 94 della Costituzione. Tra questi, peraltro, non tutti sono soggetti a modifiche radicali (si pensi, ad esempio, all'art. 83 Cost., su cui si interviene soltanto nel senso di posticipare a "dopo il sesto scrutinio" l'abbassamento del *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica). In effetti, gli articoli maggiormente interessati dalla riforma, come si avrà modo di approfondire nel capitolo 3, sono il 92 e il 94, relativi all'elezione del Presidente del Consiglio e alla formazione -e dimissioni- degli esecutivi.

⁸ Il funzionamento effettivo della forma di governo italiana è il frutto non solo delle disposizioni contenute nel testo costituzionale, ma anche della stratificazione di prassi, convenzioni e consuetudini che, in virtù della scarsa razionalizzazione costituzionale, hanno sempre svolto un ruolo di primaria importanza nel concreto assetto dei rapporti interistituzionali. Sul punto si veda in primis L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, pp. 569 ss. Riflessioni più recenti, sul punto, in M. VILLONE, *La forma di governo: elasticità versus rigidità*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2015, 71 ss.; Y. M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021.

⁹ Con riferimento agli obiettivi e alle finalità della riforma costituzionale, si vedano in particolare il Comunicato Stampa del Consiglio dei ministri n. 57 del 3 novembre 2023 ([Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 | www.governo.it](https://www.governo.it)) e la relazione del Governo al Senato nella seduta n. 125 del 15 novembre 2023 (disponibile online, completa di documentazione tecnica, all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/428967.pdf>)

¹⁰ Elemento, questo, che lascia peraltro qualche dubbio in merito all'inquadramento di questo rapporto, in ragione del fatto che due organi dotati di legittimazione democratica diretta, a rigor di logica, non necessiterebbero di un perdurante rapporto fiduciario, come accade, infatti, nei sistemi presidenziali o semipresidenziali.

¹¹ Relazione del Governo, Senato della Repubblica - n. 935, p. 3.

¹² *Ibidem*.

¹³ Il ddl non si esprime in merito alle modalità d'elezione del Presidente del Consiglio, lasciando (correttamente) il compito ad una futura legge elettorale. Tuttavia, sarebbe certamente opportuno che il Governo, in parallelo alla

e che la sua carica abbia una durata di cinque anni. Tramite un emendamento approvato in Commissione Affari costituzionali al Senato è stato poi inserito il limite di “*due legislature consecutive*” per la carica di Presidente del Consiglio¹⁴, derogabile a tre se nelle precedenti due legislature l’incarico sia stato ricoperto “*per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi*”. Viene, inoltre, stabilita a livello costituzionale la necessaria appartenenza del Presidente del Consiglio alla compagine parlamentare, in quanto il medesimo articolo 92, al comma 4, afferma che egli debba essere “*eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura*”. Tramite questa disposizione (in combinato disposto con quella di cui al novellando art. 94 sul secondo esecutivo di legislatura, sui cui infra) dunque, si intende escludere la possibilità della nascita di “governi tecnici”¹⁵, o in ogni caso di esecutivi presieduti da soggetti esterni al circuito parlamentare.

Come anticipato, l’altro obiettivo dichiarato della riforma è quello di garantire la “governabilità”¹⁶ del sistema, intesa come la stabilità della maggioranza di Governo. La versione originale del disegno di legge prevedeva, a questo proposito, una riserva di legge rinforzata in materia elettorale, la quale avrebbe dovuto garantire “*un premio, assegnato su base nazionale, (che) garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri*”. Una disposizione di questo genere avrebbe presentato gravissime criticità dal punto di vista del rispetto del principio di rappresentatività democratica parlamentare¹⁷, e avrebbe sollevato al contempo gravi dubbi circa la sua compatibilità con l’elezione dei senatori su base regionale¹⁸. Questi elementi di criticità sono peraltro stati opportunamente affrontati in sede di esame del disegno di legge nella I Commissione del

riforma costituzionale, provvedesse a presentare un disegno di legge in merito, in modo da rendere possibile analizzare compiutamente l’aspetto, certamente non secondario, delle modalità d’elezione del Premier. Questa criticità è stata, peraltro, già sollevata in sede di discussione del provvedimento in Senato: [Premierato, ok del Senato all’art. 5 che prevede l’elezione diretta del presidente del Consiglio \(lastampa.it\)](#)

¹⁴ Sull’importanza di questo elemento per scongiurare una possibile deriva ultracentralizzante del potere nella figura del Presidente del Consiglio: N. LUPO, *op. cit.*, pp. 9-10.

¹⁵ Sul concetto di “governo tecnico” e sull’opportunità o meno di considerarlo come qualcosa di differente dal governo “politico”: S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull’Italia*, in *Ventesimo Secolo*, n. 36/2015; M. VOLPI (a cura di) *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino, 2017; N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021.

¹⁶ La ricerca di una maggiore stabilità delle maggioranze e degli esecutivi, e dunque il raggiungimento della governabilità, è un tema che interessa gli studi sul sistema politico e istituzionale del Paese ormai da decenni. A questo proposito si veda già S. GALEOTTI, *La ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983.

¹⁷ L’imposizione a livello costituzionale non solo di un premio di maggioranza per il primo partito o coalizione, ma di un premio di entità indefinita, diretto a garantire in ogni caso una maggioranza qualificata del 55% in entrambe le Camere, sarebbe incorso nelle stesse dure critiche elaborate dalla Corte Cost. nella sentenza n. 1 del 2014 con riferimento al premio di maggioranza di cui alla legge n. 270 del 2005. In quel caso, infatti, è stato riscontrato come l’assenza di una quantificazione dell’entità del premio avrebbe potuto determinare, in caso di risultati elettorali in cui nessuna lista avesse raggiunto percentuali vicine alla soglia della maggioranza assoluta, l’assegnazione di un premio di proporzioni abnormi, certamente in grado di deformare irrimediabilmente il principio di rappresentatività democratica del voto. L’inserimento di un meccanismo analogo direttamente nel testo della Costituzione sarebbe stato, a parere di chi scrive, un gravissimo rischio per il rispetto del principio democratico-rappresentativo.

¹⁸ Sul punto sia concesso un riferimento a E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl Costituzionale Meloni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024, spec. pp. 20-22.

Senato, la quale ha provveduto ad approvare un emendamento che ha ridotto -pur non eliminandoli, a parere di chi scrive- gli aspetti più problematici della disposizione. La versione approvata dal Senato del nuovo art. 94, comma 3 Cost., prevede allora che *“la legge disciplina il sistema per l’elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche”*. È stato dunque eliminato il riferimento all’entità del premio di maggioranza, mantenendone però l’obbligatorietà costituzionale (rendendo peraltro di fatto incostituzionale prevedere, ad esempio, una legge elettorale con un sistema maggioritario a collegi uninominali sul modello inglese), che lascia un margine maggiore all’intervento parlamentare; permane tuttavia il problema di compatibilità logica -e matematica-¹⁹ tra un Senato eletto su base regionale (art. 57) che la necessità di garantire anche a Palazzo Madama un premio di maggioranza su base nazionale *“che garantisca una maggioranza dei seggi”*. Il fatto che lo stesso art. 57 sia modificato aggiungendo le parole *“e salvo il premio su base nazionale previsto dall’articolo 92”* non risolve la questione, in quanto si limita ad evitare una possibile antinomia esplicita tra le due disposizioni, senza però sciogliere il nodo del suo senso logico e della sua fattibilità pratica. Sarà compito delle Camere adottare, nel caso in cui la riforma fosse approvata definitivamente, una legge elettorale in grado di adempiere al dettato costituzionale e di risolvere il rebus relativo alla composizione del Senato.

Se da un lato il premio di maggioranza inserito direttamente nel testo costituzionale rappresenta un evidente tentativo di rafforzare la maggioranza parlamentare a sostegno del Premier, dall’altro il ddl Meloni si propone di incidere anche sul rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento. In questo senso, infatti, sono previste delle modifiche rilevanti all’art. 94.

In primo luogo, viene preso in considerazione il caso in cui il Governo non riesca ad ottenere fin da principio la fiducia delle Camere. In caso di mancata approvazione della mozione di fiducia, infatti, si prevede che il Presidente della Repubblica possa rinnovare l’incarico al Presidente del consiglio eletto, affinché svolga un secondo tentativo di ottenere la fiducia parlamentare. In caso di ulteriore respingimento della mozione di fiducia, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere. Si tratta, a parere di chi scrive, di una norma di scarso rilievo pratico e che, qualora dovesse essere effettivamente attuata, darebbe origine a gravi criticità. Infatti, appare assai complesso immaginare una situazione in cui il Presidente del Consiglio (eletto contestualmente all’elezione parlamentare, e con una legge elettorale che garantisca la maggioranza alla sua lista) possa trovarsi in difficoltà nell’ottenimento della prima fiducia parlamentare. E nella remota ipotesi in cui ciò dovesse realizzarsi, ci si domanda allora in quali circostanze politiche la fiducia, negata dalle Camere²⁰,

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Con riferimento al mantenimento della necessità di instaurare un rapporto di fiducia anche nel caso di un Governo guidato dal Presidente eletto, si segnala la forte critica di Curreri, il quale afferma che *“grazie a tale disciplina, si potrebbe innescare una gravissima tensione politico-istituzionale tra legittimazione elettorale e legittimazione parlamentare, tra volontà degli elettori e volontà delle camere”*. S. CURRERI, *Quel “pasticciaccio brutto” del voto di fiducia iniziale*, in *LaCostituzione.info*, 15 dicembre 2023.

possa invece essere conferita allo stesso Presidente in un momento immediatamente successivo²¹.

In secondo luogo, sono previste due conseguenze alternative in caso di crisi di governo nel corso della legislatura. Qualora si verificasse una crisi di governo strettamente parlamentare, mediante approvazione della mozione di sfiducia, il Presidente del Consiglio rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Pertanto, il meccanismo *simul stabunt simul cadent*, che sarebbe stato ragionevole ipotizzare in presenza di un assetto istituzionale in cui tanto il vertice dell'esecutivo quanto il l'organo parlamentare sono dotati di legittimazione popolare diretta²², viene previsto soltanto nel caso in cui le dimissioni del governo siano determinate da una esplicita sfiducia parlamentare -circostanza, come noto, assai rara nell'esperienza italiana.

Qualora, invece, le dimissioni del Presidente del Consiglio derivassero da altra ragione, il comma 7 dell'art. 94, anch'esso emendato in sede parlamentare, attribuisce *in primis* al Presidente del Consiglio stesso la facoltà di chiedere (e di imporre, a quanto sembra desumibile dal testo) al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere. In caso il Premier non esercitasse questa facoltà, è allora consentito al Presidente della Repubblica il conferimento di un nuovo incarico per formare il governo ad un altro parlamentare (confermando dunque il divieto di affidamento dell'incarico ad un soggetto esterno alla compagine parlamentare), il quale tuttavia debba essere stato "*candidato in collegamento al Presidente eletto*". La *ratio* di questa disposizione sarebbe quella di impedire che possano sorgere governi guidati da un parlamentare inizialmente eletto tra le file dell'opposizione, e dunque, si suppone, di indirizzo politico differente da quello dotato di legittimazione popolare diretta. In realtà, una disposizione di questo genere non impedisce, in maniera assoluta, la nascita di governi sostenuti da maggioranze assai differenti da quella di inizio legislatura e con indirizzo politico distante da quello del primo esecutivo. Basti pensare al caso di un parlamentare sì "*candidato in collegamento*

²¹ Questa ipotesi solleva un dubbio relativo all'inquadramento teorico-costituzionale del Presidente del Consiglio nel suo "secondo mandato", a seguito della non approvazione della mozione di fiducia parlamentare: in questo secondo frangente il Presidente del Consiglio, ricevendo il mandato dal Presidente della Repubblica e non direttamente dal popolo, sarebbe ancora "Premier", o sarebbe assimilabile ad un "ordinario" Presidente del consiglio, rientrando in un assetto strettamente parlamentare, come quello attuale? La Riforma in effetti introduce una modifica terminologica, in questo senso, per cui capo dello Stato non avrà più il potere di "nominare", il Presidente del Consiglio, bensì di "conferire" al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il governo (viene invece mantenuto il potere di "nomina" con riferimento ai singoli ministri). Si utilizza il termine "conferisce" anche nel caso di dimissioni o impedimento del Presidente eletto, con riferimento all'affidamento dell'incarico ad un altro parlamentare eletto nelle liste del primo; in questo caso, tuttavia, sembra a logica più appropriato che si torni a parlare di "nomina", in quanto l'individuazione del Premier "subentrante" non è certamente legata alla scelta compiuta dagli elettori, ma tornerebbe, come nell'assetto attuale, ad essere la conseguenza delle consultazioni presidenziali.

²² Strumento peraltro previsto con riferimento agli ordinamenti regionali, i quali appunto sono caratterizzati dall'elezione diretta tanto del presidente della Regione quanto del Consiglio regionale. Con riflessioni circa il legame tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta regionale cfr. G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, pp. 504 ss.; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 70 ss.; M. GIACOMINI, *L'esercizio dell'autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio Regionale e il Presidente della Giunta a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020.

al Presidente eletto”, ma che abbia nel frattempo cambiato gruppo parlamentare, oppure ad un governo sostenuto anche da partiti candidati alle elezioni in coalizione con quello del Presidente del Consiglio, ma che nel corso della legislatura abbiano mutato le proprie alleanze politiche; o ancora, si pensi al recente esempio -peraltro assai singolare- del passaggio dal primo al secondo Governo Conte, in cui ad una crisi di governo è succeduto un esecutivo sostenuto da una maggioranza differente e dotato di un programma di governo assai distante dal precedente, ma guidato dal medesimo Presidente del consiglio.

Tutti questi casi sarebbero ancora consentiti in un contesto come quello della riforma, specialmente in ragione del fatto che in sede parlamentare è stato opportunamente eliminato il riferimento, inizialmente previsto dal testo del disegno di legge, ad una sorta di vincolo di mandato governativo, secondo cui il secondo governo di legislatura sarebbe dovuto rimanere in carica “per attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia”²³.

È fin d’ora possibile notare come questi interventi, che formalmente incidono sulla legittimazione del Presidente del consiglio e sul rapporto tra Governo e Parlamento, abbiano evidenti ricadute anche sulla posizione istituzionale del Presidente della Repubblica, il quale ha sempre esercitato un ruolo più o meno marcato, a seconda della stabilità delle maggioranze, nella procedura di formazione -e talvolta anche di dimissione- degli esecutivi²⁴.

Da ultimo è necessario considerare la limitata incidenza formale della riforma sul ruolo e sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica. Il testo del provvedimento introduce soltanto due modifiche, peraltro di secondaria rilevanza, alle funzioni presidenziali: in primo luogo, abroga il secondo comma dell’art. 59 Cost., facendo dunque venir meno il potere presidenziale di nomina dei senatori a vita, mantenendo così soltanto i senatori a vita di diritto, ossia gli ex Presidenti della Repubblica; in secondo luogo, interviene sull’art. 88 Cost., rimuovendo il potere presidenziale di scioglimento “anche di una sola” delle due Camere, trasponendo così in forma scritta la situazione di fatto ormai ampiamente consolidata, secondo cui tale potere di scioglimento, in quanto riferito alla formulazione originale del testo costituzionale, che prevedeva una durata differente del mandato delle due Camere, sarebbe ormai da tempo caduto in desuetudine, essendo venuta meno, di fatto, la *ratio* della sua esistenza.

Infine, il ddl Meloni interviene sulla procedura d’elezione del Capo dello Stato, modificando l’art. 83 Cost. nel senso di posticipare a “dopo il sesto scrutinio” l’abbassamento alla maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune²⁵.

²³ Sarebbe stato logicamente e costituzionalmente impensabile prevedere una sorta di “vincolo di mandato governativo”, secondo cui il governo subentrante sarebbe stato obbligato al perseguimento del programma di governo di un esecutivo ormai dimessosi. Si v. E. AURELI, *op. cit.*, *passim*.

²⁴ V. *Infra*, Capitolo 3.

²⁵ La *ratio* di questa norma appare quella di stimolare maggiormente i gruppi parlamentari a ricercare una figura in grado di raccogliere il voto favorevole della maggioranza qualificata del Parlamento in seduta comune. Tuttavia, considerando quanto avvenuto nel corso dell’ultima elezione presidenziale, si corre il rischio di rafforzare una prassi assai discutibile. Nel corso delle elezioni presidenziali del 2022, che hanno portato alla rielezione del Presidente Mattarella, numerosi gruppi parlamentari hanno infatti indicato ai propri membri di lasciare bianche le schede fino (e oltre) l’abbassamento del *quorum* elettivo, in modo da evitare di “bruciare” possibili candidati nel momento in cui la maggioranza richiesta era ancora quella dei 2/3 dell’Assemblea. Prima dell’elezione del Presidente Mattarella,

A fronte di questi interventi di carattere formale, potrebbe apparire allora ragionevole quanto affermato dalla stessa Presidente del consiglio Meloni, che ha in più occasioni ribadito come la riforma del “premierato” non vada ad incidere -se non in maniera assolutamente marginale- sulla posizione costituzionale del Capo dello Stato²⁶. Tuttavia, non si può affatto ignorare come una riforma che rivoluzioni i rapporti tra Governo e Parlamento, soprattutto della fase di nomina del Presidente del consiglio, vada a incidere in maniera diretta sul ruolo presidenziale, anche senza un esplicito intervento sugli articoli costituzionali che lo riguardano. Inoltre, come si vedrà più approfonditamente nel capitolo successivo, è assolutamente pacifico all’interno degli studi della forma di governo italiana come il ruolo effettivo e sostanziale del Presidente della Repubblica si spinga ben oltre le attribuzioni formali contenute nel testo costituzionale, sia mediante un’interpretazione spesso estensiva delle disposizioni costituzionali che lo riguardano, sia in ragione della stratificazione di prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali che ne definiscono in maniera più precisa i confini di intervento²⁷. Il capitolo che segue si occuperà proprio di inquadrare, sinteticamente, alcuni dei principali elementi che compongono il ruolo “sostanziale” del Quirinale nell’ordinamento italiano.

3. Il ruolo formale e sostanziale del Presidente della Repubblica nell’attuale assetto istituzionale

La questione relativa all’ampiezza delle attribuzioni del Presidente della Repubblica, così come quella della complessità del sistema di relazioni che si innestano tra il Quirinale e gli altri organi costituzionali, hanno reso tanto affascinante quanto complicato ogni tentativo di svolgere un compiuto e definitivo inquadramento del suo ruolo nell’ordinamento²⁸. Non a caso

all’VIII scrutinio, la larga maggioranza dei parlamentari ha sempre optato per astenersi o per lasciare la scheda in bianco, con l’unica eccezione del V scrutinio, ove Maria Elisabetta Alberti Casellati ha ottenuto 382 voti (pur sempre meno delle 406 astensioni, e ben lontani dalla soglia dei 505 voti necessari per l’elezione presidenziale). Sul punto: S. Staiano, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, disponibile online all’indirizzo: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022 \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](http://Associazione Italiana dei Costituzionalisti - La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022 (associazionedeicostituzionalisti.it)). Con la nuova formulazione dell’art. 83 Cost. si rischierebbe, allora, di prolungare ulteriormente questa fase interlocutoria.

²⁶ Sul punto, oltre al Comunicato Stampa del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023 alla relazione del Governo al Senato del 15 novembre 2023, di cui alla nota n.9, si veda anche l’intervento del Presidente Meloni all’incontro “*La Costituzione di tutti. Dialogo sul premierato*” dell’ 8 maggio 2024, a cura della Fondazione De Gasperi e della Fondazione Craxi, disponibile online all’indirizzo: [Intervento del Presidente Meloni all’incontro “La Costituzione di tutti. Dialogo sul premierato” | www.governo.it](http://Intervento del Presidente Meloni all'incontro)

²⁷ Cfr. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2013; S. BARTOLE, *La repubblica italiana e la sua forma di governo*, Mucchi, Modena, 2018, pp. 40-41; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

²⁸ All’interno della sconfinata bibliografia sul tema della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica ci si limita a menzionare: G. SILVESTRI (a cura di) *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del Convegno Messina-Taormina, 25-27 ottobre 1984, Giuffrè, Milano, 1985; A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, Aracne, Roma, 2012; S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, *Il Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018.

un maestro quale Paladin ne ha parlato come della “più difficile e la più sfuggente tra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale”²⁹.

All'interno del presente contributo si prenderanno in considerazione soltanto i suoi legami formali e sostanziali con le istituzioni di indirizzo politico, tralasciando quindi gli altri aspetti che ne connotano, nel complesso, la figura. In merito alla sua posizione nei rapporti con il Parlamento e con il Governo, che è sempre stata e rimane tutt'ora oggetto di discussione e approfondimento dottrinale³⁰, in linea generale si può ritenere condivisibile la posizione maggioritaria in dottrina, e suffragata da alcune pronunce della Corte costituzionale³¹, che ritiene quella presidenziale una figura esterna rispetto alle maggioranze e all'indirizzo politico che esse esprimono, e quindi *super partes*, rimanendo estranea – sebbene non certo un mero spettatore – allo svolgimento delle dinamiche tra i due organi legati dal rapporto fiduciario³².

Per realizzare uno studio efficace di come la figura del Capo dello Stato venga interessata dalla riforma costituzionale Meloni, ci si propone di adottare una modalità innovativa di descrizione dei suoi poteri e attribuzioni, declinandoli in maniera differente rispetto alla suddivisione, spesso adottata nella manualistica, tra poteri formalmente e sostanzialmente presidenziali, formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi e di tipo complesso³³. A parere di chi scrive, ai fini del presente contributo sarebbe utile suddividere il ruolo presidenziale a seconda che ci si riferisca ad attività di “ordinaria” e “straordinaria” amministrazione nel corso delle legislature. Si badi, con attività “straordinarie” non si intendono quelle poste in essere in frangenti emergenziali o di pericolo per l'unità dello Stato (si pensi, ad esempio, allo stato di guerra), ma tutti quegli atti e quelle procedure che vengono poste in essere in momenti *non ordinari* – benché perfino fisiologici, da un certo punto di vista – della vita istituzionale. Il riferimento è dunque allo scioglimento – eventualmente anticipato – delle Camere, all'indizione delle elezioni, alla complessa fase della nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri ex art. 92 Cost., o al modo in cui vengono gestite, anche dal Quirinale, le crisi di governo. Ci si riferisce, insomma, a tutti quei casi in cui il Presidente della Repubblica assume un ruolo rilevante nelle fasi di formazione o di rottura del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento,

Con attività “ordinarie”, invece, si intendono quelle che guardano l'operato della Presidenza della Repubblica nella situazione, appunto, ordinaria, in cui il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento si mantiene saldo e le attività del Capo dello Stato si concentrano maggiormente

²⁹ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 236. Analogamente, si parla di “mistero della Presidenza” in M. LUCIANI, *La gabbia del presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 4.

³⁰ *Ex multis*, si veda la ricostruzione operata in M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 1-24.

³¹ Ci si riferisce in particolare alle sentenze n. 200 del 2006 e n. 1 del 2013 della Corte costituzionale. A commento delle due sentenze si v. E. FURNO, *op. cit.*, rispettivamente pp. 33 ss. e pp. 52 ss.

³² Una valida metafora del rapporto tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica è contenuta in R. BIN, *op. cit.*, p. 9, in cui si paragona il loro rapporto ad un “triangolo” in cui “il ruolo effettivo del Presidente è una variabile dipendente dal ruolo effettivo del Governo e del Parlamento”.

³³ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, XXIV ed., Giappichelli, Torino, 2023, pp. 272 ss.

sul suo potere di intervento nel contesto della produzione normativa governativa e parlamentare.

Risulta evidente il fatto che l'impianto costituzionale preveda una maggiore emersione del ruolo presidenziale nei frangenti riconducibili alla prima categoria, in quanto è proprio nelle delicate fasi di formazione e crisi dei governi o dello scioglimento anticipato delle Camere che il Presidente viene chiamato in prima persona ad esporsi maggiormente e direttamente³⁴. Al contrario, invece, l'attività quirinalizia durante i periodi di ordinaria amministrazione dovrebbe essere più circoscritta, limitandosi alla promulgazione delle leggi (con eventuale potere di rinvio), all'emanazione, peraltro senza alcuna responsabilità politica, degli atti normativi del governo, e a ordinare i rapporti con Governo e Parlamento tramite il potere di esternazione³⁵.

È ben noto come sui poteri del Presidente insistano una lunga serie di prassi e convenzioni costituzionali, che contribuiscono ad inquadrarne compiutamente la posizione istituzionale nella forma di governo³⁶. Questa serie di norme non scritte va ad incidere senza dubbio sulla fase di "straordinaria amministrazione". Ci si riferisce ad elementi quali l'istituto delle consultazioni³⁷, lo strumento del mandato esplorativo, l'incidenza delle indicazioni del Quirinale sulla formazione della compagine ministeriale³⁸, la possibilità di nomina di un 'governo tecnico', ma anche la decisione di evitare lo scioglimento delle Camere come conseguenza 'naturale' o perfino 'dovuta' a seguito delle dimissioni del primo esecutivo di legislatura (cd. Dottrina Scalfaro³⁹). Si tratta senza dubbio di alcune delle più rilevanti evoluzioni sostanziali della figura presidenziale nei suoi rapporti con Governo e Parlamento.

³⁴ Come noto, il Presidente della Repubblica gode di un margine di intervento tanto maggiore quanto più la maggioranza parlamentare risulti politicamente instabile o quantitativamente debole. Un legame tra la crescita dei poteri presidenziali e l'indebolimento del circuito della rappresentanza politica viene sottolineato in G. CAPORALI, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2019, pp. 4 ss.

³⁵ Sul tema del potere di esternazione presidenziale, *ex multis*: T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., pp. 135 ss.; A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 208 ss.; M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, pp. 1-23.

³⁶ Sul complesso sistema di fonti non scritte che contribuiscono a definire il ruolo effettivo del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana: C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2013; A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 novembre 2010; M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017.

³⁷ Quello delle consultazioni, primo passaggio procedurale nella fase di individuazione del Presidente del Consiglio, è un istituto del tutto peculiare, sorto in via convenzionale e ormai consolidatosi fino al punto di poter essere considerato una consuetudine costituzionale. Sulla funzione e sulla qualificazione formale delle consultazioni si v. G. LAURI, *Terra incognita? Atti, fatti e figure delle consultazioni presidenziali tra fonti del diritto, legittimazione e giustiziabilità*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, pp. 3-4 e G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, spec. pp. 2-5.

³⁸ B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2010, pp. 9 ss.

³⁹ Su cui: C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1997, pp. 2857 ss.; M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni "sotto dettatura" della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2008, pp. 319-337.

Non bisogna tuttavia trascurare il fatto che un’analoga evoluzione (in senso espansivo) del ruolo presidenziale sia avvenuta anche nella fase di “ordinaria amministrazione”. Uno studio attento delle attività effettivamente poste in essere dal Quirinale evidenzia, infatti, una sua sempre più ampia capacità di intervento e di persuasione proprio nelle fasi ‘ordinarie’ della legislatura⁴⁰, specialmente con riguardo alla produzione normativa. Vengono alla luce, in questo contesto, i rilevanti fenomeni del *soft power* e della *moral suasion* presidenziale⁴¹, tramite i quali egli è in grado fornire pareri riservati sul procedimento di adozione degli atti normativi governativi e parlamentari, potendo pertanto incidere sulla forma, sul contenuto e sulle modalità di approvazione dei provvedimenti. La declinazione sostanziale di questi concetti si può individuare nel ricorso a strumenti informali, quali lo scambio di messaggi riservati con membri delle istituzioni parlamentari e governative per segnalare criticità o “non opportunità” sia procedurali, sia di merito, riscontrati nelle bozze di provvedimenti. A livello informale l’influenza del Quirinale ha ormai stabilmente assunto un marcato rilievo specialmente riguardo ai provvedimenti normativi del Governo, in ragione del fatto che i rapporti riservati con la Presidenza iniziano fin dalla fase endoprocedimentale dell’attività normativa governativa⁴². Il fenomeno in esame (benché sempre influenzato dalla personalità di ciascun Presidente della Repubblica e dai suoi rapporti con il Governo in carica) è andato in generale crescendo negli ultimi anni, di pari passo con l’incremento del rilievo della produzione legislativa del Governo stesso, e più in generale con il progressivo accentramento dei poteri normativi nelle mani dell’esecutivo. Con l’affievolirsi del ruolo legislativo del Parlamento, e in mancanza di un controllo sufficientemente pervasivo da parte di quest’ultimo sul potere normativo del Governo, l’attività del Presidente della Repubblica assume allora grande rilevanza.

Un altro strumento indice della (non riuscita) attività di *moral suasion* presidenziale è quello dell’utilizzo crescente di messaggi o comunicati contestuali alla promulgazione di leggi o emanazioni di atti governativi⁴³. Quest’ultima prassi si è consolidata quale modalità tramite cui

⁴⁰ Sul fenomeno dell’attivismo presidenziale nei rapporti con Governo e Parlamento si veda M. CAVINO, *Sub art. 87*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol II, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 174-175.

⁴¹ Evidenzia come in molte circostanze ciò che rende incisivo il potere presidenziale sia proprio il fatto che rimanga “allo stato (...) fluido”, in modo da adattarsi alle sempre mutevoli relazioni con l’esecutivo e con le Camere, rimanendo “mobile e flessibile”: A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con motivazione... “contraria”?*, in *forumcostituzionale.it*, 1° luglio 2002.

⁴² Con specifico riferimento alla decretazione d’urgenza: A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 3 ss.; G. LAURI, M. MALVICINI, *Sulla via del Quirinale. I processi endo-governativi di trasmissione di decreti-legge alla Presidenza della Repubblica nella recentissima esperienza italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018.

⁴³ Il fenomeno della promulgazione “condizionata” o “con rilievi” da parte del Capo dello Stato è emerso fin dai primi anni duemila (cfr. A. RUGGERI, *op.cit.*) ed è andato consolidandosi soprattutto durante i mandati del Presidente Napolitano (A. BURATTI, “*Preferirei di no*”. *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell’archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, n. 2, 2014, pp. 187-265; N. MACCABIANI, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2010, pp. 1-8; ID., *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del Presidente Napolitano*, cit., pp. 1-18) e del Presidente Mattarella (P. VIPIANA,

il Presidente della Repubblica rende note (alla stampa e all'opinione pubblica, dato che informalmente erano già state notificate ai diretti interessati) talune criticità o elementi problematici di atti normativi che tuttavia il Presidente non ha ritenuto essere viziati in maniera così evidente da giustificare l'utilizzo del potere di rinvio motivato alle Camere -in caso di legge ordinaria- o perfino del diniego di emanazione di un atto normativo del Governo.

Gli studi più attenti sul tema⁴⁴, così come gli approfondimenti svolti da autori che hanno in prima persona avuto modo di collaborare in modo diretto con le istituzioni, confermano l'importanza sostanziale del Quirinale nella fase endogovernativa di approvazione dei provvedimenti⁴⁵, così come della sua fitta rete di rapporti con il Parlamento. Si tratta di una serie di istituti sorti in via di passi e indirizzati al miglioramento dei rapporti tra le istituzioni, ma anche della qualità normativa, evitando o risolvendo gli eventuali aspetti critici nella forma o nel merito dei provvedimenti normativi prima di giungere alla loro approvazione finale.

In questa fase non ci si vuole impegnare in una valutazione complessiva di questa indubbia espansione dei poteri presidenziali, che in effetti può far sorgere qualche dubbio in merito all'effettiva posizione istituzionale del Quirinale e della sua reale terzietà rispetto alle istituzioni di indirizzo politico. Certamente, si sono talvolta verificati casi problematici, in cui sono stati sollevati dubbi importanti circa l'operato presidenziale, arrivando a chiedersi se avesse effettivamente agito nel rispetto dei limiti costituzionali (si pensi, ad esempio, alle dure e talvolta scomposte critiche rivolte al Presidente Mattarella con riferimento al cd. "caso Savona"⁴⁶). Al contempo, è importante sottolineare che nella larga maggioranza dei casi gli interventi presidenziali, e specialmente quelli relativi alle "indicazioni" o ai "consigli" in sede di procedimento normativo, sono pienamente funzionali ad assicurare la qualità della legislazione, ad evitare che si possano verificare criticità procedurali o ad eliminare elementi nel contenuto dell'atto che non si ritengono opportuni⁴⁷, e rimangono strettamente riservati.

A prescindere, dunque, da ogni valutazione di merito, la breve panoramica qui realizzata chiarisce come sia del tutto riduttivo limitare lo studio del ruolo presidenziale a quanto espresso

Tre interessanti casi di "promulgazione con rilievi", in Forum Costituzionale, n. 3, 2020, 1 luglio 2020; S. PRISCO, Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali, in LaCostituzione.info, 30 aprile 2019; C. MERLANO, Quando il Presidente scrive. I messaggi "di accompagnamento" del Capo dello Stato e le loro ricadute sugli equilibri istituzionali, in Osservatorio Costituzionale, n. 2, 2021; pp. 26-49; G. TOZZI, La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1, 2022).

⁴⁴ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit.; I. NICOTRA, *Una inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: verso un nuovo ruolo del Quirinale nell'attività di formazione delle leggi e degli atti equiparati*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 11 ss.

⁴⁵ Si è parlato perfino di "formazione negoziata degli stessi decreti tra Governo e Quirinale": G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, p. 28.

⁴⁶ Sulla nota vicenda che ha segnato l'avvio della XVIII legislatura, si veda G. VOSA, *La pretesa "responsabilità istituzionale" del Presidente della Repubblica: un'accorata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell'Europa*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, pp. 186-210.

⁴⁷ In frangenti di questo genere emerge in tutta chiarezza la delicatezza del ruolo presidenziale, così come i rischi derivanti da un eccessivo interventismo del Quirinale in queste fasi. Secondo alcuni A., in taluni casi si sono già verificati casi di questo genere. Si v. G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015.

dai soli articoli costituzionali, senza prendere in adeguata considerazione il marcato ampliamento del ruolo sostanziale del Presidente della Repubblica. L'esperienza repubblicana, fin dai suoi primi decenni, ha fatto emergere con chiarezza che il ruolo del Presidente "non coincide con i poteri espressamente enumerati ma emerge dalla interpretazione sistematica della Costituzione e della sua prassi applicativa"⁴⁸. Allo stesso modo, dunque, non sarebbe né completo né corretto limitare lo studio delle ricadute del ddl Meloni all'esame dei marginali interventi che essa prevede sulle attribuzioni formali della Presidenza. Nel capitolo che segue si proverà allora ad analizzare in che modo la riforma andrebbe ad incidere sulla Presidenza della Repubblica, tenendo in debita considerazione i numerosi elementi che vanno a determinare la "fisarmonica presidenziale"⁴⁹.

4. Il Presidente della Repubblica nella forma di governo del Premierato all'italiana

Passati in rassegna i contenuti della riforma costituzionale ed esaminata la posizione formale e sostanziale del Presidente della Repubblica nei suoi rapporti con Governo e Parlamento, è allora possibile svolgere alcune considerazioni sul modo in cui la prima andrebbe ad incidere sui poteri e sul ruolo presidenziale. Riprendendo la distinzione proposta nel capitolo precedente, si può innanzitutto agilmente constatare come l'approvazione della riforma comporterebbe un mutamento profondo del ruolo del Quirinale nelle "fasi straordinarie".

In primo luogo, l'istituto delle consultazioni nel suo complesso perderebbe di significato. Risulta infatti evidente che, in vigenza di un regime di elezione diretta del Presidente del consiglio, non vi sia alcuna necessità, per il Capo dello Stato, di attivare una procedura volta all'individuazione di un soggetto che risulta già titolare di legittimazione popolare diretta. In questo modo, uno degli strumenti più rilevanti nelle mani del Presidente della Repubblica per verificare la sussistenza del nascente rapporto fiduciario e per intrecciare i primi rapporti con il futuro presidente del Consiglio (e con i suoi ministri) verrebbe totalmente meno.

Al contempo, pare del tutto realistico, a parere di chi scrive, immaginare un forte affievolimento -se non una totale scomparsa- del potere di incidenza presidenziale sulla scelta della compagine ministeriale. Il Presidente del Consiglio eletto, forte della sua inusitata centralità nel sistema politico-istituzionale, avrebbe ora la forza politica necessaria per imporre al Presidente della Repubblica un ruolo puramente notarile nella fase di nomina dei ministri. Oltre alla questione, comunque prevalente, della forza politica del Premier eletto dal popolo, che si manifesterebbe anche nei suoi rapporti con il Presidente della Repubblica nella fase di

⁴⁸ A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2018, p. 1.

⁴⁹ Sulla felice metafora della "fisarmonica presidenziale", che indica come il margine di incidenza del Presidente sia destinato ad allargarsi nei frangenti di difficoltà degli organi nel circuito della rappresentanza, e a restringersi in situazione di stabilità istituzionale: G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 3, 1992, pp. 8 ss. Alcuni esempi rilevanti circa l'estensione di tale fisarmonica sono riportati in: M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 11/2011, p. 419; E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 74 ss.; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2016; E. FURNO, *op.cit.*

nomina dei ministri, un ulteriore indizio in questo senso si può ricavare *a contrario* dal potere, attribuito dalla riforma al Presidente del consiglio, di richiedere la revoca dei ministri⁵⁰. L'ultimo periodo del novellato art. 92 dispone, infatti, che il Presidente della Repubblica “*nomina e revoca*” su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri. Dato che appare assai complesso immaginare l'opposizione del Capo dello Stato alla richiesta di revoca di un ministro da parte del Premier, in quanto tale scelta risulta del tutto dipendente dalle dinamiche politiche interne al governo (o eventualmente da quelle tra Governo e Parlamento), la posizione del Presidente della Repubblica in merito alla revoca dei ministri sembra essere del tutto notarile. Sarebbe allora agevole interpretare analogamente anche il suo ruolo nella fase di nomina ministeriale, in quanto non si rilevano particolari ragioni per fornire due interpretazioni differenti della disposizione per cui il Presidente della Repubblica “*nomina e revoca, su proposta* [del Presidente del Consiglio eletto], *i ministri*”.

In secondo luogo, verrebbe sostanzialmente meno anche ogni influenza presidenziale nella delicata fase di scelta tra lo scioglimento anticipato delle Camere e la nomina di un nuovo Governo a seguito delle dimissioni dell'esecutivo in carica. Sebbene, come evidenziato nel capitolo 2, la riforma non abbia previsto un rigido meccanismo *simul stabunt, simul cadent* tra Camere e primo governo di legislatura, e dunque non sia del tutto esclusa la possibilità di formazione di un governo successivo alle dimissioni del Premier eletto, le condizioni giuridiche, ma soprattutto quelle politiche, affinché tale situazione si verifichi appaiono particolarmente ardue a realizzarsi. In caso di mancato conferimento della fiducia al Governo nella fase iniziale della legislatura⁵¹ o in quello di crisi parlamentare di governo in seguito di approvazione della mozione di sfiducia, infatti, il Presidente della Repubblica non avrebbe altra scelta se non quella di sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni (rispettivamente novellato art. 94, comma 3 e 94, comma 6). Negli “*altri casi di dimissione*”, in cui dunque dovrebbe rientrare anche quello della votazione contraria di una Camera ad un provvedimento sul quale era stata posta la questione di fiducia, l'art. 94 comma 7 affida esplicitamente al Presidente del Consiglio il potere di imporre al Presidente della Repubblica (con richiesta entro 7 gg) lo scioglimento delle Camere. Il potere di scioglimento non deriverebbe più dalla volontà del Parlamento stesso, espresso al Quirinale tramite comunicazioni informali o tramite un una nuova fase di

⁵⁰ Il potere di revoca dei ministri risulta perfettamente coerente con il sistema delineato dalla riforma, in cui il Premier, in quanto unico detentore della legittimazione popolare diretta, assume una posizione di chiara preminenza nei confronti degli altri componenti del Governo. Ciò, tuttavia, apre al dubbio che la fiducia parlamentare, nel nuovo assetto costituzionale, si realizzi tra le Camere e il solo Presidente del consiglio; altrimenti non si spiega come il Premier possa imporre, senza alcun confronto parlamentare, le dimissioni di un ministro dotato anch'egli di una “quota” della fiducia delle Camere. Fin dalla celebre sentenza n. 7 del 1996, infatti, si è chiarito che il rapporto fiduciario si stringe con l'intero esecutivo, da cui deriva, peraltro, l'interpretazione costituzionale che ha legittimato l'istituto della mozione di sfiducia individuale. Tuttavia, l'art. 94 continuerebbe ad affermare che “*il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia*”. Permane, dunque, il dubbio sulla compatibilità delle due disposizioni costituzionali.

⁵¹ Come già menzionato nel capitolo 2, sembra assai improbabile che il Presidente eletto dal popolo e sostenuto, per esplicita previsione costituzionale, dalla maggioranza di deputati e senatori, non ottenga l'accoglimento della mozione di fiducia. Tuttavia, la previsione di un automatico scioglimento delle Camere qualora ciò dovesse verificarsi apre al rischio che si svolgano “elezioni in serie” in un'ipotesi di marcata instabilità politico-istituzionale, senza la possibilità di far nascere governi tecnici o “di unità nazionale” per far fronte a tale instabilità.

consultazioni, ma in modo diretto ed esplicito dalla volontà del solo Presidente del Consiglio dimissionario. L'accesa discussione che ha interessato il Presidente della Repubblica Scalfaro e il dimissionario Presidente del Consiglio Berlusconi alle dimissioni di quest'ultimo nel dicembre 1994, e da allora risolta a favore del Quirinale⁵², verrebbe ora ribaltata e formalizzata nel testo costituzionale. Gli unici casi in cui potrebbe eventualmente permanere un certo grado di influenza del Presidente della Repubblica nella fase di nomina del Governo sarebbero quello in cui il Presidente del Consiglio eletto e dimissionario non richieda lo scioglimento delle Camere, oppure quello di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto (art. 94, comma 7). In questi casi, comunque da ritenersi del tutto residuali, si tornerebbe a svolgere il consueto procedimento di consultazioni e di affidamento dell'incarico ad un nuovo Presidente del Consiglio, con il limite, per nulla secondario, della sua individuazione tra i parlamentari eletti nelle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto.

Tutto ciò considerato, si può agevolmente concludere che con la riforma verrebbe cristallizzato un ruolo di fatto notarile del Presidente della Repubblica nelle fasi cruciali della formazione e dello scioglimento degli organi costituzionali d'indirizzo politico, realizzando una drastica ed evidente contrazione della posizione istituzionale del Capo dello Stato rispetto all'assetto vigente.

Se le conseguenze della riforma sulla fase di "straordinaria amministrazione" risultano chiare ed evidentemente volte ad una netta contrazione del ruolo Presidenziale, non è altrettanto agevole giungere a conclusioni così nette con riferimento alla "ordinaria amministrazione". I poteri del Capo dello Stato in questa fase sono, come detto, in massima parte derivanti da prassi e convenzioni che si sono sedimentate nel tempo e che oggi gli consentono di avere un importante potere di controllo e di *moral suasion* nello svolgimento delle funzioni normative di Governo e Parlamento, intervenendo anche prima dell'approvazione definitiva dei provvedimenti. Il ddl costituzionale non incide in modo diretto su queste fattispecie: pertanto, le considerazioni in merito ai cambiamenti della posizione presidenziale sul punto possono derivare soltanto da riflessioni sul mutamento generale della forma di governo e da considerazioni sulla modifica degli equilibri politici che sarà realistico aspettarsi in conseguenza dell'eventuale entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale.

Ciò premesso, è facile immaginare che anche nelle fasi di ordinaria amministrazione un Governo profondamente rafforzato nella sua posizione istituzionale, e guidato da un Presidente del Consiglio legittimato dal voto popolare, non sia altrettanto disposto ad accogliere le indicazioni e i suggerimenti che in maniera informale giungono dal Quirinale, o a rispettare i moniti contro l'abuso di quelle prassi discutibili messe in atto dall'esecutivo nel suo ruolo normativo e nei suoi rapporti con il Parlamento⁵³. Il nuovo assetto costituzionale potrebbe allora irrigidire i rapporti tra la Presidenza della Repubblica e gli apparati governativi, rendendo complesso, per il Presidente della Repubblica, mantenere un ruolo simile a quello attuale. Gli

⁵² Su cui: E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 1999, p. 390; C. FUSARO, *Superscalfaro. La Costituzione sono io*, in *Liberal*, n. 5/1995, pp. 10 ss.; ID., *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1999, pp. 397 e 399.

⁵³ Di recente A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna, 2023

strumenti informali a disposizione del Quirinale per influire sull'attività normativa, ed in particolare sul procedimento normativo endogovernativo, non verrebbero realisticamente meno, ma sarebbero fortemente ridimensionati, e la loro capacità di incidenza dipenderebbe in ultima istanza dalla volontà del Governo, a meno che il Presidente della Repubblica non intenda causare uno scontro istituzionale rifiutando con maggiore frequenza di sottoscrivere gli atti normativi del governo che ritiene viziati.

In conclusione, si può allora affermare con ragionevole certezza che la riforma Meloni, qualora fosse approvata, comporterebbe importanti conseguenze sulla figura del Presidente della Repubblica, ridimensionando fortemente l'attuale estensione dei suoi poteri nelle fasi di nomina dei Governi e di scioglimento delle Camere, ma riducendo anche il suo ruolo informale di intervento e di influenza nelle altre fasi della vita istituzionale. Se con riferimento agli atti di "straordinaria amministrazione" non vi sono particolari dubbi circa la netta restrizione della posizione istituzionale del Quirinale, si riscontra una maggiore incertezza circa l'estensione della perdita di influenza presidenziale nella fase di "ordinaria amministrazione", in ragione del fatto che, trattandosi di fenomeni governati in massima parte da prassi e convenzioni, un giudizio definitivo sul punto potrebbe essere elaborato soltanto valutando *ex post* il concreto svolgimento dei rapporti interistituzionali.

All'interno della forma di governo del Premierato sarebbe probabilmente ancora possibile utilizzare la metafora della fisarmonica presidenziale per descrivere la posizione istituzionale del Presidente della Repubblica; tuttavia, detta fisarmonica risulterebbe certamente fortemente limitata nella sua possibilità di "aprirsi".

5. Valutazioni conclusive

L'esame dei contenuti e delle possibili conseguenze dell'approvazione della riforma Meloni porta, dunque, a concludere che la posizione istituzionale del Presidente della Repubblica sarebbe soggetta a profondi cambiamenti sostanziali, e scontrerebbe una compressione evidente e talvolta drastica nel suo margine di intervento sia nelle fasi extra ordinarie sia in quelle ordinarie della legislatura.

La riduzione del margine di intervento presidenziale non è un elemento da considerare necessariamente in senso negativo; in effetti, è posizione ampiamente condivisa quella per cui l'incremento del ruolo presidenziale sia in buona parte la conseguenza del sempre meno funzionale rapporto tra le altre istituzioni. Qualora la riforma fosse in grado di ristabilire un equilibrio funzionale in particolare nel rapporto tra Governo e Parlamento, allora sarebbe ragionevole immaginare una fisiologica chiusura della fisarmonica presidenziale.

È pur vero, tuttavia, che le prassi che hanno nel tempo determinato l'espansione del ruolo del Capo dello Stato sono state spesso motivate dalla necessità di evitare scontri politico-istituzionali o di tutelare le prerogative parlamentari dal progressivo rafforzamento degli esecutivi. In questo senso, la riforma interviene rafforzando ulteriormente il Governo, finanche dotandone il leader di legittimazione popolare diretta (al pari dei membri delle Camere) senza attribuire al Parlamento alcun potere o strumento ulteriore per bilanciare il peso dell'esecutivo. Ad una situazione attuale in cui si rileva uno squilibrio "solo" sostanziale della forma di governo



in favore dell'esecutivo, si andrebbe a certificare anche formalmente la sua centralità nel sistema istituzionale -ed in particolar modo, del Presidente del Consiglio-. In un simile contesto, allora, sembra concreto il rischio di un'ulteriore marginalizzazione del ruolo parlamentare, senza che alla mancanza di tale "contrappeso" istituzionale possa anche solo tangenzialmente porre rimedio il controllo e l'influenza del Presidente della Repubblica, privato, nel nuovo assetto costituzionale, di molto del suo potere sostanziale di intervento. In conclusione, allora, si può affermare che una contrazione del ruolo presidenziale, innegabile conseguenza della riforma, a prescindere dalle dichiarazioni in senso contrario del Governo, si potrebbe accogliere in senso positivo solo in combinazione con la previsione di validi strumenti di potenziamento del ruolo di controllo parlamentare (e specialmente delle opposizioni) sull'operato del Governo⁵⁴. Ciò, tuttavia, non accade, e quindi non si può che guardare con preoccupazione alle conseguenze della riforma costituzionale sulla posizione istituzionale del Capo dello Stato.

⁵⁴ Così già P. L. PETRILLO, *op. cit.*, *passim*.

MARCO CECILI^{*}

La proposta di riforma costituzionale e i poteri del capo dello Stato: tra una forma di governo inedita e il nuovo art. 89 Cost.^{**}

ABSTRACT (EN): The constitutional revision project proposed by the centre-right majority was approved at first reading in the Senate. The present work aims to reflect on the effects the reform would have on certain prerogatives of the Head of State, in particular on the appointment of the Government and the dissolution of the Chambers. A further aspect of interest is the proposed change to the countersignature system, which would entail a probable transformation of presidential functions.

ABSTRACT (IT): Il 18 giugno 2024 il progetto di revisione costituzionale proposto dalla maggioranza di centro-destra è stato approvato in prima lettura al Senato. Il presente lavoro mira a riflettere sugli effetti che la riforma avrebbe su alcune prerogative del capo dello Stato, in particolare sulla nomina del Governo e sullo scioglimento delle Camere. Un ulteriore aspetto che suscita interesse è la proposta di modifica del sistema della controfirma, che comporterebbe una probabile trasformazione delle funzioni presidenziali.

SOMMARIO: 1. Linee di fondo della riforma e campo di ricerca. – 2. La formazione del governo tra legittimazione diretta e fiducia parlamentare. – 3. Le crisi di governo durante la legislatura e lo scioglimento delle Camere. – 4. Il nuovo art. 89 Cost.: una riserva indiana per il capo dello Stato? – 5. Conclusioni.

1. Linee di fondo della riforma e campo di ricerca

Nell'ultimo trentennio il quadro politico italiano è stato caratterizzato, anche se a stagioni alterne, dal bipolarismo. È emerso, infatti, un sempre maggiore appoggio - sia politico sia dottrinario - al c.d. premierato¹, cioè un avvicinamento del nostro regime parlamentare al “modello *Westminster*” (anche se con diverse sfumature), cercando di attribuire alla volontà del Presidente del Consiglio un peso determinante nella vita istituzionale del Paese². Si è cercato di sostenere, a Costituzione invariata, che essendosi realizzata con le leggi maggioritarie del 1994 una sorta di elezione diretta, o quantomeno di indicazione popolare, del capo dell'Esecutivo

^{*} Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale - Università degli Studi di Milano-Bicocca.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In Italia tra i primi sostenitori dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e del “governo di legislatura” si annoverano A.M. SANDULLI (si veda il suo intervento in *Gli Stati*, n. 1, 1973); S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in “governo di legislatura”*, in G. MIGLIO (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1983, spec. pp. 387-426; A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1990, pp. 23 ss. (lo stesso Autore ha riaffermato la necessità di una riforma istituzionale in una recente intervista rilasciata a *Il Sole 24 Ore* del 28 giugno 2024).

² Sul tema già T.E. FROSINI (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004.

nella persona del *leader* della coalizione vincente, le sue dimissioni dovessero provocare necessariamente lo scioglimento delle Camere, al fine di mantenere la consonanza tra volontà del corpo elettorale e guida del Governo³. Questa interpretazione non ha trovato, in realtà, concreta applicazione nel nostro sistema. Decisiva risultò, a tal proposito, la posizione del Presidente Scalfaro, tra il dicembre del 1994 e il gennaio 1995, al momento della crisi del governo Berlusconi I, il primo Esecutivo dopo l'entrata in vigore della legge elettorale maggioritaria⁴. In occasione del discorso di fine anno, infatti, il capo dello Stato affermò emblematicamente che «*il Presidente della Repubblica, secondo dettato costituzionale, non può fare prevalere nessuna tesi personale, ma deve registrare la volontà del Parlamento. Il Presidente della Repubblica, dopo le prime consultazioni, avendo constatato la maggioranza, al Senato e alla Camera, di pareri contrari a elezioni immediate, ha il dovere costituzionale di esaminare se esistono le condizioni per costituire un governo che possa governare*»⁵. Anche il Presidente Napolitano ha aderito alle posizioni del suo predecessore⁶, tanto che, nel gestire le crisi dei governi Prodi II e Berlusconi IV, il suo obiettivo è stato quello di evitare le elezioni anticipate, poiché valutate come dannose e traumatiche e definite come «*un'improvvida prassi italiana*»⁷.

Per questa ragione nella storia politica italiana sono stati molti i tentativi di riforma che hanno cercato di ricondurre, più o meno direttamente, la nomina del Presidente del Consiglio ai risultati elettorali (la proposta del c.d Comitato Speroni⁸, la c.d. Bicamerale D'Alema⁹, la revisione respinta dal *referendum* del 2006¹⁰ o la c.d. Bozza Violante¹¹), come noto, senza riuscirvi.

³ Questa lettura deve essere contestualizzata nelle riforme di quel periodo. Non a caso la legge 25 marzo 1993, n. 81 aveva già introdotto l'elezione diretta per i sindaci e i presidenti di provincia, mentre con la legge 23 febbraio 1995, n. 43 anche il sistema regionale è stato improntato sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

⁴ Come sottolineato anche da G. PITRUZZELLA, *Il Governo del Premier*, in P. CALDERISI-F. CINTIOLI-G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 12-13.

⁵ Discorso di fine anno del Presidente della Repubblica, 31 dicembre 1994.

⁶ P.L. PETRILLO, *L'ultimo tentativo: il Presidente Napolitano e il potere di scioglimento delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2008, pp. 427-449. Sul punto anche G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Mucchi, Modena, pp. 86-93; V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 36-40; 62-67.

⁷ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, 6 febbraio 2008.

⁸ La proposta prevedeva che «*il Primo Ministro è eletto a suffragio universale e diretto, in concomitanza con le elezioni della Camera dei deputati*».

⁹ In effetti, il testo avanzato insisteva sul fatto che «*la candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale*». In quel periodo era stata redatta anche la c.d. "bozza dei professori" (Fisichella, Urbani, Bassanini, Salvi), con la previsione di un sistema vicino a quello proposto dal Governo Meloni.

¹⁰ Anche in questo caso, infatti, «*la candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro*».

¹¹ La proposta si limitava a prevedere che «*il Presidente della Repubblica, valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati, nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, nomina e revoca i ministri*».

Anche nella XIX legislatura sono stati presentati due disegni di legge costituzionale sul tema: uno a firma di Matteo Renzi (A.S. 830 “*Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*”), l’altro da parte del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati (A.S. 935 “*Modifiche costituzionali per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*”), entrambi accumulati dalla *ratio* di voler introdurre l’elezione diretta del Presidente del Consiglio¹². La proposta analizzata in questo lavoro è quella governativa, l’unica su cui le forze di maggioranza hanno trovato un accordo e che poi, quindi, è stata approvata in prima lettura al Senato¹³.

Il contributo mira ad analizzare, nel caso in cui il tentativo di revisione avesse successo, gli spazi che residuerebbero in capo al Presidente della Repubblica nella gestione delle crisi di governo. In effetti, la riforma inciderebbe sulle due prerogative più importanti che storicamente possono essere affidate al capo dello Stato: la nomina del Presidente del Consiglio e dell’Esecutivo e lo scioglimento delle Camere (considerate centrali già nella riflessione costituzionalistica ottocentesca al fine di riequilibrare il sistema¹⁴). La posizione del capo dello Stato, inoltre, sembrerebbe cambiare anche a causa della nuova versione dell’art. 89 Cost., con l’introduzione di una serie di atti che non sarebbero più soggetti a controfirma. Ciò sembra, a prima vista, contrastare con la tradizione costituzionale e creerebbe delle “zone grigie”¹⁵ prive di una responsabilità istituzionale.

2. La formazione del governo tra legittimazione diretta e fiducia parlamentare

La proposta di riforma costituzionale attualmente in discussione si concentra quasi esclusivamente sul rafforzamento del Presidente del Consiglio¹⁶, immaginando un nuovo

¹² Nel programma elettorale sottoscritto dai partiti della coalizione di centro-destra, in realtà, si auspicava «*l’elezione diretta del Presidente della Repubblica*» (*Per l’Italia, Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra*). Sul punto, F. FURLAN, *Obiettivi e correttivi per un semipresidenzialismo all’italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2023. Per un primo dibattito sulle riforme istituzionali nella XIX legislatura si rinvia a F. FABRIZZI-G. PITRUZZELLA-A.M. POGGI-V. TONDI DELLA MURA-F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹³ La proposta attualmente si trova in discussione presso la Camera dei deputati (A.C. 1921), anche qui abbinata a quella presentata dai deputati Boschi ed altri (A.C. 1354) e analoga a quella del sen. Renzi.

¹⁴ Il vertice dello Stato era stato definito potere neutro, ossia “non attivo” (B. CONSTANT, *Principi di politica*, Editori Riuniti, Roma, 2020, p. 68). Nel pensiero constanziano, spesso frainteso, ciò significava che in nessun caso esso poteva sostituirsi ai due poteri che era chiamato a controllare e limitare (cioè il Parlamento e il Governo), ma «*le pagine del Constant non contengono una parola a dimostrare come e perché la esclusione (dalle funzioni esecutiva, legislativa e giudiziaria, n.d.A) avrebbe significato imparzialità*», C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 769, nota 25». Erano note, però, le difficoltà nel garantire la “staticità” del capo dello Stato, visto che quest’ultimo doveva costituire il punto di equilibrio sul quale poggiare l’intero sistema, impedendo una degenerazione verso una forma di governo a prevalenza assembleare o dell’Esecutivo.

¹⁵ Si è preferito usare questa espressione, evitando di scendere nell’agone della scelta tra “zona franca” e “zona d’ombra”. Per il significato di tali espressioni si rinvia a P. ZICCHITTO, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 5-8.

¹⁶ Nell’*Introduzione* alla recente ristampa (Giuffrè, Milano, 2023) del volume di Predieri (*Lineamenti della posizione costituzionale del presidente del Consiglio dei Ministri. Parte I. Evoluzione dell’istituto. Formazione dell’organo*, Barbèra,

canale di legittimazione e, di conseguenza, una forte limitazione per il Parlamento di sfiduciarlo o di indurlo alle dimissioni¹⁷. L'obiettivo è quello di realizzare il c.d. "governo di legislatura"¹⁸, trapiantando a livello nazionale la *ratio* che sottende al funzionamento della forma di governo regionale oggi prevalente in Italia¹⁹. Analizzando la proposta approvata in prima lettura presso il Senato lo scorso 18 giugno 2024²⁰, la riforma vuole introdurre l'elezione «a suffragio universale e diretto» del Presidente del Consiglio, garantendogli una maggioranza parlamentare certa. Mentre nella versione originaria si prevedeva l'attribuzione di un premio del 55% dei seggi²¹, senza fare riferimento a una soglia minima per la sua assegnazione (ponendo dei dubbi se la costituzionalizzazione del "premio" fosse sufficiente per superare i limiti di ragionevolezza indicati dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 1/2013 e 35/2017²²), oggi il testo si limita a introdurre un «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», riferendosi a un generico, e per questo rischioso, soprattutto se usato come parametro davanti alla Corte costituzionale, «rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche». Se la revisione fosse approvata, quindi, sarebbero certamente incostituzionali i sistemi maggioritari classici (che non garantiscono obbligatoriamente una maggioranza a un partito o a una coalizione) e quelli

Firenze, 1951) A. BARBERA, *Un ancora attuale volume di Alberto Predieri*, p. XV nota che mentre il Presidente del Consiglio ha goduto di un «rafforzamento comunitario», questo non si è realizzato a livello interno.

¹⁷ Per una riflessione più ampia sul ruolo odierno (e futuro, in caso di approvazione della riforma) del Parlamento si rinvia a F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, il Mulino, Bologna, 2024.

¹⁸ Dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e del "Governo di legislatura", come anticipato, si parlava già nel 1983 nelle proposte del c.d. gruppo di Milano, coordinato da Gianfranco Miglio. Per un approfondimento, cfr. B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1993, pp. 79-80; F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 193-247.

¹⁹ Per una ricostruzione sui tentativi di esportazione del modello regionale nella dimensione statale cfr. G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna Online*, n. 1, 2024; F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta Online*, n. III, 2023; F. PIZZOLATO, *L'investitura popolare del sindaco come problema costituzionale: prima tappa della presidenzializzazione o elemento di un paradigma relazionale?*, in *Lo Stato*, vol. 14 (2020), pp. 129-153.

²⁰ SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 18 giugno 2024. I voti favorevoli sono stati 109, mentre i contrari 77 (con un solo astenuto).

²¹ Il testo originario prevedeva che «la legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri».

²² Per D. DE PRETIS, *Audizione della prof.ssa Daria de Pretis*, in *Senato.it*, 4 dicembre 2023, p. 7 «la mancanza di una soglia minima per l'assegnazione del premio, [...] collide con quanto affermato al riguardo dalla Corte costituzionale (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017), in applicazione di principi supremi - quali quelli della sovranità popolare (art. 1 Cost.), dell'eguaglianza del voto (artt. 3 e 48 Cost.) e della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.) - tali da vincolare anche il legislatore costituzionale». Critici anche M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, p. 46; A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna Online*, n. 2, 2023. Anche la classe politica di centro-destra parla dell'introduzione di una soglia di almeno il 40% per ottenere un premio che garantisca la maggioranza (ad esempio si veda l'intervista di M. GUERZONI, *Ignazio La Russa: «L'astensione è il problema, serve una riforma condivisa. E Schlein si scusi»*, in *Corriere.it*, 26 giugno 2024, «il limite invalicabile è la Corte costituzionale, non si può avere un premio se non si raggiunge almeno il 40%. Al di sotto non si può andare»).

puramente proporzionali²³. Sarebbero ammissibili esclusivamente i modelli con un premio *majority assuring*, visto che anche l'attribuzione di un premio fisso (ad esempio un determinato numero di seggi alla forza politica che ha ottenuto il maggior numero di voti alle elezioni, come accade in Grecia) potrebbe non essere sufficiente per garantire la formazione di una maggioranza assoluta in Parlamento²⁴.

Appare necessario, quindi, comprendere quali prerogative restino al capo dello Stato, non dal punto di vista formale, ma sotto quello sostanziale, relativamente alla formazione del governo e al conferimento dell'incarico. Come è stato notato, infatti, «bisognerebbe spiegare – lasciando fuori dalla porta la propaganda – che cosa rimane delle prerogative del Presidente della Repubblica una volta che ad esso siano sottratti il potere di nomina del Presidente del Consiglio, di soluzione delle crisi di governo, di scioglimento delle Camere e persino la nomina dei senatori a vita»²⁵, diventando «un carapace pressoché vuoto, privo, per giunta, di una legittimazione equiparabile a quella riconosciuta al capo del governo: il primo (il Presidente della Repubblica), eletto da qualche centinaio di parlamentari, il secondo da decine di milioni di italiani»²⁶.

Secondo la proposta, dopo le elezioni il Presidente del Consiglio “eletto” (riprendendo, in maniera abbastanza imprecisa la dizione utilizzata nell'ordinamento statunitense) deve essere obbligatoriamente incaricato dal capo dello Stato, venendo meno, almeno in questo momento,

²³ D. DE PRETIS, *Audizione*, cit., p. 7 segnala l'«inopportunità di costituzionalizzare meccanismi che, come quello del premio, finiscono per condizionare la possibilità di scegliere sistemi elettorali, con essi incompatibili, e funzionali invece anch'essi a favorire la formazione di maggioranze stabili quali, stando all'ipotizzato meccanismo del premio di maggioranza, il sistema maggioritario o il doppio turno con ballottaggio».

²⁴ Il Ministro Casellati ha affrontato il tema durante la discussione avvenuta nel corso della prima lettura presso la Camera dei deputati, ritenendo che la nuova legge elettorale dovrebbe basarsi sul c.d. *Mattarellum*, al fine di realizzare un bipolarismo (*Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, seduta del 4 luglio 2024, p. 17). Lo stesso Ministro, più di recente (22 luglio 2024), ha anticipato l'intenzione di prevedere una soglia minima vicina al 40% dei voti espressi ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza.

Precedentemente anche T.E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *Federalismi-Paper*, 15 maggio 2024, pp. 3-4 ha avanzato la possibilità di un adattamento del c.d. *Mattarellum* («Basterebbe fare una piccola modifica, rispetto al criterio di assegnazione dei seggi nella parte residuale del 25 %. Il quale verrebbe assegnato, in parte o per intero, soltanto alle forze politiche collegate al presidente del Consiglio dei ministri eletto, al fine di raggiungere il 55% dei seggi e ottenere così una maggioranza parlamentare certa e stabile. Se non venisse utilizzato l'intero 25% per ottenere la maggioranza del 55%, allora la rimanente percentuale potrebbe essere distribuita proporzionalmente tra tutte le forze politiche che hanno eletto parlamentari nei collegi uninominali»). L'attribuzione di questo “listino”, tuttavia, non sembra sufficiente a garantire in ogni caso una maggioranza al Presidente del Consiglio, soprattutto in caso di un risultato molto frammentato. Inoltre, non può essere prevista una sola scheda per l'elezione delle due Camere, anche perché l'elettorato passivo è ancora differenziato (*Contra*, *Ibid.*, p. 3). Originariamente la proposta di revisione parlava di un'elezione di Camere e Presidente del Consiglio «mediante una medesima scheda», facendo avanzare la teorizzazione di un «voto fuso» (come notato da G. TARLI BARBIERI, *Intervista a Radio radicale*, *Il ddl di riforma Costituzionale sul premierato*, in *Radioradiale.it*, 6 novembre 2023). Sulle varie declinazioni del “voto fuso” si rinvia ad A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali misti. Una classificazione*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2, 1998, pp. 229-70, spec. pp. 239 ss.; L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 5.

La nozione di voto fuso è stata introdotta da G.W. COX, *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, il Bologna, Bologna, 2005, il quale la utilizza non in riferimento ai sistemi elettorali misti, bensì nei casi di una scelta di voto simultanea ed unitaria che lega tra loro elezioni di tipo diverso (es. presidenziali e parlamentari).

²⁵ M.A. CABIDDU, *Minimalismo*, cit., p. 42.

²⁶ *Ibid.*

la discrezionalità presidenziale e l'utilità delle consultazioni. Queste ultime, infatti, allo stato attuale, rappresentano un momento importante per la risoluzione delle crisi. Senza che in questa sede si possa approfondire ulteriormente il tema, la dottrina dominante è concorde nel ritenere che oggi «sembra, invece, da escludere l'ipotesi che il Capo dello Stato possa procedere direttamente al conferimento dell'incarico senza prelieve consultazioni. È un procedimento che contrasterebbe non solo con la prassi consolidata e comune a tutti i sistemi parlamentari, ma anche con il potere riconosciuto ai gruppi parlamentari di concorrere a determinare la politica nazionale»²⁷. La giustificazione delle consultazioni è stata trovata negli artt. 92 e 94 Cost.²⁸, poiché, quando si afferma che «il Governo deve avere la fiducia delle Camere», «il capo Dello Stato deve accertare bensì che non sia impossibile la fiducia parlamentare o che questa sia da ritenersi presumibilmente ottenibile su una data formula o su una determinata coalizione che [...] si forma in sede partitica; o, meglio, il capo dello stato deve far di tutto perché la nomina del presidente del consiglio e, su proposta di questo, dei ministri, si svolga nella prospettiva della fiducia parlamentare»²⁹, tanto che «senza le consultazioni il presidente della repubblica non potrebbe in alcun modo rendersi conto della eventuale sussistenza di una maggioranza parlamentare»³⁰ ritenendo le consultazioni un «momento organizzativo necessario della formazione del governo»³¹, mentre per altri «assolvono una funzione servente» alla decisione discrezionale del capo dello Stato³². Le consultazioni costituiscono senza dubbio uno strumento per «indirizzare» la discrezionalità del capo dello Stato verso un obiettivo chiaro, cioè individuare un nome capace di raccogliere attorno a sé il consenso della maggioranza parlamentare e, di conseguenza, avere concrete possibilità di ottenere la fiducia. Senza voler sostenere che allo stato attuale vi sia un obbligo per il Presidente della Repubblica di svolgere le consultazioni, è evidente che la riforma farebbe venire meno l'utilità delle stesse. Il capo dello Stato, infatti, sarebbe obbligato ad affidare l'incarico al candidato Presidente del Consiglio «vincitore» delle elezioni. L'incarico, inoltre, potrebbe essere probabilmente accettato immediatamente e senza riserva, e ciò comporterebbe anche la contestuale presentazione della lista dei ministri³³ (anche se il Presidente incaricato conserverebbe la libertà, fino al giuramento, di rassegnare l'incarico dopo l'avvenuta accettazione). Sembra probabile, infatti, che tutte le attività legate all'incarico potranno essere svolte privatamente dal «vincitore delle elezioni» in vista dell'incontro presidenziale. Già nell'attuale sistema, infatti, accade che il *leader* di una coalizione, che attraverso le elezioni abbia ottenuto con certezza la maggioranza assoluta dei seggi, abbia iniziato a dialogare con gli alleati prima del prevedibile incarico³⁴, così da accettarlo senza riserva.

²⁷ G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Jovene, Napoli, 1962, p. 173.

²⁸ Da ultimo G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 29.

²⁹ A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Cedam, Padova, 1977, p. 79.

³⁰ *Ibid.*, p. 80.

³¹ *Ibid.*, p. 81.

³² N. SANDULLI, *Il Capo dello Stato e le crisi di governo*, Jovene, Napoli, 1981, p. 107.

³³ Come è avvenuto nel 1959 (Segni), 2008 (Berlusconi, sul punto S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2008, pp. 605-611), 2018 (Conte, ma dopo la precedente «rinuncia» dello stesso Conte) e 2022 (Meloni). In tutti i casi è stata contestualmente presentata la lista dei ministri.

³⁴ Non appare casuale che questo sia avvenuto nel 2008 e nel 2022, quando i risultati elettorali hanno garantito una chiara maggioranza parlamentare.

Viene predisposta, inoltre, una procedimentalizzazione che sembra un “unicum” nel panorama comparato. Infatti, nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia iniziale al Governo presieduto dal Presidente “eletto”, il capo dello Stato deve rinnovargli l’incarico (è opportuno notare che in quel momento sarebbe già Presidente del Consiglio, avendo giurato precedentemente alla prima “bocciatura”). Qualora, anche in questo caso, non ottenga la fiducia delle Camere, il capo dello Stato procede obbligatoriamente allo scioglimento delle Camere, terminando una legislatura iniziata da poche settimane, senza possibilità di farla sopravvivere. Già in questo passaggio risultano delle problematiche relative a un’eventuale rinuncia del Presidente del Consiglio “eletto” prima che venga incaricato o nominato, con il rischio di uno stallo e di un blocco del sistema, con la concreta possibilità che si debba procedere ugualmente a uno scioglimento delle Camere.

Il modello proposto dalla riforma, quindi, tende a unire la legittimazione popolare del Presidente del Consiglio al mantenimento di un’esplicita fiducia delle Camere³⁵. È interessante come, già durante i lavori parlamentari, sia stato ritenuto «*pleonastico il voto di fiducia dopo le elezioni del Primo Ministro: se il popolo l’ha eletto oggi, domani non è necessario che raccolga la fiducia dal Parlamento*»³⁶. Se nel sistema parlamentare la titolarità del potere esecutivo è concepito come «*un’emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo*»³⁷, quello disegnato dalla riforma sembra basare la legittimazione del Presidente del Consiglio primariamente nell’indicazione elettorale. Infatti, anche se permane la necessità della fiducia parlamentare, questa perde il suo significato di momento centrale per la costituzione del Governo e per la legittimazione dello stesso, diventando una superfetazione e scolorendo fino diventare un mero obbligo procedurale svuotato di un reale senso³⁸. Viene valorizzata al massimo, infatti, l’elezione popolare del vertice del potere esecutivo, imponendo lo scioglimento automatico del Parlamento che approvi la sfiducia nei confronti del “Presidente eletto”; inoltre, come si vedrà, si terrebbero nuove elezioni anche se il Presidente “eletto” si dimettesse volontariamente (proponendo lo scioglimento al capo dello Stato, che non sembra

³⁵ E. CHELI, *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, in *Quaderno dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2006*, Giappichelli, Torino 2007, p. 44, parlando del modello proposto dalla riforma costituzionale del 2005 (che aveva cercato di introdurre un’elezione diretta del Primo ministro e la rimozione della fiducia iniziale), riteneva che «*si prevede una forte concentrazione di poteri nelle mani del Primo Ministro, che è investito direttamente dal corpo elettorale al momento dell’elezione della Camera dei deputati. In conseguenza di questa investitura diretta il Primo Ministro si presenta alla Camera non per chiedere la fiducia (dal momento che la fiducia è stata già data direttamente dal corpo elettorale), ma solo per presentare il programma. E questo porta il modello fuori dalla forma parlamentare, dal momento che nel governo parlamentare la presenza di un voto di fiducia resta l’elemento più caratterizzante*».

³⁶ Critica avanzata dal sen. Pera (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta 21 maggio 2024, pp. 22-23).

³⁷ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 642. Per M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 186 la fiducia è la «*relazione continua e reciproca che non investe soltanto i rapporti delle Camere verso il Governo, ma si riflette contemporaneamente sull’azione di ambedue questi organi costituzionali*».

³⁸ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l’Italia*, Mucchi, Modena, 2023, p. 58 («*Un’ulteriore ragione contraria alla riforma è il collegamento coi un sistema elettorale fondato sul premio di maggioranza a favore della coalizione più votata, che concentrerebbe l’attenzione degli elettori sul “capo” designato a diventare Presidente del Consiglio e sminuirebbe il ruolo del Presidente della Repubblica e del Parlamento, per i quali, rispettivamente, la nomina del Governo e l’eventuale fiducia iniziale diventerebbero in sostanza atti dovuti*»).

potersi opporre). Tale forma di governo potrebbe essere inserita nei modelli “neoparlamentari”³⁹, ma sia la forza dell’origine popolare (e non parlamentare) del capo dell’Esecutivo sia il forte legame tra il “Presidente eletto” e la carica di “Presidente del Consiglio” (tanto che il primo è insostituibile del tutto o sostituibile solo una volta nel corso della legislatura solo con il suo assenso) sembrano escludere la presenza di un reale residuo di parlamentarismo.

Relativamente al mantenimento della fiducia, sembra necessario riprendere analogicamente le riflessioni già radicate nel dibattito relativo all’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale⁴⁰. Come affermato dalla Corte costituzionale in alcune sentenze (nn. 372/2004, 379/2004, 12/2006) «*la eventuale mancata approvazione consiliare [del programma di governo] può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima*»⁴¹, visto che «*non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale 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 che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione*»⁴². La forma di governo delineata nella proposta dell’attuale maggioranza, quindi, appare un «*assemblaggio di modelli diversi, operato al solo fine di concentrare il massimo potere nelle mani del vertice del governo senza adeguati contrappesi né un’adeguata separazione dei poteri*»⁴³. In effetti, l’elezione “popolare e diretta” del Presidente del Consiglio e il mantenimento della fiducia iniziale non sembrano essere presenti nel panorama comparato contemporaneo (tranne l’ormai celebre, ma fugace, tentativo israeliano tra il 1992 e 2001), tanto che una ragione che sembra giustificare la mancata adozione di tale modello nelle varie esperienze giuridiche potrebbe essere l’assenza di una netta separazione tra i poteri e la difficoltà di immaginare adeguati contrappesi istituzionali (presenti, invece, nelle forme classiche del governo presidenziale) che garantiscano la tenuta del sistema.

Si segnala, infine, un’antinomia all’interno dell’art. 92 Cost. Mentre ai primi tre commi si parla di fiducia all’intero Governo, al nuovo sesto comma si tratta della «*revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto*». In effetti, sembra particolare che la fiducia iniziale vada concessa all’intero Esecutivo e la revoca della stessa sia indirizzata solo al Presidente del Consiglio. L’unica giustificazione di tale disparità sembra potersi rinvenire nel fatto che il Presidente del Consiglio possieda già una legittimazione “popolare”, mentre l’intero Governo necessiterebbe

³⁹ Termine che è stato forgiato da M. DUVERGER, *La nozione di regime «semipresidenziale» e l’esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1983, pp. 259 ss., il quale riprese i suoi articoli apparsi su *Le Monde* dell’aprile 1956 (*Réformer le régime. I. Un système présidentiel? e Un véritable régime parlementaire*), dove aveva suggerito l’introduzione dell’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, da tenersi contestualmente a quella dell’Assemblea nazionale (mentre il Presidente della Repubblica avrebbe continuato ad essere eletto dalle Camere). Il sistema sarebbe stato razionalizzato e completato, inoltre, con il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*.

⁴⁰ S. CURRERI, *Quel “pasticciaccio brutto” del voto di fiducia iniziale*, in *Lacostituzione.info*, 15 dicembre 2023.

⁴¹ Corte cost., sent. 2 dicembre 2004, n. 372, Cons. dir. 3. Analogamente sent. 6 dicembre 2004, n. 376, Cons. dir. 9.

⁴² Corte cost., sent. 20 gennaio 2006, n. 12, Cons. dir. 5.

⁴³ ASTRID, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, *Paper di Astrid*, n. 94, dicembre 2023, p. 25.

di quella parlamentare e per questo, in caso di un primo insuccesso, il vertice dell'Esecutivo avrebbe diritto a un altro tentativo per presentare una diversa compagine ministeriale. Questo non è che un labile appiglio per giustificare questa differenza, che, però, confermerebbe una preminenza strutturale del Presidente del Consiglio, a cui viene riconosciuto anche un potere di revoca dei ministri. Sarebbe auspicabile, però, una maggiore coerenza tra le due parti dell'art. 94 Cost., anche per evitare che siano così evidenti le stratificazioni tra il testo originario e quello revisionato.

3. Le crisi di governo durante la legislatura e lo scioglimento delle Camere

Secondo la proposta di revisione, nel caso in cui venisse approvata una mozione di sfiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe obbligatoriamente sciogliere le Camere, creando un *simul stabunt simul cadent* asimmetrico (o temperato⁴⁴). Bisogna notare, infatti, che solo una mozione di sfiducia comporterebbe automaticamente lo scioglimento, mentre se il Presidente del Consiglio volesse la conclusione della legislatura, dovrebbe o farsi sfiduciare dalla sua stessa maggioranza (per evitare i passaggi procedurali di cui si dirà) oppure presentare una richiesta di scioglimento al capo dello Stato a seguito delle sue dimissioni. Infatti, qualora il Presidente del Consiglio presenti spontaneamente le dimissioni (e forse, ragionando *ad excludendum*, a seguito della reiezione di una questione di fiducia) e voglia proporre lo scioglimento delle Camere, sarebbe necessario informare preventivamente il Parlamento (si parla genericamente di «*informativa parlamentare*», senza sciogliere i dubbi sull'intensità di questo passaggio e se ci possa o meno essere dibattito e votazione⁴⁵). In effetti, prendendo alcune riflessioni già svolte sulla c.d. parlamentarizzazione della crisi, si può notare che questa può assumere diverse sfumature a seconda del ruolo più o meno ampio che il Governo ritenga di lasciare alle Camere⁴⁶:

- a) parlamentarizzazione *in senso largo*: l'Esecutivo si presenta alle Camere per illustrare gli sviluppi della situazione politica che hanno spinto alle dimissioni, ma l'assemblea non si esprime sulle dichiarazioni⁴⁷;
- b) parlamentarizzazione *semi-piena*: dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, si sviluppa un dibattito senza che si giunga a un voto⁴⁸;

⁴⁴ M. BELLETTI, *Il simul simul "temperato", ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, p. 20 («Si tratterebbe, in sostanza, di un "simul simul" temperato. È evidente che le dimissioni volontarie potrebbero rompere il meccanismo di questa sorta di simul simul, ma, tendenzialmente, le dimissioni volontarie saranno tali solo per motivi personali, non certo per motivi politici, poiché, essendo il Presidente del Consiglio dei ministri eletto direttamente garantito dallo scioglimento anticipato è altamente improbabile che presenti le dimissioni per ragioni politiche»).

⁴⁵ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1979, pp. 698 ss. e 706, riconduce le udienze conoscitive nell'ambito dell'attività di mera informazione del Parlamento distinta dall'ispezione perché, mentre caratteristica di questa sarebbe il conoscere per giudicare, con quella ci si limiterebbe a conoscere acquisendo dati e notizie, anche se in questo caso non legate al buon esercizio delle attribuzioni parlamentari.

⁴⁶ A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 96-97.

⁴⁷ Tale situazione si è creata nell'ottobre 1985 e marzo 1987 durante le crisi (rientrate) dei governi Craxi I e II.

⁴⁸ Come nel caso del governo Dini nel gennaio 1996 oppure del governo Andreotti IV nel 1979.

c) parlamentarizzazione *in senso proprio* (o piena): l'assemblea delibera sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio (come avvenuto nel 2022⁴⁹).

Dal tenore della proposta sembrerebbe che sia sufficiente una mera comunicazione alle Camere, anche se nulla potrebbe impedire al Governo di far esprimere le Camere con un dibattito o con una esplicita votazione (anche se non potrebbe esserci un voto fiduciario, visto che il Presidente del Consiglio è già dimissionario). Dopo le sue dimissioni e questo passaggio parlamentare (in entrambe le Camere), infatti, il Presidente del Consiglio, entro sette giorni dalle dimissioni, avrebbe la facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dovrebbe disporre (quasi come un diritto potestativo). Qualora il Presidente del Consiglio, invece, non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica “conferisce” l’incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Anche nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza del Presidente del Consiglio il capo dello Stato “conferisce” l’incarico a un parlamentare eletto in collegamento con il predecessore. Inoltre, resta il dubbio se il capo dello Stato sia libero di decidere se incaricare nuovamente il Presidente uscente o meno dopo la mancata richiesta di scioglimento. Potrebbe avvenire, infatti, che il Presidente del Consiglio non decida di proporre lo scioglimento quando sia certo di avere una maggioranza che lo sostiene, ma nulla potrebbe impedire in quel frangente al capo dello Stato di incaricare un altro parlamentare eletto tra le fila della maggioranza.

Nella versione originaria, inoltre, si ponevano limiti al programma del nuovo Esecutivo, visto che si prevedeva che avrebbe potuto solamente «attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia». Tale disposizione è stata (correttamente) eliminata, visto che il parametro della continuità di programma sembra essere un concetto di scarsa concretezza e poco definibile giuridicamente, soprattutto visti i cambiamenti negli scenari mondiali che sempre più di frequente si realizzano. Con la nuova versione della proposta, le forze politiche potrebbero decidere di far eleggere nelle proprie fila politici o attori istituzionali con un profilo più tecnico, proprio per permettere la formazione nel corso della legislatura di un Governo tecnico o di larghe intese. Inoltre, la dizione di «altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio» (escludendo, anche se si tratterebbe di un caso limite, gli ex Presidenti della Repubblica, che restano senatori di diritto e a vita), oltre a rendere obbligatorio che la carica di Presidente del Consiglio sia legata a quella di parlamentare (prevedendosi, inoltre, l’elezione automatica in Parlamento del Presidente del Consiglio “eletto”, si perdoni il gioco di parole), sembra non escludere la possibilità di nuove maggioranze con forze politiche inizialmente all’opposizione. Ad esempio, Tizio, eletto parlamentare “in collegamento con” Caio, Presidente del Consiglio eletto, potrebbe in teoria essere a capo di un Governo con una parte della precedente opposizione e parte dei partiti della “vecchia” maggioranza.

⁴⁹ Un altro caso è si realizzò con il governo Golia del febbraio 1987, quando ottenne la fiducia in entrambi i rami del Parlamento, ma ciò avvenne dopo un rinvio a seguito delle consultazioni del Presidente Cossiga.

Chiaramente il criterio del collegamento sembra escludere la costituzionalità di un sistema che preveda elezioni suppletive sia perché i sistemi maggioritari, come detto, non sembrano in linea con il premio di maggioranza sia perché si perderebbe il collegamento diretto tra l'elezione del Presidente del Consiglio e l'assegnazione del seggio.

È opportuno notare come sembrerebbe assente una discrezionalità presidenziale in merito allo scioglimento, visto che la decisione spetterebbe in prima battuta sia al Parlamento stesso (con l'approvazione di una mozione di sfiducia) sia al Presidente del Consiglio "eletto", che è titolare della prerogativa di richiederlo al capo dello Stato, con l'unico onere di informare preventivamente le Camere. Anche qualora il Presidente del Consiglio non richieda lo scioglimento, non sembra, almeno testualmente, che il capo dello Stato possieda una discrezionalità sul punto, visto che l'articolo utilizza "conferisce" e non "può conferire", come se dovesse obbligatoriamente farlo. Anche relativamente allo scioglimento, non si lascia spazio all'azione del capo dello Stato. La nuova versione dell'art. 94 Cost., quindi, sembra non essere allineata con quella dell'art. 88 Cost., nel quale si affermerebbe ancora che il capo dello Stato «può sciogliere le Camere». Sarebbe opportuno, quindi, trovare un punto di equilibrio tra le due disposizioni costituzionali. Una delle possibilità è che quando il Presidente del Consiglio non richieda lo scioglimento (o in caso di sua impossibilità a mantenere la carica per le sue vicende personali), il capo dello Stato dovrebbe poter almeno valutare la possibilità di conferire un nuovo incarico (e a chi) o di sciogliere le Camere. In effetti, dopo una crisi che non derivi dall'approvazione di una mozione di sfiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe poter svolgere delle consultazioni (in cui potrebbe rientrare, come era in passato, il Presidente del Consiglio uscente, che avrebbe un ruolo molto forte nella gestione della crisi) e poi operare la scelta che ritiene più opportuna (tra cui dovrebbe poterci essere anche l'individuazione del soggetto a cui affidare l'incarico⁵⁰, ma sul punto potrebbe esserci un "suggerimento" del Presidente uscente). Solo in quel caso il capo dello Stato potrebbe riappropriarsi di una propria libertà d'azione, anche se in parte limitata, visto che potrebbe decidere solo di incaricare nuovamente il Presidente uscente (soprattutto se la maggioranza parlamentare è ancora pronta a sostenerlo) o un altro parlamentare eletto in collegamento con il primo⁵¹. Potrebbe accadere,

⁵⁰ Come è stato segnalato da G.M. SALERNO, *Il conferimento dell'incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 4, 2018, p. 8 «se il Presidente non tenesse conto delle indicazioni scaturenti dalle consultazioni, non solo sarebbe precluso il perseguimento della finalità ultima dell'atto di nomina, ma il Capo dello Stato verrebbe anche meno a quella funzione di rappresentanza della "unità nazionale" che gli è attribuita ai sensi dell'art. 87, comma 1, Cost. e che, in sede di conferimento dell'incarico, gli impone di tradurre in atti coerenti le opinioni espresse dalle forze politiche consultate allorché queste ultime abbiano dato luogo ad indicazioni largamente ovvero maggioritariamente condivise. In altri termini, se si comportasse altrimenti, egli tradirebbe la funzione sua propria di intermediazione politica, divenendo impropriamente "parte" della vicenda politica». Anche per A. MORRONE, *Massima disponibilità del potere d'incarico? Appunti sulla discrezionalità del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, n. 4, 2018, p. 5 «il Presidente della Repubblica, garante della Costituzione, dovrà esercitare e svolgerà fino in fondo il compito di custodire l'unità nazionale: ma, proprio questo obiettivo, gli imporrà di radicare le singole decisioni nel rispetto del principio democratico, nel solco della Costituzione e delle convenzioni che gli attori politici hanno già posto e potranno in concreto».

⁵¹ A RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023 («il ruolo del Presidente della Repubblica che nel complesso ne risulta sensibilmente contratto, recuperando l'organo un certo margine di manovra unicamente per il caso che sia messo in grado di

però, che il Presidente del Consiglio decida di proporre comunque lo scioglimento per non rischiare di “riespandere” la discrezionalità del capo dello Stato. Ovviamente tale discrezionalità dovrebbe essere recuperata anche sullo scioglimento, quando il Presidente del Consiglio lo non richieda, tanto che la valutazione se operarlo o meno dovrebbe spettare al capo dello Stato a seguito di consultazioni e del tentativo di formare un nuovo Governo.

Con la riforma il capo dello Stato perderebbe il ruolo di *commissaire aux crises*, visto che passerebbe, almeno fino alla mancata proposta di scioglimento, esclusivamente al Presidente del Consiglio, con il rischio di esacerbare lo scontro politico e minare l’equilibrio istituzionale⁵².

Inoltre, la proposta vincolante di scioglimento del Parlamento da parte del Presidente del Consiglio non è esclusivamente legata a un voto contrario della Camera su una proposta sulla quale il Governo ha chiesto un voto di fiducia (ragionando *a contrario* rispetto all’obbligatorietà dello scioglimento per «*revoca della fiducia mediante mozione motivata*»), ma è libera, poiché, oltre alla suddetta ipotesi, la revisione costituzionale non esclude la possibilità per il capo dell’Esecutivo di richiedere *sic et simpliciter* (se non imponendo il vincolo procedurale di svolgere un’informativa parlamentare) lo scioglimento delle Camere anche in caso di crisi dovuta a proprie valutazioni politiche.

Tale potere così ampio, però, non è rinvenibile negli altri sistemi nei quali il Primo ministro è sicuramente una figura centrale del sistema. Ad esempio, nel Regno Unito, modello che è d’ispirazione per i fautori del premierato, prima di procedere allo scioglimento della Camera dei Comuni, il Sovrano può valutare la possibilità che il partito che sostiene il *Cabinet* sia in grado di esprimere una maggioranza in grado di sostituire il *Premier* uscente per salvaguardare l’attuazione del programma politico che è proprio del partito di maggioranza e non solo del suo *leader*. Il Primo Ministro inglese, infatti, può proporre lo scioglimento della Camera dei Comuni, solo dopo aver accertato di godere ancora della fiducia del proprio partito, di cui è a capo, ma in caso contrario deve rispettare le determinazioni di quest’ultimo (basti pensare ai noti avvicendamenti Thatcher-Major, Blair-Gordon, Cameron-May, Johnson-Truss-Sunak), anche per frenare eventuali azioni autonome del *Premier*. È vero che non risulta negli ultimi centocinquant’anni un caso di un rifiuto alla richiesta di scioglimento (questo si deve al rispetto delle convezioni costituzionali da parte degli attori politici)⁵³, ma esistono vari casi in cui il monarca ha valutato se opporre o meno un rifiuto. È stato, infatti sostenuto che «*esiste una persistente tradizione che egli potrebbe rifiutare se le necessarie circostanze si presentassero*»⁵⁴, cioè che il Parlamento esistente sia ancora “vitale”, funzionante e capace di svolgere la propria attività; che un’elezione generale possa essere dannosa all’economia nazionale; che il Sovrano possa individuare un altro Primo Ministro nelle file del partito vincitore delle elezioni generali in

scegliere se conferire l’incarico di formare il Governo allo stesso Premier dimissionario ovvero al parlamentare al primo collegato in occasione della tornata elettorale».

⁵² Tale questione emerge anche dal *2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Italy* pubblicato dalla Commissione europea il 24 luglio 2024.

⁵³ A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1996, p. 238. L’ultimo caso di rifiuto alla richiesta di scioglimento si registrò nel 1868, mentre è meno certo che sia stato opposto da Giorgio V durante la crisi costituzionale del 1910-1911, il quale avrebbe poi ceduto di fronte alla minaccia del Gabinetto di dimettersi in blocco.

⁵⁴ I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1951, p. 39.

grado di formare un Governo efficiente, per un periodo ragionevole, con una sufficiente maggioranza nella Camera dei Comuni⁵⁵. Inoltre, negli ultimi anni il potere di scioglimento è stato oggetto di due importanti interventi, il *Fixed-term Parliaments Act* del 2011 e il *Dissolution and Calling Act* del 2022, però, è stato sostenuto che oggi il sistema «returns us to the status quo ante both in terms of the prerogative powers and the underlying convention that the Sovereign is the constitutional backstop»⁵⁶.

Anche nell'ordinamento spagnolo lo scioglimento anticipato è disposto dal Re su proposta del Presidente del Governo, ma è necessaria una preventiva deliberazione del Consiglio dei Ministri. Anche l'art. 115 Cost. spagnola disciplina i limiti posti all'esercizio dello scioglimento anticipato, che non può essere proposto dopo un anno dalle ultime elezioni politiche; se è stata presentata una mozione di censura al Governo (dando prevalenza, quindi, alla votazione parlamentare); se sia in corso uno stato di allarme, d'eccezione o d'assedio.

Tanto nel Regno Unito quanto in Spagna, dunque, il capo dello Stato registra le richieste di scioglimento anticipato presentate dal Primo Ministro, il quale rimane vincolato dalle determinazioni della propria maggioranza parlamentare (nel Regno Unito) o del Consiglio dei Ministri (in Spagna), mentre in Italia l'unico *dominus* dello scioglimento sarebbe il solo Presidente del Consiglio⁵⁷, senza nessun contrappeso o possibile limitazione, se non la sua stessa coscienza.

4. Il nuovo art. 89 Cost.: una riserva indiana per il capo dello Stato?

Anche se i fautori della proposta di riforma hanno affermato che questa non tocca i poteri del capo dello Stato⁵⁸ (ma incidere sulle prerogative relative alla gestione delle crisi di governo

⁵⁵ C.F. PADFIELD-A. BYRNE, *British Constitution*, Heinemann, London, 1987, p. 122. Le medesime ipotesi sono contenute in una lettera inviata al *The Times* da Alan Lascelles, già segretario privato di Giorgio VI, con lo pseudonimo Senex (*Dissolution of Parliament: Factors in Crown's Choice*, in *The Times*, 2 maggio 1950, p. 5)

⁵⁶ Comunicazione del 12 agosto 2021 del *Minister of State for the Constitution and Devolution* in <https://committees.parliament.uk>. Sulla vicenda G. CARAVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2021, secondo la quale nell'Act del 2022 «sarebbe stato preferibile, infatti, individuare con esattezza le ipotesi - senza dubbio eccezionali, ma fondate sulla tradizione britannica - in cui si ritiene possa essere giustificato un intervento della Corona e una sua opposizione alla richiesta di scioglimento anticipato avanzata dal Premier, proprio al fine di tutelare il Capo dello Stato e sottrarlo dall'assunzione di scelte che inevitabilmente comportano conseguenze di natura politica. Scelte che risultano ancora più delicate nel momento in cui il Governo ha voluto cancellare un qualsiasi coinvolgimento delle Corti e, soprattutto, della Camera dei Comuni. Sarebbe bastato mantenere il voto dell'Assemblea, modificando - da qualificata ad assoluta - la maggioranza richiesta, per mettere al riparo il Sovrano, ora potenzialmente l'unico in grado di opporsi alla scelta del Premier» (p. 18). Sulle *royal prerogative* e sullo scioglimento si rinvia anche a F.F. PAGANO, *La "royal prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, spec. pp. 107 ss.

⁵⁷ Sul punto anche S. LABRIOLA, *Il premierato: un rimedio contro il trasformismo*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 815-816 («Il principale inconveniente [...] al potere di scioglimento del premier è pertanto, propriamente, l'ulteriore rafforzamento del principio maggioritario, che deriverebbe sia dai maggiori poteri dell'esecutivo, sia dall'indebolimento [ulteriore] delle attribuzioni di garanzia del capo dello Stato», p. 815).

⁵⁸ Il Presidente del Consiglio lo scorso 2 marzo 2024 ha sostenuto che «chi è serio sa benissimo che ho fatto una riforma che volutamente non tocca i poteri del capo dello Stato, perché so che il presidente Mattarella è una figura di garanzia, è un'istituzione unificante» (in *Corriere.it*, 2 marzo 2024). Analogamente T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi-paper*, 7 giugno 2023, p. 6 («Chi ritiene che con il premierato elettivo verrebbero a ridursi poteri e competenze del Presidente della Repubblica mente sapendo di mentire»).

e allo scioglimento è limitare la profondità del potere di chi ne è oggi il titolare⁵⁹), durante i lavori della I Commissione in Senato è stato introdotto un emendamento, accettato dal Governo e poi approvato, al fine di revisionare anche l'art. 89 Cost.⁶⁰. Se la riforma entrasse in vigore, infatti, alcuni atti del capo dello Stato non necessiterebbero più della controfirma, diventando, quindi, riconducibili integralmente e direttamente al capo dello Stato, senza, però, che nessuno ne possa rispondere. Tale innovazione era già presente nella già citata proposta di revisione costituzionale della XIII legislatura, c.d. "Bicamerale D'Alema", ma era collegata anche all'elezione diretta del capo dello Stato. Con l'approvazione della revisione attualmente in discussione non sarebbero soggetti a controfirma sia gli atti c.d. "formalmente e sostanzialmente presidenziali" (la nomina dei giudici della Corte Costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere) sia gli atti "senza discrezionalità" (anzi, al "nuovo" art. 88 Cost. si introdurrebbe la nozione di «atto dovuto»), visto che deriverebbero direttamente dalla valutazione del Governo (es. il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum) o dal risultato elettorale, come la nomina del Presidente del Consiglio (mentre non si parla del decreto di accettazione delle dimissioni che andrebbe, ragionando *a contrario*, ancora controfirmato)⁶¹.

Concentrando l'attenzione su cosa voglia dire attribuire alcuni atti direttamente alla valutazione del capo dello Stato, basti pensare alla nota vicenda della grazia. La sentenza della Corte costituzionale n. 200/2006, emessa in sede di conflitto di attribuzione sorto tra Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia in ordine alla grazia per Ovidio Bompressi, ha stabilito che il potere di concedere i provvedimenti di clemenza individuale rappresenta «una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, "rappresentante dell'unità nazionale", estraneo a quello che viene definito il "circuito" dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza»⁶². A questa conclusione la Corte è giunta sulla base dei tre passaggi argomentativi. Innanzitutto, la grazia è uno strumento eccezionale destinato «a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria»⁶³, da apprezzare caso per caso in considerazione della natura e gravità del fatto commesso, dello stato di salute del condannato,

⁵⁹ Come segnalato da F. PASTORE, Art. 89 Cost.-La controfirma ministeriale nel quadro delineato dalla proposta di revisione costituzionale Renzi-Boschi, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2016, p. 11, in riferimento alla proposta di riforma del 2016, «la titolarità giuridica sostanziale di poteri come quello di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, di nomina dei Ministri e di scioglimento anticipato della Camera dei deputati potrebbe, infatti, in questo revisionato quadro costituzionale, solitamente trasferirsi per intero in capo all'Esecutivo».

⁶⁰ L'emendamento 2.0. è stato presentato dal Sen. Pera nella seduta antimeridiana del 14 marzo 2024. Si segnala che questo ampliamento ha comportato, presso la Camera dei deputati, che il disegno di legge costituzionale sia stato assegnato, oltre che alla I Commissione, anche alla II Commissione in sede consultiva. Questa lieve modifica procedurale rispetto al procedimento seguito al Senato è probabilmente dovuta alla revisione dell'art. 89 Cost., il quale elimina la controfirma per la concessione della grazia e la commutazione delle pene.

⁶¹ Rimarrebbero esclusi, e quindi ancora soggetti a controfirma, sia l'atto di convocazione straordinaria delle Camere ex art. 62 Cost sia la fissazione della prima riunione delle Camere ex art. 87 Cost.

⁶² Cort cost., sent. 18 maggio 2006, n. 200, cons. dir. 7.1. Sul punto A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2007, pp. 769-794. Si veda, inoltre, il dibattito sulla Controfirma ministeriale, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2007, pp. 455-504.

⁶³ Cons. dir. 6.2.

della sua condotta carceraria, del percorso di risocializzazione già compiuto. Inoltre, la grazia, da un lato, non può essere impiegata con finalità di deflazione penitenziaria e, dall'altro, non può essere motivata da ragioni schiettamente politiche, tanto che, infine, proprio in quanto estranea a valutazioni e apprezzamenti di ordine pubblico, la scelta sulla concessione dei provvedimenti di clemenza spetta in via definitiva, al capo dello Stato, organo al di fuori rispetto al circuito di direzione politica, per questo, quindi, imparziale in quanto rappresentante dell'unità nazionale⁶⁴.

In questo modo, però, la Corte costituzionale, partendo dal caso di specie, ha cercato una giustificazione all'estensione del potere presidenziale, sconfessando decenni di prassi. In questa sede basti ricordare che già nel periodo statutario il potere di grazia, seppur pienamente a disposizione del Sovrano, facendo parte dei poteri di «*natura veramente regia*», era ritenuto «*duumvirale*»⁶⁵.

La pronuncia è stata criticata poiché è sembrata divergere, come detto, rispetto alla storia costituzionale della controfirma, affidando al capo dello Stato un potere decisionale insindacabile, che mal si concilia con la sua irresponsabilità politica⁶⁶. Infatti, non è così pacifico distinguere la natura umanitaria o politica sottesa ai provvedimenti di clemenza, e la prassi ha dimostrato l'uso politico della grazia, affidata, però, a un organo irresponsabile⁶⁷.

Tornando alla riforma, quindi, la nomina del Presidente del Consiglio non sarebbe soggetta a controfirma perché ci sarebbe una designazione «*diretta*» del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale, con l'assenza di discrezionalità per il capo dello Stato nel conferimento dell'incarico.

Già a Costituzione invariata si è cercato di sostenere che la scelta dell'incaricato sia vincolata dal fatto che «*la necessità che il parlamento voti la fiducia al governo imporrà al capo dello Stato di scegliere la persona che presumibilmente sarà in grado di ottenere questa fiducia*»⁶⁸ o che «*la scelta del*

⁶⁴ Cons. dir. 7.1.

⁶⁵ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Giuseppe Pellas editore, Firenze, 1881, p. 462, secondo cui «*non può ammettersi costituzionalmente, che non ci sia alcuna responsabilità nell'uso di un potere così geloso quale si è l'annullamento virtuale dei giudizi e delle pene. Il re potrà essere benissimo per eccesso di clemenza inclinato a perdonare i reati, più che a lasciare il loro corso alle condanne e alle pene; ma il ministro della giustizia ha il dovere di far presenti al re la necessità e il diritto dello Stato, e di rifiutare alla Corona il suo concorso in un'opera simile*».

⁶⁶ G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2006, pp. 2005-2017. Nel medesimo senso L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 877-892; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2, 2007, pp. 190-198.

⁶⁷ Si pensi alle grazie concesse a Joseph Romano (da Napolitano) e a Betnie Medero e Robert Seldon Lady (da Mattarella) condannati per il sequestro di Abu Omar. Sul punto, cfr. G. SCACCIA, *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013. Inoltre, come già lucidamente anticipato da M. LUCIANI, *Sulla titolarità*, cit., p. 197 «*immaginiamo che il Presidente conceda la grazia in dissenso dal Governo e che questa grazia non sia (stando alla sistematica della Corte) umanitaria, ma politica. Chi potrebbe far valere la sua illegittimità? [...] Se il Governo fosse d'accordo con il Presidente nella concessione di una grazia (sempre per stare alla sistematica della Corte) politica e non umanitaria, cosa accadrebbe? Avremmo un'ipotesi di grazia affetta da un vizio, ma di assai dubbia accertabilità, o avremmo un'ipotesi di grazia legittima, perché politicamente condivisa dal Governo? E in questo caso non avremmo forse la smentita della premessa?*».

⁶⁸ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., pp. 92-93.

Capo dello Stato deve cadere su chi si presume potrà godere la fiducia del Parlamento»⁶⁹. Secondo una parte della dottrina alcuni limiti alla discrezionalità presidenziale deriverebbero da norme deducibili dai principi generali (e da alcune norme di correttezza)⁷⁰, tra cui la nomina del leader, se parlamentare, del partito che abbia ottenuto la maggioranza assoluta, collegando tale obbligo all'art. 49 Cost.⁷¹. Con l'introduzione del sistema maggioritario e l'indicazione del capo del partito o della coalizione⁷², tale riflessione è riemersa ed è stato correttamente notato che «la designazione pre-elettorale del capo della coalizione non costituisce un vincolo formale»⁷³, tanto che la stessa legislazione elettorale si preoccupa di sottolineare che restano ferme le attribuzioni del capo dello Stato in ordine alla nomina del Presidente del Consiglio⁷⁴, perché, come segnalato, i poteri del capo dello Stato non possono essere sviliti⁷⁵, anche se lo inducono «a formalizzare [...] una scelta in realtà già concordata dalle forze politiche prima delle elezioni e poi sanzionata dal responso delle urne»⁷⁶. È innegabile, però, che nonostante le forme restino uguali, la presenza di un'accettazione dell'incarico immediata e senza riserva dopo un risultato elettorale chiaro è da inserirsi nella lettura che vede «per effetto del principio maggioritario le convenzioni che scandivano il

⁶⁹ P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 41.

⁷⁰ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 93.

⁷¹ Appare, invece, superata sin dai primi momenti della Repubblica la lettura secondo la quale il capo dello Stato debba incaricare il parlamentare «che ha capeggiato l'opposizione contro il governo» (A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 95), basandosi sul principio che «non è lecito muovere guerra a un ministero ed abatterlo, quando non si è pronti ad accettare, con la responsabilità del potere, quella di aver provocato la crisi» (F. RACCIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Utet, Torino, 1909, p. 319). Questa interpretazione, tipica del periodo statutario, sembra porsi alla base della sfiducia costruttiva.

⁷² Si rinvia a C. LACAVA, *Forme e prassi dell'incarico*, in S. CASSESE-A. MELLONI-A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, tomo II, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 1526-1539 per un'analisi dell'incarico nelle varie fasi repubblicane.

⁷³ M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 75, nota 47.

⁷⁴ Art. 14-bis, comma 3, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 («Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione»).

⁷⁵ V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2007, p. 342 («Innanzitutto vi sono i poteri del Presidente della Repubblica quanto alla formazione del governo [art. 92 Cost.] e quelli delle Camere quanto alla concessione e revoca della fiducia [art. 94 Cost.]. Sono poteri il cui esercizio può essere reso più o meno scontato quanto all'esito dal funzionamento della legge elettorale, ma che mantengono la loro effettività sotto il profilo giuridico. La legge elettorale non può sul piano formale ridurli a mere ratifiche: le Camere conservano la libertà di accordare e revocare la fiducia in base ad una totale libertà di scelta politica, il Presidente conserva il potere discrezionale di nomina in funzione della formazione di un governo che abbia la fiducia del parlamento»); pp. 343-344 («La legge vigente prevede [art. 14-bis d.P.R. n. 361 del 1957] che le liste o le coalizioni di liste depositino un programma nel quale dichiarano il nome della persona da loro indicata come capo della forza politica o, rispettivamente, unico capo della coalizione. Nella stessa disposizione si precisa che restano ferme le prerogative del capo dello stato. L'effetto giuridico di questa norma quanto alla formazione del governo è praticamente nullo. Sicuramente non produce un obbligo del Presidente della Repubblica a nominare presidente del consiglio la personalità indicata e non vi è quindi alcuna certezza giuridica che il capo della forza politica o della coalizione ricopra tale carica anche in caso di vittoria. La dichiarazione vale come impegno politico e non può imporsi ai meccanismi costituzionali»). Sul punto anche C. DELL'ACQUA, *Indicazione del Premier e poteri del Quirinale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, pp. 133-135.

⁷⁶ M. TIMIANI, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in A. BARBERA-T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna University Press, Bologna, 2008, p. 74.

procedimento di formazione del governo si sono trasformate, incidendo sugli istituti delle consultazioni e dell'incarico»⁷⁷.

Con la riforma, invece, il capo dello Stato perderebbe del tutto ogni discrezionalità nella formazione del governo dopo le elezioni, ma potrebbe teoricamente recuperarla, come visto, in caso di crisi durante la legislatura. Se il Presidente del Consiglio non proponesse lo scioglimento, infatti, il Presidente della Repubblica nominerebbe un nuovo Governo con un "atto proprio", senza la collaborazione, anche formale, del Presidente uscente, rendendo, di conseguenza, l'atto di nomina flessibile e camaleontico, quindi cangiante a seconda del momento in cui si adotta, portando a un rafforzamento (forse non calcolato dai fautori della riforma) del capo dello Stato, ma anche questo non è auspicabile. L'atto avrebbe, infatti, un'altissima valenza politica, ma senza che ne nessuno ne sia giuridicamente responsabile. Inoltre, anche negli atti sostanzialmente presidenziali la controfirma del Presidente del Consiglio svolge una funzione di controllo, necessaria per constatare la regolarità costituzionale della procedura.

Oltre a ciò, appare abbastanza irrituale che alcuni atti che vengono adottati, almeno fino a questo momento, su proposta del Governo non vadano controfirmati: si pensi all'indizione delle elezioni o del *referendum*, la cui data è oggi indicata dal Consiglio dei Ministri. Il capo dello Stato, quindi, si troverebbe un atto proposto dall'Esecutivo, che, però, non lo controfirmerebbe, mentre sembra alquanto improbabile che il contenuto dell'atto possa essere frutto dell'esclusiva volontà presidenziale, se non con il rischio di coinvolgerlo nell'agone politico (si pensi, ad esempio, alle polemiche che seguono alla scelta di una data per una competizione elettorale o referendaria). Come è stato notato «*l'innovazione proposta, spianando la via ad autonome determinazioni del Presidente della Repubblica, comporta il recupero di margini di manovra a beneficio di quest'ultimo che, di tutta evidenza, la riforma Meloni non vuole che gli siano concessi*»⁷⁸.

Proprio sugli artt. 89 e 90 si erano basate alcune teorizzazioni sul posizionamento del capo dello Stato nel nostro ordinamento, in particolare la lettura in chiave garantistica e imparziale della funzione presidenziale. Questa teoria ha assegnato al capo dello Stato il ruolo di controllo a tutela dell'unità nazionale e degli interessi dettati dalla Costituzione. Ciò autorizzerebbe il Presidente della Repubblica a operare un'attività di mero controllo, riconducibile a un dovere di astensione, potendosi attivare esclusivamente per salvaguardare «*i supremi obiettivi interessi della comunità statale*»⁷⁹. Tale lettura, molto minimalista, porrebbe il Presidente della Repubblica al di fuori del circuito in cui vengono formate le decisioni politiche. Nell'esercizio della maggior parte delle attribuzioni imputate all'organo, attraverso il sistema della controfirma ex art. 89, il ruolo del capo dello Stato appare «*strutturalmente come un'attività accessoria e integratrice*»⁸⁰ rispetto a quella del Parlamento e Governo⁸¹. La funzione del capo dello Stato, quindi, sarebbe quella

⁷⁷ O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2004, p. 27.

⁷⁸ A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero sia quando si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)*, in *Consulta Online*, n. I, 2024.

⁷⁹ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1949, p. 42.

⁸⁰ *Ibid*, p. 24.

⁸¹ Successivamente S. GALEOTTI, *Presidente della Repubblica e nomina dei giudici della Corte costituzionale (artt. 135 e 89 Cost.)*, in *Il Foro padano*, 1951, parte IV, p. 235 ha ritenuto che «*il principio di irresponsabilità del Capo dello Stato, in*

del “controllo costituzionale”, egli sarebbe il titolare di un potere di controllo da svolgere sulla base di parametri normativi e non politici, limitandosi a essere il custode della legalità del processo democratico e dei rapporti fra poteri, perché garante degli interessi permanenti dell’ordinamento (anche se permangono dubbi su quali siano)⁸². La maggiore critica verso questa teoria è legata al fatto che questa colloca il capo dello Stato in una posizione di mera “ricezione”. In effetti, anche se la lettera dell’art. 89 Cost. prescrive un “ministro proponente”⁸³, la prassi ha introdotto un “sottotesto”, anche a seguito dell’assenza, fin dai primi anni, di una proposta governativa per il rinvio della legge⁸⁴. La funzione garantistica andò ampliandosi, con la teorizzazione di un diverso apporto della volontà del capo dello Stato nei singoli atti, aprendo, nelle funzioni tipicamente presidenziali, a forme di controllo e intervento attive, su impulso dello stesso Presidente, ma sempre con l’obiettivo della garanzia dei valori supremi e permanenti della Costituzione, cioè «*la stabilità dell’ordinamento nella sua unità e continuità*»⁸⁵. Il capo dello Stato, quindi, sarebbe detentore di un potere politico, al pari di Governo e Parlamento⁸⁶, tanto che eserciterebbero in autonomia funzioni politiche distinte⁸⁷ e «*i rapporti tra Presidente e Governo sono troppo complessi perché li si possa ridurre ad uno schema unitario*»⁸⁸. Il capo dello Stato viene inquadrato, quindi, come un quarto potere⁸⁹, autonomo dagli altri, con il precipuo compito di garantire che la funzione governativa si svolga in conformità alle norme costituzionali, garantendo il pieno funzionamento degli organi politici⁹⁰, pur rimanendo estraneo all’indirizzo governativo, che è chiamato a controllare, anche con azioni attive, da svolgersi sempre con imparzialità⁹¹. Questa tesi valorizza la discrezionalità presente nell’azione rappresentativa dell’unità nazionale, assegnando al capo dello Stato la funzione di garanzia attiva dell’assetto istituzionale, non limitata all’esercizio di poteri di controllo strettamente giuridico della legalità

quanto parzialmente ancora sancito nel nostro ordinamento costituzionale, riveste essenzialmente il valore di un reliquario storico, di vuota formola, ripugnante ai principi di un ordinamento che, come il nostro, obbedisce ai canoni dello Stato di diritto e, più ancora, si fonda sul principio della sovranità popolare. Soltanto il popolo, infatti, in quanto ente sovrano, suprema istanza dell’ordinamento, appare inasoggettabile a forma veruna di responsabilità, ed è pertanto irresponsabile, non certo il Capo dello Stato».

⁸² S. GALEOTTI, *La posizione*, cit., pp. 42-44.

⁸³ Come riporta G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1951, p. 926 durante i lavori dell’Assemblea costituente il termine “competenti”, presente nella prima stesura dell’art. 89 Cost., fu poi sostituito, senza apparenti ragioni, con quello di “proponenti”.

⁸⁴ A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1958, p. 764, nota 33; S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 della Costituzione): spunti ricostruttivi e critici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. I, 1950, p. 85; G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., pp. 928 e 942; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 131-139.

⁸⁵ S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Utet, Torino, 1996, p. 423.

⁸⁶ G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., pp. 921-922 «*un regime pluralistico, in cui il potere politico è diviso tra una pluralità di soggetti od organi costituzionali [...], soggetti ed organi che sono tutti sottoposti alla legge ed esercitano la sovranità ciascuno nell’ambito della propria competenza. [...] Al contrario gli organi costituzionali sono in via di principio tutti reciprocamente irresponsabili*».

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 917-925.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 914

⁸⁹ *Ibid.*, p. 944.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 963.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 965; 972-974.

democratica, ma comprensiva dei poteri di influenza e di intermediazione che fanno del Presidente il moderatore e regolatore dei soggetti politicamente attivi⁹².

Se la riforma venisse approvata, le riflessioni sulla posizione del capo dello Stato andrebbero probabilmente ricalibrate, anche per aggiornarle alla revisione dell'art. 89 Cost., soprattutto perché alcune costruzioni dogmatiche si basano, come detto, proprio sul fatto che «nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato», legandosi anche alla sua irresponsabilità ex art. 90 Cost.

Ad avviso di chi scrive, la riforma, assegnando alcuni atti direttamente al capo dello Stato, senza la necessità di controfirma, mira, in realtà, a isolare il Presidente della Repubblica, specificando gli atti in cui può emergere una sua volontà, così da evitare interferenze in quelli non ricompresi nel nuovo testo costituzionale⁹³.

È stato autorevolmente sostenuto che «l'eliminazione della controfirma per gli atti propri presidenziali è [...] la soluzione più corretta anche alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 89 che collega la controriforma alla presenza di una proposta ministeriale e non di una semplice competenza ministeriale»⁹⁴. Questo, però, si pone in contrasto, innanzitutto, con la necessità di evitare che

⁹² *Ibid.*, p. 963 («La molteplice attività quotidiana che impegna il Presidente in modo continuo e costante in una posizione subordinata gli fornisce un quadro esatto dei problemi e delle condizioni politiche del paese; in virtù di questa attività di informazione egli è pronto ad intervenire in ogni istante con piena consapevolezza; ed egli interviene effettivamente nei momenti gravi di crisi, quando il Governo e le due Camere non sono più in grado di trovare da soli una soluzione pacifica alle loro controversie. Diviene allora il Presidente il dominus della situazione ed il suo ruolo si trasforma da passivo in attivo; ed egli può svolgere il suo ruolo efficientemente perché finora neppure per un attimo ha lasciato di seguire, sia pure in modo silenzioso la vita dello Stato»).

A questa tesi garantistica-attiva, seppur con qualche precisazione, aderisce anche V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. 2, 1958, p. 173, nota 33 («Può aggiungersi che, oltre tutto, sarebbe inesatto escludere senz'altro [...] una funzione attiva del Presidente, la quale viceversa esiste anch'essa, in talune ipotesi [designazione e nomina del Presidente del Consiglio, ad es.; scioglimento; decreto che indice le elezioni o referendum; convocazione delle Camere], anche se pur sempre coordinata a generiche finalità di garanzia e di controllo costituzionale entro lo schema rigoroso di un controllo meramente giuridico»). A sostegno della medesima teoria si vedano E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 93-109 («L'evoluzione del nostro sistema politico tende oggi a colorire questa funzione "garantista" di contenuti nuovi, orientando verso il Capo dello Stato nuove domande di "unificazione dei valori" che non attribuiscono, peraltro, a quest'organo la titolarità di un proprio indirizzo politico contrapposto all'indirizzo della maggioranza, bensì una più forte funzione di aggregazione del pluralismo sociale da cui è destinato ad emergere, per selezioni progressive, il principio di maggioranza», p. 109); G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 4488-4459 («Spetta così al Presidente espletate le proprie funzioni per favorire il mantenimento di quel perenne plebiscito dal quale scaturisce l'unità della nazione nel suo concreto divenire, e che verrebbe meno senza la tutela dei suoi fondamentali interessi, in primo luogo da parte dell'organo posto a capo dell'intero ordinamento», p. 4452).

⁹³ Per G. DELLEDONNE, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*, in *Diritti Comparati*, 2024, p. 30, invece, la revisione «may play a positive role in preserving the head of state from majoritarian pressures».

⁹⁴ E. CHELI, *Audizione innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato in data 16 aprile 2024 del Prof. Enzo Cheli sul disegno di legge costituzionale n. 935 in tema di premierato*, in *Senato.it*, pp. 3-4. Lo stesso autore aveva sostenuto tale innovazione già in Art. 89, in *Il Presidente della Repubblica. Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1983, pp. 124, pp. 140 ss. La modifica è definita "storica" da C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, in *Astrid*, n. 5, 2024, 5 aprile 2024. Lo stesso Autore era intervenuto sul tema in *Assenza di controfirma e responsabilità presidenziale: ma qual è il problema?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 dicembre 2003).

un potere venga esercitato senza la collaborazione di altri soggetti. Infatti, se negli atti solo formalmente presidenziali la firma del capo dello Stato ha una funzione di vigilanza e controllo, verrebbe meno la medesima funzione della controfirma del Presidente del Consiglio negli atti “formalmente e sostanzialmente” presidenziali. Il tema centrale, però, come detto, è che degli atti non controfirmati non risponderebbe nessuno, visto che il Presidente della Repubblica non ne sarebbe responsabile *ex art. 90 Cost.*⁹⁵, per il semplice fatto che non fa, o, meglio, non dovrebbe fare, politica. Egli risponderebbe (come oggi) solo per ipotesi estreme di rottura dei principi costituzionali (l’alto tradimento e l’attentato alla Costituzione) perché quello costituzionale, e non altro, è il terreno nel quale svolge i propri poteri. La sua non è una responsabilità politica in quanto non è un “attore politico in senso stretto” e non agisce politicamente. La sua responsabilità è costituzionale, in quanto legata al suo essere attore costituzionale, che agisce a tutela della Costituzione, cioè a protezione del Patto fondamentale stipulato in nome e per conto del popolo, anche grazie alla “copertura” che ancora oggi garantisce il sistema della controfirma, senza il quale andrebbe probabilmente riconsiderata la posizione del capo dello Stato nel nostro ordinamento.

5. Conclusioni

La riforma propone complessivamente un sistema con una *ratio* chiara, ma che rischia di avere punti di cedimento a causa dell’innesto di alcune innovazioni nella Costituzione attualmente vigente, facendo sì che la collocazione del futuro sistema nelle forme di governo parlamentari potrebbe non essere così agevole, visto che la revisione renderebbe ancillare la composizione delle Camere rispetto all’elezione del Presidente del Consiglio⁹⁶. In questo caso, infatti, non si incorpora «*la scelta del leader nella scelta della maggioranza*»⁹⁷, ma si è deciso di rendere preminente e centrale la scelta di un organo monocratico, incidendo sulla composizione di un organo collegiale, tanto che si potrebbe parlare di “forma di governo del

⁹⁵ Sul tema anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Ammissibili atti presidenziali senza imputazione di responsabilità?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2004, pp. 117-118, per il quale, trattando della c.d. bozza di Lorenzago, «*con la formulazione proposta nel disegno di legge governativo, fermo rimanendo l’art. 90, vi sarebbero nell’ordinamento atti (del Presidente della Repubblica), di cui nessuno sarebbe (giuridicamente: e quindi sotto il profilo civile, penale, amministrativo e contabile) responsabile: non il Presidente, in ragione dell’art. 90 Cost., non il Governo, a causa della non previsione di controfirma*» (p. 118).

⁹⁶ G.E. VIGEVANI, *Riformare le istituzioni*, in *Rivista il Mulino*, n. 1, 2024, pp. 112-119. Anche sul rapporto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri sembra potersi presentare qualche criticità. Infatti, per I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2014, p. 109 «*non si tratta di costruire ex novo una forma di governo presidenziale, che era nelle aspirazioni del partito di maggioranza governativa, perché in quel caso si sarebbe approntato un sistema di garanzie e una serie di checks and balances necessari per tenere in equilibrio la doppia elettività delle Camere e del Capo dello Stato; in questo caso, invece, si parla dell’elettività di una sola delle componenti di un organo complesso proprio a scapito della componente collegiale, finora considerata, almeno sulla carta, come il vero organo decidente*».

⁹⁷ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2013, p. 62, che riprende la celebre espressione contenuta nell’ordine del giorno di Leopoldo Elia approvato dal Senato il 16 gennaio 2001 (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 16 gennaio 2001, pp. 67-68).

Primo ministro”⁹⁸ o di “premierato elettivo”⁹⁹ (o pseudo-premierato¹⁰⁰ o, addirittura, di “premierato all’italiana”¹⁰¹).

Il Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale, molto più di quello che è legato esclusivamente alla fiducia parlamentare, intrattiene un dialogo diretto e continuo con i cittadini, tanto che si può affermare che solo a loro deve rispondere e a loro è tenuto a fornire spiegazioni e chiarimenti sulle proprie decisioni. Anche il modo di comunicare è diverso nelle due ipotesi: il Presidente eletto dal Parlamento è in ogni caso un uomo prescelto con le modalità e le “regole del Palazzo”, sicché egli parla al popolo da una posizione esterna e, nel caso di presidenti impopolari, persino estranea; il Presidente eletto dal popolo, invece, deriva la propria legittimazione direttamente dalle elezioni ed è considerato un “uomo del popolo” con un *χάρισμα* plebiscitario¹⁰². Per questo, il mantenimento dell’incarico potrebbe indebolire la *ratio* della proposta, visto che, come detto, la legittimazione popolare del Presidente del Consiglio, derivante dall’elezione diretta, e quella legata all’ottenimento della fiducia parlamentare, dovrebbero convivere, con la creazione di un sistema ibrido¹⁰³.

Inoltre, l’irrigidimento del rapporto tra il Presidente del Consiglio (non più il Governo) e il Parlamento rischia di incidere sull’effettiva tenuta del sistema nei momenti di profonda crisi (es. economica, sanitaria o sociale)¹⁰⁴. In effetti, come è stato sarcasticamente notato «l’inserimento in un sistema parlamentare di un premier non rimuovibile eletto direttamente, è come mettere una pietra in un motore»¹⁰⁵, diventando un surrogato del sistema presidenziale, senza averne i contrappesi¹⁰⁶. Infatti, trapiantare a livello nazionale i modelli utilizzati nelle regioni e nei comuni appare un azzardo, sia perché i sistemi non sono tra loro comparabili¹⁰⁷, anche per l’assenza nelle regioni e nei comuni di un’istituzione di garanzia, sia perché i *cleavage* e il peso delle scelte politico-istituzionali negli enti sub-statali (almeno in Italia) sono di minore intensità rispetto al livello nazionale.

Un modello “neo-parlamentare”, come quello proposto dal Governo, creerebbe un sistema troppo rigido (che non è presente neppure, come detto, nel Regno Unito o in Spagna, dove il

⁹⁸ G. PITRUZZELLA, *Il Governo*, cit., pp. 5 ss.

⁹⁹ T.E. FROSINI, *Sulla forma*, cit.

¹⁰⁰ F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, n. 1, 2024.

¹⁰¹ A. STERPA, *Premierato all’italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, De Agostini-Utet, Novara-Segrade, 2024.

¹⁰² Seguendo la riflessione di M. WEBER, *Economia e società*, vol. I, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, pp. 202 ss., che considera il *leader* come l’incarnazione di un “ideale vivente” (vol. II, p. 435).

¹⁰³ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l’Italia*, Mucchi, Modena, 2023, p. 58

¹⁰⁴ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE-G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di Governo*, Aracne, Roma, 2012, pp. 51-100, dove vengono distinte crisi nel sistema (fisiologiche e patologiche) e crisi del sistema. E. BINDI-M. PERINI, *Il capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 153-155 parlano anche di crisi sistemica, cioè quella che coinvolge sia le basi economico-finanziarie sia quelle sociali, politiche e istituzionali.

¹⁰⁵ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata, il Mulino, Bologna, 2013, p. 131.*

¹⁰⁶ Per una riflessione sul “governo separato” negli Stati Uniti si rinvia a S. FABBRINI, *Il presidenzialismo negli Stati Uniti*, Laterza, Roma-Bari, 1993 (tema presente anche in IDEM, *Politica comparata*, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 121 ss.).

¹⁰⁷ F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 218.

Primo Ministro ha un ruolo fondamentale nella dinamica parlamentare), non lasciando un reale spazio d'azione al capo dello Stato. Il passaggio della titolarità sostanziale dello scioglimento nelle mani del Presidente del Consiglio, infatti, mal si confà con l'esperienza italiana¹⁰⁸. Come già autorevolmente sostenuto «*non sembra da accogliere la tesi secondo cui, in ogni caso, tale conflitto debba dar luogo a scioglimento del Parlamento ed alle contemporanee dimissioni del Governo*» mentre è «*opportuno affidare ad un organo neutro e imparziale, come il Capo dello Stato, di esercitare un'opera di mediazione rivolta a far superare il dissenso, o comunque sia affidata a lui la scelta del momento dello scioglimento, e quindi consentendo per un certo periodo la permanenza in carica dei due organi pur non più concordanti tra loro*»¹⁰⁹.

Inoltre, anche la controfirma dovrebbe essere mantenuta, Quest'ultima, infatti, è funzionale sia a garantire un (seppur formale) controllo negli atti sostanzialmente presidenziali sia a evitare che un potere venga esercitato senza che qualcuno ne sia effettivamente responsabile.

Resta da osservare, infine, che la proposta di revisione, se approvata, potrebbe aumentare il tasso di conflittualità insito nel sistema politico e costituzionale italiano, che la storia recente del nostro Paese dimostra essere uno dei mali più radicati. La funzione del diritto costituzionale, ma del diritto più in generale, è quella di smorzare e moderare la naturale litigiosità degli uomini¹¹⁰, ma sembra che la riforma proposta vada nella direzione opposta, senza che siano lasciati spazi d'intervento al capo dello Stato nella risoluzione delle crisi che il sistema si troverà ad affrontare.

¹⁰⁸ Riprendendo una metafora di Enzo Cheli, chi decide di proporre innovazioni istituzionali dovrebbe essere come un sarto che confeziona un abito su misura, tenendo conto, quindi, anche delle problematiche dell'ordinamento e della società. In tal senso E. CHELI, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022, p. 11 («nel momento in cui viene a riaprirsi nel nostro paese una stagione di riforme costituzionali appare sempre più necessario impegnarsi nella ricerca di un percorso oltre che politicamente utile anche costituzionalmente praticabile, cioè ragionevole alla luce della nostra storia istituzionale, delle condizioni del nostro sistema politico e del quadro europeo»).

¹⁰⁹ C. MORTATI, nel già citato dibattito in *Gli Stati*, n. 1, 1973.

¹¹⁰ Per J. MADISON, in *The Federalist* n. 51 «*if men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself*».

ALESSANDRO FRICANO*

Il premierato claudicante: aspirazioni e incongruenze della riforma costituzionale Meloni-Casellati**

ABSTRACT (EN): The contribution intends to analyze the constitutional effects of the introduction of the elective premiership in the Italian system. The attempt to guarantee the stability through interventions to rationalize the form of government, in recent constitutional history, has resulted in a run-up to the myth of legislative governments without, however, an effective system of counterweights. This contribution aims to delve into the origins, evolution and possible outcomes of the Meloni-Casellati reform (DDL n. 935) with particular regard to the impact of the direct election on the form of government, on the electoral system and on the maintenance of the constitutional guarantee bodies.

ABSTRACT (IT): Il contributo intende analizzare gli effetti costituzionali dell'introduzione del premierato elettivo nell'ordinamento italiano. Il tentativo di garantire la stabilità degli esecutivi mediante interventi di razionalizzazione della forma di governo, nella storia costituzionale recente, si è tradotto in una rincorsa al mito dei governi di legislatura senza tuttavia un effettivo sistema di contrappesi. Il presente contributo si pone lo scopo di approfondire le origini, l'evoluzione ed i possibili esiti della riforma costituzionale Meloni-Casellati (DDL n. 935) con particolare riguardo all'impatto dell'elezione diretta del vertice esecutivo sulla forma di governo, sul sistema elettorale e sulla tenuta degli organi di garanzia.

SOMMARIO: 1. Il mito della governabilità come fine ultimo della razionalizzazione. – 2. Il premierato à l'italienne: alle origini del dibattito scientifico e politico. – 3. La revisione della forma di governo nella XIX legislatura. – 4. Il contenuto normativo del DDL n. 935. – 5. L'impatto della riforma sul sistema costituzionale tra contraddizioni e criticità.

1. Il mito della governabilità come fine ultimo della razionalizzazione

Nella comparazione con le democrazie avanzate la *doléance* più ricorrente verte proprio sull'esigua durata degli esecutivi italiani e sulla loro relativa instabilità. Dal 1946 ad oggi, in un arco temporale di settantotto anni, si sono susseguiti sessantotto governi presieduti rispettivamente da trentuno diversi presidenti del Consiglio dei Ministri nel corso di diciannove legislature. Per più di mezzo secolo la *governabilità ad ogni costo* è stata, e resta tuttora, una chimera.

L'origine dell'improprio termine *governabilità* andrebbe ricondotta ad un modello neoliberista di società. Non a caso secondo Ralf Dahrendorf essa «denota la capacità dei governi di imprimere una direzione alle economie, alle società e alle comunità politiche in cui essi

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Palermo.

** Articolo sottoposto a referaggio.

operano, e di farlo in modo efficace»¹. Sebbene la governabilità intesa come «attitudine ad essere governati»² sia funzionale al mantenimento dell'indirizzo politico sancito all' art. 95 Cost. essa andrebbe distinta dalla stabilità, quale combinazione di durata ed efficacia dell'azione di governo. Nel corso delle legislature al fine di scongiurare la perpetuazione di esecutivi «a direzione plurima dissociata»³ o «a multipolarità diseguale»⁴ si è ritenuto ovviare mediante un progressivo rafforzamento in senso monocratico del Presidente del Consiglio rispetto al Governo, inteso come organo collegiale, senza tuttavia coglierne le ragioni di fondo.

L'eterna dicotomia tra democrazia *proporzionale* o *maggioritaria*, *multipolare* o *bipolare*, *bloccata* o *dell'alternanza*, *partecipativa* o *decidente*, *consociativa* o *competitiva*, *mediata* o *immediata*, *diffusa* o *di investitura*, *conflittuale* o *governante*, *pluralista* o *identitaria* non costituisce una questione squisitamente nominale ma riguarda la qualità delle forme di governo. Secondo il politologo francese Maurice Duverger⁵ i sistemi maggioritari coincidono perfettamente con i c.d. *sistemi dualisti*, propri cioè delle democrazie dell'alternanza in cui la competizione avviene tra partiti o coalizioni di partiti secondo un bipolarismo rigido. La distinzione cara a Duverger tra *democrazia immediata* e *democrazia mediata* sembrerebbe corrispondere alla classificazione elaborata da Arend Lijphart tra *modello Westminster* e *modello consensuale*⁶. Lijphart prendendo in considerazione ben trentasei democrazie contemporanee arriva a sostenere l'impossibilità di applicare il c.d. *modello Westminster*, ispirato alla logica maggioritaria, a quegli ordinamenti contraddistinti da fratture (*cleavages*) territoriali, sociali, etniche, linguistiche e religiose. Le società plurali necessitano

¹ Cfr. R. DAHRENDORF, *Stralci dalle osservazioni di Ralf Dahrendorf sullo studio relativo alla governabilità*, in *Appendici. Dibattito nel corso della riunione plenaria della Commissione trilaterale. Kyoto, 31 maggio 1975*, in M. J. CROZIER, S. P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, 1975, trad. it. di Vito Messina, Franco Angeli, Milano, 1977, p. 191.

² Osservazione avanzata da M. VOLPI, *Sistema elettorale e forma di governo parlamentare: come fuoriuscire dall'ideologia maggioritaria*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, p. 467.

³ E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo, Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Roma, 1980, p. 49.

⁴ L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, *passim*.

⁵ «Com'è noto, secondo il costituzionalista francese, la distinzione tra sistemi in cui l'elettore può scegliere direttamente il Governo (democrazie immediate) e i sistemi nei quali sono i partiti dopo le elezioni a farlo (democrazie mediate) avrebbe un'importanza esplicativa ben maggiore di quella offerta dalle tradizionali tipologie delle forme di governo, tant'è che le analogie tra Gran Bretagna e Stati Uniti (l'una con forma di governo parlamentare e l'altra con sistema presidenziale) sarebbero maggiori di quelle esistenti tra Italia e Gran Bretagna (pur avendo entrambe una forma di governo parlamentare) così G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 15.

⁶ «I governi di maggioranza monopartitici e quelli basati su larghe coalizioni differiscono gli uni dagli altri sotto due importanti prospettive: in primo luogo naturalmente, sotto l'aspetto del numero degli attori partitici, visto che in un caso abbiamo un solo partito e nell'altro una coalizione. In secondo luogo, relativamente al tipo di sostegno parlamentare assicurato al governo. Quando ci soffermiamo su questo aspetto, infatti, la teoria classica delle coalizioni costruisce una tripartizione distinguendo tra: 1) governi a maggioranza minima vincente, che sono «vincenti» nel senso che il partito o i partiti al potere detengono una maggioranza di seggi parlamentari, ma «minima» nel senso che il governo non include alcun partito che non sia necessario per giungere alla maggioranza in parlamento; 2) gabinetti a maggioranza eccedente, che contengono cioè un numero di partiti maggiore di quelli necessari per ottenere la maggioranza in parlamento; 3) governi di minoranza, che non sono cioè sostenuti da una vera maggioranza parlamentare. Ora, il tipo di esecutivo più chiaramente maggioritario è quello monopartitico a maggioranza minima vincente, mentre quello tipicamente consensuale è a maggioranza multipartitica ed eccedente.» cit. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 111-112.

dunque di un governo del conflitto orientato alla tutela delle minoranze. L'autore olandese giunge così alla conclusione che il *modello consensuale* fondato sul proporzionalismo sia il migliore per assicurare una maggiore rappresentanza politica in ordinamenti eterogenei. La frammentazione, di cui la forma di governo parlamentare è l'espressione più evidente, si spiega soltanto in virtù di un pluralismo magmatico idoneo a giustificare la necessità di un frazionamento del potere politico. Volendo operare una semplificazione, i modelli maggioritari-immediati apparirebbero a società prevalentemente omogenee con una polarizzazione a bassa intensità, i modelli consociativi-mediati sarebbero invece appannaggio esclusivo di società eterogenee a conflitto crescente.

Sebbene l'instabilità sia una patologia legata alla disfunzione anche di altri apparati, essa è principalmente riferibile al rapporto Parlamento-Governo ogni qualvolta si ravvisi l'impossibilità di adottare provvedimenti realizzatori di un determinato indirizzo politico⁷. Non vanno confusi con l'instabilità taluni elementi patologici che pure contribuiscono ad incrementarla come l'annosa questione del bicameralismo perfetto, il prolungamento dei tempi dell'*iter* legislativo, i rapporti fra Stato e Regioni, la posizione del Presidente del Consiglio all'interno del Governo, il numero dei Ministeri e da ultimo le interferenze normative reiterate dall'Esecutivo di cui l'abuso della decretazione d'urgenza è l'espressione più evidente. Instabilità e debolezza non sono quindi sinonimi. Da ciò sembrerebbe discendere la necessità di distinguere l'esigua durata degli esecutivi dall'efficienza ed efficacia della loro azione. Il tema della stabilità è pertanto da inquadrare, o meglio circoscrivere, nell'alveo decisionale e più precisamente in quello della volontà politica. Sembrerebbero assai convincenti le conclusioni di Boris Mirkin-Guetzévitch, impegnato sui temi parlamentarismo razionalizzato⁸ già a partire dagli anni trenta del Novecento⁹. Lo studioso franco-ucraino giunse alla conclusione che «*le problème de la stabilité gouvernementale n'est pas un problème constitutionnel*»¹⁰. Nessuna regola costituzionale sarebbe dunque di per sé sufficiente a garantire la stabilità dei governi che dovrebbe invece realizzarsi mediante strumenti precipuamente politici.

⁷ Così C. LAVAGNA, *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato, III*, Giuffrè, Milano, 1984, già in *Il Politico*, anno XLVI, n. 1-2, 1981, pp. 157-158.

⁸ Di uno dei concetti più fraintesi nella letteratura costituzionalistica parla Frau. Secondo l'A. il parlamentarismo razionalizzato non sarebbe da intendere come l'insieme dei dispositivi costituzionali volti a favorire la stabilità del governo, questi ultimi corrisponderebbero invero a forme di razionalizzazione della procedura parlamentare; v. M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2016, p. 5.

⁹ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928; ID., *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1937.

¹⁰ Prosegue l'Autore: «*aucune loi, aucune règle rigide ne peut la réaliser si la vie politique d'un pays n'en offre pas les conditions nécessaires. Les règles constitutionnelles de la procédure parlementaire sont presque inutiles lorsqu'il s'agit d'un gouvernement ayant une forte majorité; à un gouvernement de coalition s'appuyant sur une majorité instable, cette procédure ne saura assurer la stabilité*» cit. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. II, n. 4, 1950, p. 613. Tornerà sul tema poco prima della sua scomparsa v. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954.

Il dibattito sulla forma di governo in Italia¹¹ e la ricerca e di eventuali meccanismi di stabilizzazione sono risalenti nel tempo e attraversano per intero la storia costituzionale a partire dagli albori dell'età repubblicana. Il 4 settembre 1946 la Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione – una volta escluse sia la formula presidenziale sia quella direttoriale in quanto ritenute dall'Assemblea Costituente non corrispondenti alle condizioni della società italiana – si pronunciò con l'ordine del giorno Perassi «per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Nel corso della travagliata esperienza costituzionale italiana non sono mancati infatti cantieri di riforme volti all'efficientamento istituzionale e alla stabilità dei governi sebbene nessuno di questi abbia mai visto la luce¹². I primi tentativi di rafforzamento del potere esecutivo emersero nel dibattito politico tra il 1982 e 1983 con il c.d. *Decalogo Spadolini*, con il c.d. *Gruppo di Milano* coordinato da Gianfranco Miglio e con la c.d. *Grande riforma* avanzata da Bettino Craxi. Dopo il *Comitato Riz-Bonifacio* (VIII legislatura) venne preferita l'istituzione di apposite commissioni bicamerali: *Bozzi* (IX legislatura), *De Mita-Iotti* (XI legislatura) e *D'Alema* (XIII legislatura) che tuttavia non ebbero mai esito positivo. Neppure il *Comitato Speroni* (XI legislatura), la *Bozza Violante* (XV legislatura), il *Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali* istituito nel 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e la *Commissione Quagliariello* (XVII legislatura) riuscirono nell'intento riformatore. A questi tentativi si aggiunsero i due referendum costituzionali, entrambi drammaticamente naufragati, il primo nel 2006 promosso dal centrodestra ed il secondo nel 2016 dall'allora Premier Matteo Renzi. Sebbene in misura assai diversa e con soluzioni prospettate marcatamente distinte, tutti i rimedi proposti ebbero in comune l'individuazione di un nuovo paradigma di stabilità mediante il quale realizzare la corsa al mito dei governi di legislatura¹³. Quanto detto non poteva non trovare eco anche nella

¹¹ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 634 e ss.; V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, CEDAM, Padova, 1973; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973; P. RIDOLA, *La classificazione dei regimi parlamentari*, Tip. Veneziana, Roma, 1988; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XIV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, vol. III, Giuffrè, Milano, 2009.

¹² Sul punto v. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015.

¹³ Ricorda Manzella: «D'altra parte, malgrado gli insuccessi, non tutto è stato vano, non tutto è da buttare negli anni trascorsi in ricerca continua. La lunga storia, dipanatasi da legislatura a legislatura, da governo a governo, mostra come le vie di riforma, alternativamente percorse, con abbandoni e ripensamenti, abbiano però avuto due punti fermi: uno strutturale, l'altro politico. Il primo è che la stabilità di governo è stata sempre individuata nell'autonoma legittimazione costituzionale del presidente del Consiglio. Su questo vi è stata sostanziale convergenza. Sia che fosse prescelta la formula "parlamentare" (legittimazione unitaria attraverso il superamento dell'assurdo bicameralismo fiduciario); sia quella semipresidenziale (legittimazione per derivazione dall'elezione diretta dal capo dello Stato); sia la formula "elettorale" (legittimazione per investitura del corpo elettorale o come risultato di meccanismi elettorali maggioritari). In qualunque via prescelta, stabilità di governo e stabilità del suo presidente sono coincise. L'altro punto è che, nell'andirivieni dei progetti, è rimasta sempre immutata la formula che, dal 1867, fa coincidere l'identità di governo – di ciascun governo – con la funzione di indirizzo politico del suo presidente. Il presidente del Consiglio

giurisprudenza costituzionale che con sentenza n. 1 del 2014 ha definito la «stabilità del governo del Paese» un «obiettivo di rilievo costituzionale»¹⁴.

2. Il premierato à l'italienne: alle origini del dibattito scientifico e politico

Occorre preliminarmente distinguere tra *premierato elettivo* (o *forte*) e *premierato non elettivo*. Il c.d. *modello neoparlamentare* costituirebbe, almeno sotto il profilo nominale, l'evoluzione della forma di governo parlamentare¹⁵. Qualsiasi sistema di governo a legittimazione diretta tende ad ispirarsi al premierato britannico che tuttavia, essendo il Regno Unito una democrazia parlamentare, non prevede l'elezione diretta del *Prime Minister* ma l'elezione dei rappresentanti della Camera dei Comuni mediante un sistema maggioritario uninominale secondo il meccanismo *first-past-the-post*. Il Sovrano conferisce quindi l'incarico di formare il Governo al *leader* del partito che ha ottenuto la maggioranza di seggi. Il carattere non scritto del costituzionalismo inglese, la coincidenza tra *leadership* e *premiership* e la natura bipartitica del sistema politico hanno reso il premierato britannico un modello di non agevole esportazione negli ordinamenti continentali¹⁶.

Tra i primi ad elaborare in dottrina la formula del premierato elettivo fu il politologo francese Maurice Duverger alla fine degli anni Cinquanta¹⁷. Ad introdurre questo tema nel dibattito scientifico italiano fu invece Costantino Mortati prevedendo la contestuale elezione del *Premier* e del Parlamento mediante un sistema maggioritario¹⁸ mitigando tuttavia la rigidità del *simul stabunt vel simul cadent* grazie al ruolo arbitrale del Presidente della Repubblica.

Tale proposta fu altresì avanzata da Serio Galeotti¹⁹ prima all'interno del *Gruppo di Milano* e successivamente nell'ambito del *Comitato Speroni* in cui vennero elaborate due soluzioni con riguardo alla forma di governo: l'elezione diretta del Primo Ministro (sostenuta da Serio Galeotti) e l'elezione diretta a doppio turno eventuale del Capo dello Stato mediante l'adozione di un sistema semipresidenziale ispirato al modello francese (proposta da Gianfranco Ciaurro).

È possibile cogliere il medesimo tenore riformista anche nel progetto di revisione costituzionale pensato da Roberto Ruffilli. Affinché la *democrazia dell'alternanza* potesse prevalere sulle logiche stantie della *democrazia bloccata* Ruffilli propose negli anni Ottanta, oltre ad un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, l'idea del *cittadino come arbitro*²⁰

rappresenta dunque l'intersezione istituzionale in cui convergono stabilità giuridica e cifra politica identitaria di governo» cit. A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, pp. 49-50.

¹⁴ C. cost. n. 1/2014, *Considerato in diritto* 3.1.

¹⁵ Secondo Cavino la forma neoparlamentare sarebbe da intendersi come «strutturalmente dualista, ma funzionalmente monista» M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 4 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, p. 50.

¹⁶ Parla di «madre dei premierati», con riguardo al modello inglese di *premiership*, pur nella consapevolezza della sua esatta irriproducibilità T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, n. 1, 2004, p. 6.

¹⁷ M. DUVERGER, *Un révisionnisme de gauche*, in *Le Monde*, 18 maggio 1956.

¹⁸ C. MORTATI, *La Costituzione e le crisi*, in *Gli Stati*, n. 10, 1973.

¹⁹ S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal Popolo. "Il governo di legislatura"*, Giuffrè, Milano, 1984.

²⁰ R. RUFFILLI, P. A. CAPOTOSTI (a cura di), *Il Cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, il Mulino, Pubblicazioni AREL, Bologna, 1988.

della formazione dei governi. Scegliendo non più un singolo partito ma una coalizione pre-elettorale il cittadino avrebbe operato quale *dominus* del sistema politico determinando così una dialettica bipolare dell'alternanza. In questo modo la formazione delle maggioranze di governo non sarebbe dipesa più dalla volontà dei partiti ma dalla volontà popolare²¹.

L'elezione diretta del *Premier* venne altresì sostenuta negli anni Novanta da Augusto Barbera²² come possibile alternativa al presidenzialismo fino ad animare il dibattito accademico nei primi anni duemila grazie al contributo di numerosi studiosi²³.

Come un fiume carsico la proposta del premierato è emersa a più riprese nel dibattito politico italiano. Nella prima delle ottantotto tesi per la definizione della piattaforma programmatica de *L'Ulivo*, elaborata il 6 dicembre 1995 in vista dell'elezioni politiche dell'anno successivo, si riteneva opportuna «l'adozione di una forma di governo centrata sulla figura del Primo Ministro investito in seguito al voto di fiducia parlamentare in coerenza con gli orientamenti dell'elettorato»²⁴. L'opzione premierale finì per lambire anche il dibattito tra Domenico Fisichella, Franco Bassanini, Cesare Salvi e Giuliano Urbani durante i lavori per la c.d. *bozza Fisichella* nel 1996. In continuità con suddetta proposta si colloca l'art. 1 della bozza di legge di revisione costituzionale avanzata da Cesare Salvi nella seduta antimeridiana di mercoledì 28 maggio 1997 della Commissione bicamerale presieduta dall'on. Massimo D'Alema. Il progetto prevedeva che la candidatura alla carica di Primo ministro avvenisse mediante collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento, assicurando l'indicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale. Il Capo dello Stato avrebbe poi nominato Primo ministro «il candidato a tale carica al quale è collegata la maggioranza dei parlamentari eletti.»²⁵.

Anche la suggestione del *Sindaco d'Italia*, originariamente proposta da Mario Segni e poi rilanciata da Matteo Renzi, si fonda sulla presunta necessità di adeguare la forma di governo

²¹ Partecipazione diretta dei cittadini nel circuito decisionale condivisa anche da G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

²² Così A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1990.

²³ Cfr. M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1, 1997; G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2003; S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2002; ID, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2003; T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004; F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi sull'elezione diretta del primo ministro*, Aracne, Roma, 2005.

²⁴ La tesi n. 1, rubricata "Uno Stato che funziona: forma di governo ed elezioni", con riguardo al Governo del Primo Ministro riteneva necessario «prevedere, sulla scheda elettorale, l'indicazione - a fianco del candidato del collegio uninominale - del partito o della coalizione alla quale questi aderisce e del candidato premier da essi designato. Secondo i modelli vigenti negli altri Paesi in cui la forma di governo si orienta intorno al Primo Ministro, appare opportuno dare vita ad una convenzione costituzionale secondo la quale un cambiamento di maggioranza di Governo richieda di norma e comunque in tempi brevi lo scioglimento della Camera politica e il ricorso a nuove elezioni. Viceversa resta possibile la sostituzione del Premier all'interno della medesima maggioranza col metodo della sfiducia costruttiva. Ai fini di una maggiore legittimazione democratica per ciò che concerne il sistema elettorale, appare preferibile l'adozione del collegio uninominale maggioritario a doppio turno di tipo francese.» v. bit.ly/Tesi1Ulivo.

²⁵ V. bit.ly/Bicamerale28maggio1997.

nazionale all'attuale sistema di governo adottato a livello locale. Sia la legge 25 marzo 1993, n. 81 che ha introdotto l'elezione del Sindaco, del Presidente della provincia e dei rispettivi consigli comunali e provinciali sia la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale costituirebbero i parametri a cui ispirarsi per la realizzazione del premierato in Italia. La trasposizione a livello nazionale del modello di governo periferico non tiene tuttavia in considerazione come la presenza del Presidente della Repubblica differenzi l'assetto centrale da quello regionale o comunale. Più precisamente va rilevato che sia il Presidente della Regione sia il Sindaco si limitano ad illustrare il programma politico che intendono attuare nel corso del loro mandato e non necessitano una volta eletti del voto di fiducia dei rispettivi Consigli, essendo legati a quest'ultimi da un rapporto di *aut simul stabunt aut simul cadent*.

3. La revisione della forma di governo nella XIX legislatura

L'agenda politica dell'attuale maggioranza di governo nel corso della XIX legislatura è orientata all'approvazione di tre riforme costituzionali²⁶ cruciali: l'autonomia differenziata, la riforma dell'ordinamento giudiziario e la revisione della forma di governo parlamentare mediante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Ciascuna delle tre proposte costituisce rispettivamente una rivendicazione delle forze politiche di maggioranza: l'autonomia differenziata per la *Lega*, la riforma della giustizia per *Forza Italia* ed il premierato elettivo per *Fratelli d'Italia*. Nel programma comune presentato dalla coalizione di centrodestra in occasione delle elezioni politiche del 2022, al terzo punto dedicato alle riforme istituzionali, figurava l'elezione diretta del Presidente della Repubblica²⁷. Una posizione, quella dell'investitura popolare del Capo dello Stato, in continuità con una tradizionale rivendicazione della destra italiana sin dai tempi del *Movimento Sociale Italiano*²⁸. Anche i tre dei partiti di maggioranza²⁹ facevano esplicita menzione nei rispettivi programmi elettorali della soluzione presidenzialista

²⁶ Sull'attuale stagione costituente; AA.VV., *Riforme istituzionali e forme di governo*, G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2023; E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023, M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, Mucchi editore, Modena, 2023.

²⁷ Di elezione diretta del Capo dello Stato parlava anche il programma elettorale depositato di Forza Italia. Durante un'intervista a Radio Capital, andata in onda il 12 agosto 2022, Silvio Berlusconi parlando di presidenzialismo ha dichiarato che «Se entrasse in vigore questa riforma penso che sarebbero necessarie le dimissioni del presidente Mattarella per andare alle elezioni dirette di un nuovo presidente che, guarda caso, potrebbe essere ancora lui». Per un commento puntuale di Gaetano Azzariti sull'accaduto v. L. MILELLA, *Berlusconi sul Quirinale, Azzariti: "Grave sgarbo a Mattarella, non si gioca con le istituzioni"*, in *la Repubblica*, 12 agosto 2022.

²⁸ Come osserva opportunamente De Fiores «questa destra, alla retorica del capo non ha mai inteso rinunciare. L'elezione diretta è nel suo dna. Lo è sempre stata, sin dalle prime legislature della Repubblica. A ispirarne le ragioni, già negli anni Cinquanta del secolo scorso, era stato Carlo Costamagna: giurista di punta del fascismo e poi critico inflessibile della Costituzione repubblicana, da questi ritenuta una *costituzione acefala*. Cioè senza un capo». C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023, p. xxvii.

²⁹ V. bit.ly/ProgrammaFDI p. 5, bit.ly/programmaLega p. 148, bit.ly/ProgrammaForzaItalia p. 4.

come rimedio alla instabilità di governo, affermando il nesso funzionale tra stabilità istituzionale e crescita economica.

Gli intenti riformatori dell'Esecutivo, già manifestati nel corso dell'ultima campagna elettorale, sono stati ulteriormente ribaditi nelle dichiarazioni programmatiche³⁰ rese dalla Presidente Meloni il 25 ottobre alla Camera dei Deputati in occasione del voto di fiducia. La *Premier* ha sottolineato la necessità di una riforma costituzionale che consenta «all'Italia di passare da una democrazia interlocutrice a una democrazia decidente», individuando nell'instabilità politica sia «la ragione per la quale la capacità negoziale dell'Italia nei consessi internazionali è stata debole» sia «la ragione per la quale gli investimenti stranieri, che mal sopportano la mutevolezza dei Governi, sono stati scoraggiati». Nel *merito* la Presidente Meloni ha sottolineato la necessità «di una riforma costituzionale in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare» aprendo tuttavia «all'ipotesi di un semipresidenzialismo sul modello francese, che in passato aveva ottenuto un ampio gradimento anche da parte del centrosinistra, ma rimaniamo aperti anche ad altre soluzioni». Quanto al *metodo* invece la *Premier* ha ribadito la volontà di cercare un confronto «con tutte le forze politiche presenti in Parlamento, per arrivare alla riforma migliore e più condivisa possibile» pur precisando che di fronte a opposizioni pregiudiziali il Governo si muoverà secondo il mandato «conferito su questo tema dagli italiani: dare all'Italia un sistema istituzionale nel quale chi vince governa per cinque anni e alla fine viene giudicato dagli elettori per quello che è riuscito a fare». La strada intrapresa dal Governo per la realizzazione delle riforme istituzionali non è stata – come ovvio – né quella di un'Assemblea costituente (che si giustificerebbe soltanto per cambi di regime o in presenza di svolte storicamente rilevanti³¹), né quella di una Commissione parlamentare bicamerale, né tantomeno quella di un Comitato di saggi. Dopo un breve confronto con le opposizioni³² sulla c.d. *madre di tutte le riforme* il Governo ha approvato, nella seduta del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023, il testo contenente la proposta di un *premierato elettivo*³³. Il disegno di legge costituzionale n. 935³⁴

³⁰ V. <http://bit.ly/dichiarazioniprogrammatiche>.

³¹ Così M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *federalismi.it*, 7 giugno 2023, p. 2.

³² La Presidente Meloni, nelle dichiarazioni rese il 9 Maggio 2023 dopo il confronto Governo-opposizioni sulle riforme istituzionali, ha dichiarato: «pare che a monte vi sia una chiusura abbastanza trasversale, più netta, su sistemi di modello presidenziale o semipresidenziale e che invece la valutazione sia più variegata nell'ipotesi di una elezione diretta del Presidente del Consiglio, del Capo del Governo» v. <https://bit.ly/DichiarazioneMeloni9maggio2023>.

³³ Secondo il Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 del 3 Novembre 2023: «La riforma costituzionale ha l'obiettivo di rafforzare la stabilità dei Governi, consentendo l'attuazione di indirizzi politici di medio-lungo periodo; consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione; favorire la coesione degli schieramenti elettorali; evitare il transfughismo e il trasformismo parlamentare. [...] Il testo si ispira a un criterio "minimale" di modifica della Costituzione vigente, in modo da operare in continuità con la tradizione costituzionale e parlamentare italiana e da preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, figura chiave dell'unità nazionale».

³⁴ Si riporta il titolo del DDL n. 935: *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*. Circa la mutazione del titolo, originariamente rubricato «Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia», a seguito della delibera governativa v. M. A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, Rielaborazione

è stato presentato in Senato il 15 novembre dalla Presidente del Consiglio dei Ministri Giorgia Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Casellati, suscitando rilevanti perplessità sia in dottrina³⁵ sia all'interno della stessa maggioranza di centro-destra³⁶.

dell'audizione tenuta in data 5 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in *Osservatorio Costituzionale*, 2024, n. 1, p. 30. Per ulteriori difformità tra la bozza ufficiosa ed il DDL n. 935 v. E. CATERINA, *Sulla misteriosa sparizione della "scheda unica" dal ddl costituzionale sul "premierato"*, in *laCostituzione.info*, 4 Dicembre 2023.

³⁵ Plurime e immediate sono state le manifestazioni di dissenso espresse a mezzo stampa dalla dottrina rispetto ai contenuti della riforma Meloni-Casellati, *ex multis* in ordine cronologico: M. VILLONE, intervista di D. Preziosi, *Intervista a Massimo Villone: «Il premierato svuoterà i poteri del Quirinale. Meloni non divida il paese»*, in *Domani* 8 maggio 2023; M. VOLPI, intervista di A. Cangemi, *Premierato, il costituzionalista Volpi: "Proposta pessima, non esiste in nessun Paese al mondo"*, in *fanpage.it*, 1 settembre 2023; C. PINELLI, intervista di F. Olivo, *Cesare Pinelli: "Con la riforma Meloni avremo un Presidente snaturato, un parlamento sminuito e un premier non così forte"*, in *HuffingtonPost*, 30 Ottobre 2023; G. PASQUINO, *Il premierato del governo è l'anticamera di un populismo vittimista*, in *Domani*, 31 ottobre 2023; A. MORRONE, *Il "premieratino" di Meloni è inutile e dannoso*, in *Domani*, 31 ottobre 2023; S. CECCANTI, intervista di F. Di Bisceglie, *Il ddl sul premierato, un guazzabuglio rischioso. Parla Ceccanti*, in *formiche.net*, 31 ottobre 2023; L. TESTA, *Riforme e premierato, perché ciò che vuole fare il governo Meloni deve preoccuparci molto*, in *il Fatto Quotidiano*, 31 ottobre 2023; M. LUCIANI, intervista di C. Bertini, *La norma anti-ribaltoni una trovata fallimentare*, in *La Stampa*, 1 novembre 2023; F. CLEMENTI, intervista di M. Iasevoli, *Intervista. Il costituzionalista Clementi: «Premierato, riforma confusa e ambigua»*, in *Avvenire*, 1° novembre 2023; G. AZZARITI, *Il «premierato» del governo Meloni è l'anticamera dell'autocrazia*, in *Il Manifesto*, 3 novembre 2023; G.M. FLICK, intervista di C. Bertini, *Riforma illogica che apre una frattura tra il capo del governo e il Quirinale*, in *La Stampa*, 3 novembre 2023; E. CHELI, intervista di F. Grignetti, *"La Costituzione voleva evitare il potere nelle mani di uno solo. Così si va verso il bonapartismo"*, in *La Stampa*, 4 novembre 2023; M. AINIS, *La Costituzione incostituzionale*, in *la Repubblica*, 4 novembre 2023; P.L. PETRILLO, *Il premierato del governo è un incentivo ai ribaltoni*, in *Domani*, 4 novembre 2023; C. FUSARO, *Premierato, un progetto invotabile. Proposte riformiste per modificarlo*, in *libertaeguale.it*, 9 novembre 2023; C. MIRABELLI, intervista di A. Picariello, *Intervista. Mirabelli: «La riforma del premierato? Meglio con leggi e regolamenti»*, in *Avvenire*, 21 dicembre 2023. In senso favorevole invece: F.S. MARINI, intervista di Emilia Patta, *Premierato, Marini: stabilità e governabilità senza toccare poteri Presidente*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 novembre 2023; G. GUZZETTA, intervista di F. De Palo, *Fine dei ribaltoni, il premierato di Meloni secondo Guzzetta*, in *formiche.net*, 14 novembre 2023; I. A. NICOTRA, intervista di A. Gravino, *L'intervista. La costituzionalista Nicotra: "Il premierato è apprezzabile. Può superare anche il referendum"*, in *Secolo d'Italia*, 3 novembre 2023; F. GIUFFRÈ, intervista di G. Sabatini, *Premierato, Giuffrè: "Potrebbe essere la volta buona, gli italiani già votano così sindaci e governatori"*, in *Secolo d'Italia*, 6 novembre 2023.

³⁶ Critiche di rilievo al premierato sono pervenute anche da autorevoli esponenti di centro-destra. Secondo Gianni Letta, già Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, intervenendo il 30 novembre ad un evento promosso dall'associazione "Progetto Città" a Firenze, la riforma costituzionale ridurrebbe i poteri del Presidente della Repubblica «perché la forza che ti deriva dalla investitura popolare è certamente maggiore di quella che deriva dal Parlamento: non sta scritto, ma è ovvio che poi nella dialettica chi è investito ha più forza». Riguardo alla figura del Capo dello Stato, Letta ribadisce che «sta bene così: non l'attenuerei, non la ridisegnerei, non toglierei nessuna delle prerogative così come attualmente sono state esercitate» v. Redazione ANSA, *Gianni Letta, riforma ridurrebbe i poteri presidente Repubblica*, in *ansa.it*, Firenze, 30 novembre 2023. In occasione del convegno "Costituzione, Parlamento, Democrazia" tenutosi martedì 12 Dicembre 2023 presso l'Aula dei Gruppi parlamentari della Camera dei Deputati, l'ex Presidente Gianfranco Fini ha dichiarato: «Un partito che aveva messo nel programma elettorale l'opzione presidenzialista ha dovuto prendere atto che non era praticabile, molto probabilmente perché all'interno della coalizione hanno espresso dissenso per l'elezione diretta e popolare del Capo dello Stato che portasse ad un modello francese. Meloni ne ha preso atto e ha trovato con gli alleati un'intesa su un altro modello. Mi spiace che, non avendo potuto guardare a Parigi, nel lodevole intento di rafforzare le prerogative del capo del governo e di dare stabilità l'attuale governo non abbia dato un'occhiata a quel che accade a Berlino. Sarebbe stata una strada più facile da comprendere. Il modello tedesco con la sfiducia costruttiva contribuisce alla stabilità». Il Presidente emerito del Senato Marcello Pera, esprimendo le sue perplessità sia sul

Stando alle dichiarazioni dei gruppi parlamentari non vi sarebbe il *quorum* costituzionale a favore della riforma Meloni-Casellati che dovrà quindi affrontare un complesso *iter* parlamentare e con ogni probabilità sarà sottoposta a *referendum* popolare ai sensi dell'art. 138 Cost.

Il DDL n. 935 nella sua formulazione originaria, poi modificata dalla Commissione nella seduta antimeridiana del 24 aprile 2024, prevedeva una c.d. *clausola anti-ribaltone* al fine di scongiurare la formazione di *governi tecnici*. In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto il Presidente della Repubblica avrebbe potuto conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente dimissionario o ad un altro parlamentare della maggioranza chiamato a realizzare i medesimi impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto aveva ottenuto la fiducia. Siffatta *staffetta costituzionalizzata* non avrebbe rafforzato il Governo ma soltanto la maggioranza rendendo il Presidente subentrante, seppur vincolato al mantenimento dell'indirizzo politico del suo predecessore, assai più forte del Presidente eletto³⁷. Un paradosso rispetto alla supposta necessità di una maggiore corrispondenza tra la legittimazione consensuale del *leader* e l'effettivo rafforzamento monocratico del Presidente del Consiglio³⁸.

meccanismo di sostituzione del Primo ministro sia la costituzionalizzazione del sistema elettorale, ha dichiarato: «si vuole lasciare 'intatte' le prerogative del Presidente della Repubblica, come si dice in modo palesemente insincero. Perché è evidente che se si rafforza, fino al massimo dell'elezione diretta, la figura del Primo ministro necessariamente si indebolisce quella del Presidente della Repubblica: certe cose che il secondo prima faceva, dopo non potrebbe farle più. Il rischio è che, essendo entrambi forti, si instauri una diarchia istituzionale e politica o un bi-presidenzialismo, fonte di tensioni e attriti» così M. PERA, intervista di E. Patta, *Premierato, Pera: «Riforma forzata. Rischio conflitti con il Capo dello Stato»*, in *Sole 24 Ore*, 4 novembre 2023. Gaetano Quagliariello, già Ministro per le riforme costituzionali, ha invece manifestato il timore «che si possa determinare un'asimmetria, perché la figura meno legittimata – il capo dello Stato – si troverebbe a controllare quella a legittimità più forte, perché proveniente dal popolo. Da questa asimmetria al conflitto istituzionale, il passo potrebbe essere breve» cit. G. QUAGLIARIELLO, intervista di E. Lorito, *Riforme costituzionali. Quagliariello: «Scelta una via tortuosa»*, in *Panorama*, 4 novembre 2023. Anche l'On. Giorgio Mulè, Vicepresidente della Camera dei Deputati, in un'intervista rilasciata a titolo personale ha affermato che «con la riforma del premierato si rischia di favorire i ribaltoni anziché evitarli». A detta dello stesso neppure il trasformismo verrebbe risolto in quanto l'attuale riforma «nulla vieta che si aggregi un'altra forza politica» alla maggioranza determinata del risultato elettorale v. G. MULÈ, intervista di G. Casadio, *Premierato, dubbi anche nel centrodestra. Mulè: «Ci vuole un tso». E il dietrofront sulla scheda unica diventa un pasticcio*, in *la Repubblica*, 20 novembre 2023.

³⁷ Di «un cavaliere senza cavallo» in riferimento al *Premier* parla A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta Online*, n. 3, 2023, p. 1013. Proprio la disposizione anti-ribaltone «nel tentativo di blindare la durata degli esecutivi e, attraverso essi, l'intera legislatura, finirebbe per blindare anche il vincolo di ubbidienza dei parlamentari di maggioranza al loro capo: non solo a quello eletto, ma eventualmente anche al suo successore. Con buona pace dell'art. 67 della Costituzione, della rappresentanza della nazione e del divieto di mandato imperativo.» C. DE FIORES, M. DELLA MORTE, *Le insidie del premierato*, in *il Mulino*, 11 dicembre 2023.

³⁸ «La *legittimazione democratica* diretta che si vorrebbe per la funzione di Presidente del Consiglio appare una *legittimazione generica* – di natura *carismatico/plebiscitaria* – alla funzione dell'organo monocratico» così B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 6 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in *Osservatorio Costituzionale*, 2024, n. 1, p. 70. Ulteriori criticità a riguardo sono state rilevate da G. SILVESTRI, *Relazione dell'audizione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 28 novembre 2023; M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. premierato*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023; F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta Online*, n.

Tra gli emendamenti approvati vi è anche lo stralcio della costituzionalizzazione del premio di maggioranza, originariamente fissato al 55% dei seggi da assegnare su base nazionale alle liste collegate al Presidente del Consiglio più votato. Gli stessi Costituenti preferirono non indicare tassativamente in Costituzione alcuna formula elettorale, sebbene autorevole dottrina ritenesse implicito al testo un *favor* circa l'adozione di una legge proporzionale³⁹. Come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale «l'Assemblea Costituente, pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria»⁴⁰. La Corte costituzionale ha inoltre precisato più di recente che «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa»⁴¹. Non esiste dunque «un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del Legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico»⁴². Anche la Commissione di Venezia in più occasioni ha raccomandato di non introdurre nelle Costituzioni espliciti riferimenti al sistema elettorale ma di attenersi ad alcune indicazioni di carattere generale onde evitare un eccessivo irrigidimento⁴³. La modifica è così intervenuta rimettendo al legislatore ordinario la determinazione del premio.

Nel corso della medesima legislatura è stato depositato da *Italia Viva* un disegno di legge, dal contenuto in parte analogo a quello presentato dalla maggioranza, avente ad oggetto gli artt. 88, 92, 95, 95 Cost⁴⁴. Secondo il DDL n. 830 il Presidente del Consiglio dei Ministri è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente alle Camere, ha potere di nomina e revoca dei Ministri e non necessita della fiducia iniziale del Parlamento.

3, 2023; F. ZAMMARTINO, *Il progetto di revisione costituzionale del governo Meloni: cambiare tutto per non cambiare niente*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023; D. MONE, *Il d.d.l. costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023; C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024.

³⁹ Fra tutti C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1952, pp. 849-875.

⁴⁰ Corte cost. sent. n. 429 del 1995, punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

⁴¹ Corte cost. ord. n. 260 del 2002.

⁴² Corte cost. sent. n. 1 del 2014, punto 3.1. del *Considerato in diritto*.

⁴³ In particolare «recommended enshrining in the Constitution only the main principles of the electoral system, in order to ensure the necessary flexibility in the future development of that system» cfr. CLD-AD (2015)38 come opportunamente rilevato da M. CARTABIA, *Relazione dell'audizione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 28 novembre 2023, p. 6.

⁴⁴ Concordano sulle ragioni del premierato P. BECCHI, G. PALMA, *Il premierato. Una riforma necessaria*, Cesena, Historica-Giubilei Regnani, 2023.

4. Il contenuto normativo del DDL n. 935

Il testo del disegno di legge costituzionale n. 935 propone la modifica di ben sette disposizioni costituzionali: gli artt. 57, 59, 83, 88, 89, 92, 94 Cost.

Il progetto di riforma dispone l'abolizione del laticlavio vitalizio mediante l'integrale abrogazione del secondo comma dell'art. 59 Cost., riservando lo *status* di senatore a vita ai soli Presidenti emeriti della Repubblica⁴⁵. Il testo prevede inoltre una norma transitoria secondo cui resterebbero comunque in carica i senatori a vita di nomina presidenziale alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Tale necessità troverebbe fondamento, almeno apparentemente, nella riduzione del numero dei parlamentari – introdotta con legge costituzionale 19 ottobre 2020 n. 1. – che giustificerebbe una rimodulazione dei senatori vitalizi (non di rado assenti ai lavori parlamentari) per un miglior funzionamento dell'Assemblea. Tuttavia la *ratio* dell'abolizione, nell'ottica dell'attuale maggioranza di governo, sembrerebbe proprio la partecipazione di questi alle procedure fiduciarie. Emblematico quanto accaduto in occasione del conferimento della fiducia al Governo Prodi II quando furono determinanti i voti dei senatori a vita e di quelli eletti nella circoscrizione Estero. I senatori designati dal Capo dello Stato tra i cittadini «che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario» – al pari degli altri rappresentanti da cui si distinguono soltanto per durata della carica e fonte di legittimazione – non sono tenuti ad assolvere un ruolo *super partes* né tantomeno operano come *longa manus* del Presidente ma esercitano le loro funzioni in ossequio al libero mandato parlamentare *ex art.* 67 Cost. Non sussiste infatti in capo ad essi un dovere di correttezza istituzionale che imponga loro di astenersi dall'esprimersi in senso favorevole o contrario su una determinata questione o dal votare la fiducia al Governo, anche quando il proprio voto dovesse risultare decisivo per la tenuta dell'Esecutivo.

Non sembrerebbero invece suscettibili di particolari perplessità le modifiche apportate agli artt. 83 e 89 Cost. Viene fissato dopo il sesto scrutinio, in luogo al terzo attualmente vigente, il termine per procedere all'elezione del Presidente della Repubblica a maggioranza assoluta. Si esclude altresì la controfirma per taluni atti del Capo dello Stato quali: la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi alle Camere e il rinvio delle leggi. Inoltre, secondo la nuova formulazione dell'art. 88 Cost., il Presidente della Repubblica non può sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato «salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto» e non già nel caso in cui il semestre coincida in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

L'art. 92 Cost. come novellato prevede che la legge disciplini «il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze

⁴⁵ Cfr. A. FRICANO, *I senatori a vita nell'ordinamento costituzionale italiano tra esigenze di continuità istituzionale tentativi di riforma*, in *Rassegna Parlamentare*, settembre/dicembre, anno LXV, 2023.

linguistiche». Secondo una delle due norme transitorie la presente legge costituzionale troverebbe applicazione a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successivi alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere.

Il nucleo centrale della riforma va individuato nella modifica degli artt. 92 e 94 Cost. e quindi nell'elezione diretta del Presidente del Consiglio⁴⁶, elemento irrinunciabile per l'attuale maggioranza come antidoto ai governi tecnici e alle grandi coalizioni⁴⁷. Il rescritto art. 92 Cost. prevede che il Presidente del Consiglio sia eletto, contestualmente alle Camere, a suffragio universale e diretto per cinque anni e per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Il Presidente del Consiglio risulterà così eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura. Resta in mano al Presidente della Repubblica – soltanto formalmente – il conferimento dell'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio eletto. Viene riconosciuto inoltre al Presidente del Consiglio il potere di proposta di nomina e di revoca dei ministri, azzerando quindi ogni possibile margine di discrezionalità del Capo dello Stato all'atto della nomina della compagine ministeriale. Entro dieci giorni dalla sua formazione, secondo il nuovo art. 94 Cost., il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia. Nel caso in cui non dovesse essere approvata la mozione di fiducia all'Esecutivo, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico di formare il Governo al Presidente eletto⁴⁸. Se anche in quest'ultimo caso il Governo non dovesse ottenere la fiducia delle Camere o nel caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento del Parlamento. Nell'ipotesi di dimissioni del Presidente, previa informativa parlamentare, questi può proporre entro sette giorni lo scioglimento delle Camere

⁴⁶ Nel rilevare l'eccentricità dell'elezione diretta, Ruggeri opera un paragone con l'investitura popolare dei *leader* di partito nell'ambito delle c.d. elezioni primarie distinguendo tra «una pratica giuridicamente irrilevante e provvista di significato unicamente nel chiuso delle relazioni tra e nelle formazioni politiche» ed un'altra che «attiene alla copertura di una delle massime cariche istituzionali, anzi proprio di quella maggiormente significativa nella prospettiva di una nuova forma di governo» v. A. RUGGERI, *Riforme costituzionali: quali e perché?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2023, pp. 135-136.

⁴⁷ «La riforma sembra essere l'approdo del conflitto tutto italiano tra posizioni contrapposte che si contendono il campo ogniqualvolta si affrontano temi riguardanti la forma di governo e la democrazia parlamentare: la monarchia elettorale assoluta – per cui il mandato ricevuto dagli elettori assorbe quello parlamentare, nonché lo stesso principio della separazione dei poteri – e la visione assemblearista che, diversamente, riconduce al mandato elettorale conferito ai partiti il potere di conformare le coalizioni di governo» così L. DI MAJO, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024, p. 24.

⁴⁸ Suggestisce particolare cautela nello spostare a livello costituzionale ciò che si è consolidato in convenzioni o prassi Zanon: «L'incarico scritto in Costituzione suscita perplessità [...] così come l'inserimento in essa della stessa figura del "Presidente eletto", distinta da quella del Presidente del Consiglio *tout court*. Avremmo, anzi, un proliferare di varianti costituzionalizzate del vertice dell'esecutivo: il Presidente eletto, il Presidente eletto incaricato ma in attesa di fiducia, e (dopo il voto di fiducia) quello, infine, nella pienezza dei suoi poteri.» N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 30 novembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, p. 98.

al Presidente della Repubblica, che lo dispone⁴⁹. Qualora non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare della maggioranza di governo, eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio⁵⁰.

5. L'impatto della riforma sul sistema costituzionale tra contraddizioni e criticità

Così come formulato nel disegno di legge costituzionale n. 935 il premierato proposto dall'attuale maggioranza di governo sembrerebbe il risultato malriuscito di un compromesso tra gli stessi partiti della coalizione⁵¹. Esito e tempistiche della revisione della forma di governo dipenderebbero infatti dall'eventuale avanzamento dell'autonomia differenziata e della riforma della giustizia. Nonostante talune modifiche da accogliere con favore rispetto alla prima versione il giudizio scientifico sulla riforma costituzionale resta nel suo complesso negativo per almeno quindici ragioni:

a) Il premierato elettivo non trova attualmente riscontro in nessun ordinamento costituzionale. L'elezione diretta del capo dell'Esecutivo, pur temperata da un sistema elettorale proporzionale e privo di un collegamento tra candidato *Premier* e liste, ha trovato infatti applicazione soltanto nell'esperienza israeliana dal 1996 al 2001 a seguito di una riforma approvata nel 1992, senza significativi effetti in ordine alla stabilità⁵².

b) La riforma incide profondamente sui poteri del Presidente della Repubblica, trasfigurando il ruolo da questi assunto nel corso della storia costituzionale più recente. Un capo dell'Esecutivo forte di una legittimazione popolare diretta renderebbe debole un Capo

⁴⁹ Secondo De Siervo «anche nell'emendamento governativo non mancano disposizioni discutibili, come la possibilità del Presidente del Consiglio dimissionario “volontario” di decidere entro una settimana di imporre lo scioglimento anticipato delle Camere al Presidente della Repubblica («che lo dispone»): davvero curioso questo intervallo fra le dimissioni e l'eventuale decisione di scioglimento delle Camere, quasi che si ipotizzi una trattativa in quei giorni del Capo del Governo uscente e la sua maggioranza parlamentare, richiamata all'ordine mediante la minaccia dello scioglimento anticipato. Si avrebbe così una conferma del dominio politico del vertice politico sulla sua stessa coalizione» U. DE SIERVO, *I tentativi di cambiare i principi della nostra Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2024, p. 7.

⁵⁰ Tale disposizione invero potrebbe legittimare eventuali accordi tra i partiti della coalizione per un avvicendamento concordato al vertice dell'Esecutivo, prevedendo che è un altro esponente della maggioranza possa subentrare al Presidente del Consiglio eletto, così S.E. PIZZORNO, *Gli emendamenti presentati dal Governo. (Appendice al contributo Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2024, p. 106-107.

⁵¹ Di «cattivo drafting» dovuto alla contrattazione infra-coalizionale parla F. LANCHESTER, *Il disegno di legge A.S. n. 935 2023*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023, p. LXXIX.

⁵² Tale sistema prevedeva l'elezione contestuale e disgiunta sia della *Knesset* sia del Primo ministro secondo un sistema a doppio turno eventuale. Cfr. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000; E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2002. L'originalità del modello proposto, attualmente non previsto in alcun ordinamento, non costituirebbe invece un limite per Frosini, secondo il quale sia il semipresidenzialismo (sperimentato in Francia nel 1958) sia il cancellierato tedesco (inserito nella *Grundgesetz* del 1949) non esistevano in nessun'altra esperienza costituzionale al momento della loro attuazione v. T. E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2024, p. 65.

dello Stato eletto invece dal Parlamento in seduta comune⁵³, non soltanto privandolo della sua *moral suasion* ma compromettendo in concreto l'esercizio delle sue più alte funzioni. I poteri del Presidente della Repubblica risulterebbero così fortemente limitati, vincolando sia la nomina del *Premier* e dei Ministri sia lo scioglimento delle Camere⁵⁴. Ambo le funzioni verrebbero sostanzialmente determinate dal Presidente del Consiglio demoeletto senza i necessari contrappesi costituzionali. Una *deminutio* tutt'altro che nominale. La riforma sembrerebbe infatti ignorare il ruolo assunto dal Presidente della Repubblica rispetto all'evoluzione della forma di governo parlamentare⁵⁵, declassando il Capo dello Stato da «grande regolatore del gioco costituzionale»⁵⁶ ad un «re travicello»⁵⁷ privo cioè di poteri effettivi.

c) Rimane irrisolto il nodo relativo alla legge elettorale, non ancora elaborata sebbene l'eventuale operatività della riforma sia subordinata all'entrata in vigore della stessa. Il rescritto art. 92 Cost. nulla dice sull'individuazione di un *quorum* minimo il cui raggiungimento risulti necessario affinché possa scattare il premio di maggioranza. In tal senso non sembrerebbe neppure trascurabile l'impatto che avrebbe il voto di cinque milioni di italiani residenti all'estero⁵⁸. In particolare, l'attribuzione del premio di maggioranza per potersi ritenere costituzionalmente conforme dovrà tenere conto degli orientamenti giurisprudenziali emersi dalle pronunce costituzionali n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. La distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi non può quindi in alcun modo compromettere il principio di eguaglianza del voto. Inoltre, subordinare l'operatività della riforma costituzionale all'approvazione di una legge elettorale di attuazione potrebbe porre in essere incognite di rilievo costituzionale. Si pensi ad esempio all'ipotesi in cui suddetta legge elettorale venisse dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale⁵⁹. Vale la pena evidenziare come i parlamenti di almeno ventuno dei ventisette paesi membri dell'Unione Europea siano eletti mediante sistemi di tipo proporzionale⁶⁰. La netta

⁵³ Trattasi al contempo di un «ruolo (troppo) debole del Presidente del Consiglio eletto» e di un «ruolo (troppo) forte del Presidente del Consiglio non eletto» così A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 28 novembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica e nel convegno organizzato dalla rivista *federalismi.it* presso la Camera dei deputati il 4 dicembre 2023, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, pp. 78-85.

⁵⁴ Posizione magistralmente condivisa da M. CARTABIA, «*Imparare di nuovo a stare insieme*». Intervista a Marta Cartabia, in *La Civiltà Cattolica*, n. 4175, 1° giugno 2024, pp. 444-459.

⁵⁵ Afferma Massimo Luciani: «[...] la storia repubblicana ha dimostrato che il ruolo del capo dello Stato è strettamente dipendente (oltre che dalla personalità del titolare della carica, ovviamente) dalla debolezza o - specularmente - dalla forza del raccordo Parlamento-Governo: quanto più debole è quel raccordo, tanto più consistente tende a farsi il protagonismo del Presidente; quanto più esso è forte, tanto più flebile si fa la sua presenza sulla scena politica e la sua capacità di incidere nel funzionamento della forma di governo» cit. M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, Relazione al Convegno «Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana», Roma, 20 febbraio 2017, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, p.15.

⁵⁶ E. TOSATO, in *Atti Assemblea Costituente*, CCXXVI, seduta pomeridiana di venerdì 19 settembre 1947.

⁵⁷ V. E. ORLANDO, in *Atti Assemblea Costituente*, CCLXVIII, seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947.

⁵⁸ Sul punto si veda R. CALVANO, *Audizione sul DDL 935, artt. 3-4*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 16 aprile 2024, pp. 5-6.

⁵⁹ Tesi avanzata anche da E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2024, pp. 4-5.

⁶⁰ Germania, Austria, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Danimarca, Finlandia, Svezia, Spagna, Portogallo, Grecia, Cipro, Polonia, Romania, Repubblica Ceca, Croazia, Slovenia, Slovacchia, Bulgaria, Estonia e Lettonia. A questi

prevalenza del proporzionalismo negli ordinamenti costituzionali europei, malgrado le numerose differenze circa i meccanismi correttivi adottati, dimostra che le torsioni maggioritarie non siano di per sé funzionali alla stabilità. La *democrazia maggioritaria* può dunque riprodurre condizioni di governabilità in ordinamenti tendenzialmente omogenei. Al contrario, la *democrazia consensuale* consente di rappresentare meglio il conflitto in quegli ordinamenti segnati da profonde fratture sociali, economiche, territoriali e linguistiche. Soltanto il ritorno ad un sistema proporzionale puro con soglia di sbarramento al 5% potrebbe invero restituire centralità al Parlamento fungendo da garanzia per un *governo della complessità*.

d) Per quanto concerne invece le precondizioni necessarie alla realizzazione del premierato pare evidente che tale forma prediliga un sistema bipolare in parte estraneo alla tradizione costituzionale italiana. A dimostrazione della fallace corrispondenza tra stabilità e principio maggioritario basterebbe richiamare alla memoria come durante la vigenza di modelli prevalentemente maggioritari, coincidente con l'esperienza della c.d. Seconda Repubblica, nessun Esecutivo si è distinto per una permanenza in carica superiore a tre anni ad eccezione del Governo Berlusconi II. Oggi come allora mancano le condizioni sociali prima ancora che politiche per un bipolarismo sul *modello Westminster*.

e) Dalla lettura della proposta si evince chiaramente come gli interventi di modifica non introducano neppure una piena applicazione del meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*. In tal senso parrebbe oltremodo incauto prevedere l'elezione diretta del *Premier* prescindendo dal principio del *simul simul* che tuttavia meglio si adatterebbe ad un sistema monocamerale o bicamerale non paritario, ben lungi quindi dall'attuale modello italiano. Non a caso il terzo comma dell'art. 126 Cost., con riguardo all'ordinamento regionale, dispone che «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio». Resta da chiedersi quale vantaggio vi sia nel declassare il Presidente del Consiglio ad un Presidente di Regione o un Sindaco ed il Parlamento ad un Consiglio regionale o comunale. Traslitterare a livello nazionale elementi, siano essi puri o temperati, propri della forma di governo locale rischierebbe di produrre un inutile irrigidimento del sistema costituzionale⁶¹.

andrebbero aggiunti anche i parlamenti di Irlanda e Malta eletti attraverso il meccanismo del voto singolo trasferibile (*single transferable vote*). Italia, Ungheria e Lituania prevedono invece un sistema elettorale misto. Dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea soltanto in Francia vige un sistema maggioritario uninominale a doppio turno.

⁶¹ In tal modo, afferma Azzariti, finirebbe per innestarsi una «logica parlamentare entro una gabbia presidenziale». Secondo l'A. «per dare autorevolezza al Governo non appare al via giusta quella di trattare il Presidente del Consiglio alla stregua di un Sindaco, riducendo il Parlamento alla irrilevanza di un Consiglio comunale». G. AZZARITI, *Relazione dell'audizione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 5 dicembre 2023, pp. 5-6.

f) Non si comprende la necessità di mantenere il rapporto fiduciario in presenza di un'investitura diretta del Presidente del Consiglio. La fiducia del Parlamento risulterebbe cioè ultronea rispetto alla legittimazione popolare del capo del Governo⁶².

g) Vi sarebbe poi il rischio di crisi indotte dalle dimissioni del *Premier* direttamente eletto per anticipare un voto di sfiducia, per assicurarsi la permanenza alla guida dell'Esecutivo fino a nuove elezioni o nella speranza di poter succedere a sé stesso dopo il voto.

h) Verrebbe del tutto meno il ruolo di mediazione dei partiti politici nel procedimento di formazione del Governo.

i) Non v'è traccia nel disegno di revisione costituzionale della sfiducia costruttiva, prevista in democrazie parlamentari consolidate come Germania e Spagna quale strumento di razionalizzazione della forma di governo⁶³. Ciò disattende la stessa *ratio* della riforma lasciando irrisolto l'annoso dilemma della stabilità.

j) La riforma non prevede alcun rafforzamento dell'opposizione parlamentare, presupposto essenziale nelle forme di governo caratterizzate dalla centralità del vertice esecutivo⁶⁴.

k) La coincidenza tra mandato parlamentare e mandato governativo finirebbe per ridurre l'Assemblea a mero organo di ratifica delle decisioni del Presidente, con il rischio di un'ulteriore espansione dell'Esecutivo nell'attività di produzione normativa a danno del Parlamento⁶⁵.

l) Il mantenimento della dicitura *Presidente del Consiglio dei Ministri* – in uso in età statutaria fino al 1925 e successivamente reintrodotta da Bonomi nel 1944 e poi nella

⁶² Sostiene Frosini: «Le forme di governo parlamentari a legittimazione diretta si esprimono attraverso la possibilità che viene attribuita al corpo elettorale di scegliere una maggioranza e il suo leader; pertanto, esse si fondano su di una doppia relazione fiduciaria: la prima (implicita) è quella che si instaura fra il Governo (e il suo leader) e il corpo elettorale; la seconda (esplicita) è quella fra Governo e Parlamento. Entrambi i rapporti di fiducia hanno alla loro base lo stesso atto di indirizzo politico, che è il programma di governo. Questo sviluppo della forma di governo parlamentare si è manifestato attraverso l'assunzione del principio maggioritario quale parametro di riferimento per l'operato del Governo, come criterio ordinatore del sistema nel suo concreto funzionamento» cit. T. E. FROSINI, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, p. 4240. Spataro distingue a sua volta tra «premierato hard, puro o elettivo» in cui «la doppia legittimazione popolare, sia del Premier che del Parlamento, di fatto "marginalizza" i poteri del Capo dello Stato» e «premierato soft, non elettivo» mediante un sistema elettorale maggioritario con designazione del Primo ministro così A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *Consulta online*, n. III, 2023, p. 1070.

⁶³ Il meccanismo della sfiducia costruttiva è già previsto in numerosi ordinamenti come la Germania, il Belgio, la Spagna, l'Ungheria, la Polonia, la Slovenia, l'Albania, Israele e il Lesotho.

⁶⁴ «Il diritto comparato evidenzia come le forme di governo a prevalenza del capo del governo, combinate con sistemi elettorali maggioritari, assicurano la governabilità del sistema in un quadro di rispetto dei principi democratici a condizione che sia istituzionalizzata e garantita l'opposizione in Parlamento. L'assenza, infatti, di questo elemento produce, quanto meno, tre effetti immediati: trasforma il capo del governo in un leader assoluto senza un contro-potere adeguato, impedisce la formazione di una alternativa di governo che sia in grado di competere alle successive elezioni con un certo grado di credibilità, spinge al di fuori del Parlamento le istanze critiche favorendo il conflitto sociale e l'instabilità. In altre parole, il diritto comparato mostra come non possa esistere il premierato senza l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare» cit. P. L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 2, p. 82.

⁶⁵ U. DE SIERVO, *Il ddl di revisione costituzionale n. 935 dopo il lavoro della Prima Commissione del Senato*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 16 aprile 2024, p.4.

Costituzione del 1948⁶⁶ – parrebbe improprio non essendo più questi un *primus inter pares*⁶⁷. Più coerente con il disegno di legge proposto sarebbe stato invece il ricorso alla denominazione di *Primo Ministro*. La riforma del premierato andrebbe di fatto ad accentuare la progressiva monocratizzazione dell'organo esecutivo.

m) Tra gli aspetti più controversi dell'attuale proposta di riforma figura l'assenza di robusti *checks and balances*. L'eventuale (ed assai probabile) combinazione tra sistema ultra-maggioritario e premierato produrrebbe effetti deleteri anche sul piano dei contrappesi costituzionali. Si pensi al *quorum* necessario per l'elezione di taluni organi di garanzia come il Presidente della Repubblica ed i cinque giudici costituzionali, oppure per l'elezione dei membri laici del Consiglio superiore della magistratura⁶⁸.

n) I senatori a vita, oltre ad arricchire il dibattito parlamentare grazie alla loro esperienza e alle loro riconosciute competenze, costituiscono uno degli ultimi elementi di differenziazione del Senato della Repubblica nell'ambito di un sistema bicamerale perfetto ma monocamerale di fatto. Basterebbe osservare alcuni dati empirici per comprendere la sostanziale inutilità dell'intento abrogativo: con l'entrata in vigore della riforma sul taglio dei parlamentari l'incidenza dei cinque senatori a vita è aumentata dal 1,56% al 2,44% nelle votazioni della Camera d'appartenenza e dallo 0,53% allo 0,83% nelle votazioni in seduta comune. I dati evidenziano come tale peso, sebbene numericamente apprezzabile, non sia tale da condizionare negativamente i lavori parlamentari. Sarebbe sufficiente una revisione del Regolamento del Senato che escluda il computo dei senatori vitalizi ai fini del raggiungimento del numero legale. Ridimensionarli nel numero, nelle funzioni o abolirli del tutto significherebbe cedere alla scure

⁶⁶ Per una ricostruzione accurata del dibattito sull'uso del *nomen* "Primo Ministro" in Assemblea Costituente v. L. DELL'ATTI, *La premiership come mito. Suggestioni sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocratico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2022, pp. 7-10.

⁶⁷ La riforma apporterebbe altresì modifiche tacite all'impianto costituzionale. L'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo finirebbe per operare «una distinzione qualitativa» tripartita dell'organo governo «finora considerato uno e trino, ovvero composto dal Consiglio dei ministri, i ministri e il Presidente del Consiglio» v. I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024, p. 107.

⁶⁸ Così G. ZAGREBELSKY, *Relazione dell'audizione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 28 novembre 2023, p.2. Di «rischio della sostanziale devitalizzazione dei meccanismi di garanzia» parla A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023, p. LXIX. Il mancato esercizio di un reale bilanciamento mediante gli organi di controllo e garanzia secondo Lucarelli si tradurrebbe infatti in una «tirannia della maggioranza» A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, p. 316. Concorda Ruotolo: «sono proprio i limiti e le istituzioni deputate a farli osservare che rafforzano la democrazia, la qualificano come democrazia costituzionale, impedendo che la stessa si riduca a mero dominio di una contingente maggioranza.» M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023, p. xxiv. Perplessità condivise in dottrina anche da R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, pp. 34-37; A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023; F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023; F. PASTORE, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel DDL costituzionale, A.S. n. 935 della XIX legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un "premierato"*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023.

impietosa del populismo, capace di ridurre tale istituto ad un mero ornamento di archeologia costituzionale.

o) Se è vero, come sostenuto dall'attuale maggioranza, che l'Esecutivo Meloni sarà un governo di legislatura a Costituzione invariata – in quanto frutto di una vittoria alle urne e non già di un accordo post-elettorale – non si comprende perché una riforma in senso premierale dovrebbe ritenersi necessaria o anche solo prioritaria⁶⁹.

L'esperienza del cancellierato maturata nella Repubblica Federale di Germania, dove Angela Merkel ha governato consecutivamente per sedici anni, dimostra come anche nell'alveo di un sistema parlamentare sia possibile garantire la stabilità dei governi al netto di forzature verticistiche. Gli accorgimenti costituzionali e sub-costituzionali da adottare per favorire la durata in carica degli esecutivi potrebbero essere molteplici: l'introduzione della sfiducia costruttiva per la parlamentarizzazione delle crisi di governo; la stipula di contratti di governo tipici, scritti e pubblici che investano di responsabilità politica i partiti e i loro rispettivi *leader*; la riforma dei regolamenti parlamentari con particolare riguardo allo statuto dell'opposizione. Ciascuno degli interventi sopracitati opererebbe quale correttivo dell'attuale assetto costituzionale lasciando tuttavia inalterata la natura parlamentare della forma di governo italiana.

Se è vero, come insegna l'esperienza della Repubblica di Weimar, che sono i governi deboli a determinare la crisi della democrazia, è altrettanto vero che la verticalizzazione del potere esecutivo scevra di un sistema di garanzie allontani l'Italia dalle democrazie compiute. Del resto, l'ipotesi di un *premierato claudicante* dall'impronta cesaristica parrebbe estranea alla trama costituzionale. La riforma Meloni-Casellati, prendendo in prestito le parole usate da Leopoldo Elia in tempi non sospetti, realizzerebbe «un premierato assoluto, che contrasta con il principio cardine del costituzionalismo elaborato in più di due secoli dopo le rivoluzioni di fine Settecento: il principio che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico»⁷⁰. La proposta di revisione della forma di governo mancherebbe quindi di quell'equilibrio che, come osservava lo stesso Augusto Barbera già nei primi anni Novanta, costituisce «la condizione necessaria perché la legittimazione diretta dei governi non acquisti tratti plebiscitari»⁷¹. La scelta di «combinare elementi non combinabili del governo presidenziale con elementi del governo parlamentare, sottraendo, però, all'uno e all'altro la loro corretta curvatura costituzionale»⁷² sembrerebbe scarsamente incisiva rispetto alle esigenze di razionalizzazione e di stabilità politico-istituzionale. Si potrebbe finanche configurare il paradosso di una *riforma costituzionale incostituzionale*⁷³, proposta in assenza di un autentico

⁶⁹ Interrogativi condivisi anche da R. BIN, *Una riforma da ridere*, in *laCostituzione.info*, 12 novembre 2023.

⁷⁰ L. ELIA, *Il premierato assoluto*, relazione al Seminario ASTRID sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione, Roma, 22 settembre 2003, in ID., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 62.

⁷¹ Così A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 90.

⁷² E. CHELI *Audizione innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato in data 16 aprile 2024 del sul disegno di legge costituzionale n. 935 in tema di premierato*, p. 6.

⁷³ «Una legge di revisione costituzionale con siffatto contenuto può (deve, secondo il nostro concetto di rigidità costituzionale) essere sottoposta a controllo di legittimità costituzionale. [...] Il problema della ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale, avente a oggetto una legge di revisione



spirito costituente tra le parti sociali, in cui il Presidente *sceglie e scioglie* il Parlamento. In forza degli aspetti critici fin qui richiamati la *cura* (*rectius* il premierato) parrebbe più nociva della *malattia* (l'instabilità).

costituzionale mi sembra possa essere superato utilizzando e adattando il percorso argomentativo svolto dalla stessa Corte con riferimento alle leggi elettorali [...] Una volta ammesso il controllo sulla legge di revisione costituzionale, si pone il tema della reale possibilità della Corte di spingersi fino a dichiararne la incostituzionalità. Ciò in virtù delle regole procedimentali che attengono alla revisione: al di là - come argomentato finora - del poterlo fare, il giudice delle leggi (di tutte le leggi, anche di quelle di revisione costituzionale) si spingerebbe fino a dichiarare incostituzionale ciò che, sottoposto a referendum costituzionale, è stato votato favorevolmente dal corpo elettorale? Se non vuole tradire se stessa, il suo ruolo e la Carta di cui è custode, verificata la contrarietà costituzionale, dovrebbe pronunciarsi nel senso dell'accoglimento. La tensione tra giurisdizione costituzionale e potere democraticamente legittimato sarebbe certamente acuta. [...] Consentire, al contrario, che le leggi di revisione costituzionale, al di là di ogni affermazione, sfuggano di fatto ad ogni tipo di sindacato, renderebbe ogni discorso sulle norme sulla normazione costituzionale, da questo punto di vista, un ammasso di parole vuote». V. MARCENÒ, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024, pp. 19-20.

FABRIZIO IANNETTI*

Dalle Regioni allo Stato: verticalizzazione del potere e sistema partitico**

ABSTRACT (EN): The crisis of the parties as instruments of political participation has produced the verticalization of the state political system and the presidentialization of the local authorities' power structures. The parties have thus sought to consolidate their power. While the political system has fragmented at the territorial level, at the state level, political dynamics do not allow for the simplification of the political system or the strengthening of multiparty.

ABSTRACT (IT): La crisi dei partiti come strumenti della partecipazione politica ha prodotto la verticalizzazione del sistema politico statale e la presidenzializzazione dell'assetto dei poteri degli Enti territoriali. I Partiti hanno cercato così di consolidare il loro potere. Se a livello territoriale si è prodotta una frammentazione del sistema politico, a livello statale le dinamiche politiche non consentono di semplificare il sistema politico né di rafforzare il multipartitismo.

SOMMARIO: 1. Forma di governo e partiti: un inestricabile rapporto d'influenza. – 2. Le esperienze dell'elezione diretta nei Comuni e nelle Regioni. Quale ruolo per i partiti? – 3. Partiti di massa addio. Il premierato a Costituzione invariata. – 4. Il Premierato e i suoi effetti sul sistema dei partiti. – 5. Una breve riflessione conclusiva.

1. Forma di governo e partiti: un inestricabile rapporto d'influenza

Il lungo e articolato dibattito dottrinale sviluppatosi sul rapporto tra i partiti politici e la forma di governo ha offerto numerose riflessioni, ancora utili e attuali per il giurista. Muovendo da posizioni diverse e talvolta opposte sulla posizione del partito politico rispetto alla forma di governo¹, esse hanno tracciato i contorni di un'influenza reciproca che origina una stretta e intensa relazione.

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico e costituzionale – Sapienza Università di Roma.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si è discusso molto di partiti politici con riferimento alla forma di governo. A partire dalla riflessione di L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 634-675 e ora in ID. *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 161-245, si sono sviluppate le posizioni che riconoscono il sistema dei partiti come elemento costitutivo della forma di governo. Diversamente, M LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, Vol III, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 551-552., ID., *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, pp. 66-68, pur riconoscendo l'influenza dei partiti sul funzionamento della forma di governo, non ne riconosce un elemento proprio. Per un'analisi del dibattito si veda S. CAFIERO, *I «governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020, pp. 494-497.

Del resto, è noto che la forma di governo si sia consolidata attraverso l'agire dei partiti², anche a seguito della scelta dell'Assemblea costituente di non dare seguito all'ordine del giorno Perassi³, che prevedeva l'inserimento di dispositivi correttivi della forma di governo parlamentare in Costituzione. Così, il numero dei partiti e la dinamica politica che essi istaurano, i loro rapporti e gli accordi, si riverberano sulla dinamica della forma di governo.

Tuttavia, anche la forma di governo mostra la propria attitudine a sagomare il sistema politico. Non solo attraverso la prescrittività delle norme costituzionali a essa dedicate. Anche le convenzioni costituzionali hanno mostrato una resistenza e una efficacia tali da vincolare i partiti stessi⁴. Così, volgendo lo sguardo alla politica costituzionale più recente, si può cogliere l'elasticità del procedimento di formazione del governo, specie nella fase delle consultazioni. L'indicazione del *leader* nei simboli elettorali volti a mostrare indirettamente la preferenza degli elettori verso il candidato alla Presidenza del Consiglio, difatti, non ha determinato il superamento della fase delle consultazioni, incidendo solo sui tempi per l'affidamento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica.

Talché, la capacità dell'impianto costituzionale di contenere l'esuberanza degli animatori politici – spesso tradotta e manifestata come vera e propria scorrettezza istituzionale – che ha caratterizzato l'ultimo trentennio, ha permesso di preservare la centralità del Parlamento nell'assetto della forma di governo. Di certo non si possono nascondere le difficoltà del Parlamento, profondamente indebolito nel suo ruolo⁵, né l'inclinazione del piano costituzionale, cui è seguito uno squilibrio nei rapporti tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica – e che lentamente erode anche la forza stabilizzante della Corte costituzionale. Tuttavia, il tentativo di semplificazione politica portato avanti a partire dal referendum sulla legge elettorale del Senato del 18 e 19 aprile del 1993 – inaspettatamente ammesso dalla Corte costituzionale⁶ – è risultato rallentato. Allo stesso tempo, anche se gravemente compromessa, si

² S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, pp. 297-298, evidenzia come l'Odg Perassi rappresentasse un "pactum de modo" tra i partiti in base al quale avrebbero poi definito la forma di governo attraverso la legislazione elettorale e le norme convenzionali.

³ Nella seduta della Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente tenutasi il 4 settembre 1946, e votato il giorno successivo, Tomaso Perassi propose il seguente ordine del giorno: «*La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo.*».

⁴ Sul ruolo delle convenzioni costituzionali si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 54-60.

⁵ Una condizione del Parlamento che ha suscitato una forte preoccupazione tra i giuristi e li ha indotti talvolta a parlare di vera e propria "eclissi", come nel caso della manifestata difficoltà a eleggere il Presidente della Repubblica. A questo proposito si veda ID., *L'eclissi del Parlamento*, in, *il Manifesto*, 17/12/2013.

⁶ Per una efficace ricostruzione critica delle motivazioni sottese al referendum si veda G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'Ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Quaderno Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari – Seminari 2003*, n. 14, 2003, in particolare pp. 155-161, e ora in *Rassegna parlamentare* n. 1, 2004, in particolare pp. 89-97. Per una ricostruzione critica della vicenda si veda G. AZZARITI, *La resistibile ascesa del referendum sui sistemi elettorali: sull'ammissibilità del quesito dichiarata dalla Corte costituzionale*, in *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 395-412.

è conservata la possibilità della società organizzata in partiti di esprimere politicamente le diverse correnti di pensiero⁷.

Strettamente connesso a questi aspetti si potrebbe segnalare un terzo e ulteriore elemento, anch'esso in grado di incidere profondamente sulla forma di governo: il modo d'essere dei partiti e l'interpretazione che essi danno del loro ruolo di cinghia di trasmissione tra i cittadini e le Istituzioni. Il grado di permeabilità che i partiti mostrano nei confronti dei cittadini e di ricettività delle loro istanze possono incidere, infatti, sulle relazioni che essi intessono tra di loro fino a oscurarne la stessa funzione costituzionale⁸.

La dottrina ha più volte evidenziato la crisi dei partiti politici⁹ che, a partire dagli anni '80¹⁰, si trascina e si diffonde con sempre maggiore pervasività. Travalicata la dimensione partecipativa della democrazia costituzionale¹¹ e dissoltosi il rapporto tra i partiti e i cittadini, si assiste così alla trasfigurazione della politica.

I processi di verticalizzazione che imperversano in ogni ambito della politica, accompagnati dall'intervento di leggi elettorali in senso maggioritario, e la costante volontà di revisione della Costituzione che anima i partiti, esprimono una vocazione che assume, nella dialettica politica, il valore della legittimazione.

Tuttavia, i risvolti si tingono di scuro se si guarda alla crescente emarginazione delle domande sociali al fine di semplificarne l'elaborazione politica e alla composizione del sistema partitico, con i partiti costretti in coalizioni costruite attorno ai *leader*.

La ricerca dei partiti di una legittimazione in assenza dei cittadini assume i connotati di una forza pressante, esercitata con costanza sugli argini posti dalla Costituzione formale, e finisce per tradire la loro attitudine a definire l'organizzazione dei poteri che meglio gli consente di

⁷ Si pensi alla crisi di governo del 2019 a seguito della presentazione di una mozione di sfiducia da parte del partito della Lega nord e le dimissioni del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. Oppure alla crisi del Governo nel 2022 che ha comportato le dimissioni dell'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi.

⁸ Una critica alla visione funzionalista dei partiti politici è stata mossa da G. SARTORI, *Parties and party systems. A framework for analysis*, Vol. I, Cambridge University Press, London-New York-Melbourne, 1976, p. 62. La posizione descrittiva scelta però non sembra cogliere la portata innovativa assunta, nella storia della modernità, dai partiti e recepita dalla Costituzione.

⁹ Sul tema della crisi dei partiti politici si veda G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Vol. V, Sez. I: *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Jovene, Napoli, 2009, *passim*, in particolare pp. 1779 e 1788. Sulla crisi del partito come crisi del rappresentante e crisi del rappresentato si veda ID., *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Bari-Roma, 2021, pp. 58-85, e in particolare pp. 77-79. C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, p. 16. Sulla possibilità dei partiti di degenerare si veda C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 624. Per qualche utile spunto per intervenire si veda L. FERRAJOLI, *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2015, pp. 7-14, ID., *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, in *Lo Stato. Rivista semestrale di Scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 6, 2016, pp. 11-33, che propone l'incompatibilità tra le cariche pubbliche e le cariche partitiche.

¹⁰ G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'Ordinamento costituzionale*, cit., pp. 93-94, evidenzia come a partire dagli anni '80 i partiti "non elaboravano e non proponevano più grandi disegni strategici".

¹¹ Sul concetto di democrazia costituzionale si veda ID., *Democrazia costituzionale*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Vol. V, Sez. I: *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Napoli, 2009, p. 1901.

perseguire il proprio vantaggio¹². Sicché, l'affezione dei partiti mostrata nei confronti della forma di governo sembra celare il desiderio di affermazione, o meglio si dovrebbe dire, di consolidare una gestione autarchica del potere statale¹³.

Profili, questi, che attengono al tipo di democrazia disegnata dalla Costituzione e che mostrano altresì il labile confine tra la forma di governo e la forma di Stato¹⁴.

Talché, analizzando la verticalizzazione del potere che si è estrinsecata nei vari livelli di governo, non si può eludere di considerare il ruolo e l'attuale condizione del sistema politico¹⁵, nonché il mutato atteggiamento dei partiti nei confronti dei cittadini e l'abbandono della loro funzione di attivarli e renderli partecipi alla definizione della politica nazionale.

E su questo già complesso scenario incombe il progetto di modifica della forma di governo volto a introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, contenuto nel d.d.l. n. 935 del 2023 da poco approvato al Senato¹⁶.

Dunque, sulla scorta della peculiare ma significativa esperienza dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Giunta regionale, l'indagine si concentrerà sugli effetti che il premierato produrrebbe sul sistema dei partiti e su come i partiti politici potrebbero conformare l'assetto della forma di governo che si vuole introdurre.

2. Le esperienze dell'elezione diretta nei Comuni e nelle Regioni. Quale ruolo per i partiti?

Le vicende che hanno segnato la storia costituzionale e agitato la forma di governo nel tentativo di soverchiarla sono ormai note¹⁷. Pertanto ci si limiterà a ricordare come l'affermazione del fenomeno della presidenzializzazione¹⁸ ha coinvolto, in forme diverse, tutti i

¹² In tal senso M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2024, p. 9.

¹³ I. CIOLLI, *La democrazia sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024, ricollegandola all'esperienza dei governi tecnici, e più in generale alla "tecnocrazia" evidenzia come l'elusione della complessità e del pluralismo sociale sfocino in "istituzioni autocratiche e spesso autarchiche".

¹⁴ Sul rapporto tra forma di Stato e forma di governo in funzione dinamica si veda L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., pp. 163 e 165. Si veda anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, p. 127.

¹⁵ Si può cogliere così il suggerimento di M.S. GIANNINI, *Prefazione*, in G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950, pp. XVIII-XX, di aver riguardo ai partiti politici.

¹⁶ In data 18/06/2024 il Senato della Repubblica ha approvato in prima deliberazione il testo del d.d.l. di riforma costituzionale S. 935 del 2023, intitolato "Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica", attualmente in corso di esame presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, A.C. 1921. L'iter della riforma ha visto un acceso dibattito in Commissione. Con enfasi giornalistica è stato paragonato talvolta alla seduta del Gran Consiglio del 25 luglio del 1943. K. Hauser, *Scontro in Commissione. Nessuno fa il resoconto*, il Manifesto, 9/2/2024. Il testo originariamente proposto è stato in parte emendato senza però correggere le criticità di una riforma sbagliata, come l'ha definita G. AMATO, *Una riforma sbagliata*, in *Astrid.it*. Sulle criticità si veda l'intervista condotta da S. ALLIVA a G. Azzariti, *Un suicidio istituzionale all'italiana*, *L'Espresso*, 21/06/2024. Nell'intervista di S. TRUZZI a F. Pallante, questi evidenzia il rischio di trasformazione del regime italiano in un'autocrazia, in *Il Fatto Quotidiano*, 20/06/2024.

¹⁷ Per una ricostruzione si veda L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 65-78.

¹⁸ Le caratteristiche della presidenzializzazione sono sintetizzate da L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, nella "visibile mimesi, nei comportamenti dei primi ministri dei governi parlamentari, della accumulazione di risorse potestative e di

livelli di governo della Repubblica, intrecciandosi alle forme di personalizzazione della politica in espansione in ogni ambito: leadership, primarie e reti micro-personali¹⁹.

Gli anni '90 del secolo scorso si sono caratterizzati per il rafforzamento delle figure monocratiche²⁰ di vertice tanto a livello comunale tanto a livello regionale.

Per i Comuni, la sperimentazione dell'elezione diretta del Sindaco è stata introdotta a seguito dell'approvazione della legge n. 81 del 1993, perseguendo l'intento di emancipare il Sindaco dalle pressioni e dagli interessi dei partiti di maggioranza²¹ e sospingendo la vocazione maggioritaria e leaderistica che si andava affermando. Difatti, l'elezione diretta del Sindaco ha anticipato di poco lo svolgimento del referendum per l'abrogazione delle norme inerenti al sistema elettorale dei Comuni più popolosi, proposto al fine di estendere a tutti i Comuni il sistema maggioritario previsto solo per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti²².

Per le Regioni, invece, a mutare l'assetto organizzativo è intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 1999. Nella convinzione della necessità di rendere più stabili gli esecutivi regionali²³ si è introdotta anche qui la possibilità per i cittadini di eleggere direttamente il Presidente della Giunta²⁴. Presentato come un regime transitorio²⁵, in attesa dell'approvazione degli Statuti da parte delle Regioni che avrebbero potuto optare per una diversa organizzazione, la scelta del modello dell'elezione diretta del Presidente operata dal novellato art. 122 della Costituzione e la sua immediata applicazione *ope legis* hanno espresso un *favor* da cui difficilmente le singole Regioni avrebbero potuto distaccarsi. A ostacolare possibili interventi autonomi dell'Organo assembleare²⁶, sancendone la definitiva «sudditanza»²⁷ all'Esecutivo, è stata posta la clausola *aut*

mezzi propri della presidenza statunitense; nella autonomia del vertice dell'esecutivo americano dalle Camere ma soprattutto dal partito di provenienza; da ultimo nella estrema personalizzazione della campagna elettorale, concentrata sul protagonista candidato-Presidente, lasciando sempre più in ombra la formazione politica che pure lo ha designato dopo numerose primarie".

¹⁹ M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 9.

²⁰ Per una ricostruzione si veda A. D'ANDREA, *La forma di governo regionale e degli enti locali nella prospettiva "federalista"*, in *Rivista giuridica on-line - ISSIRFA - CNR*, n. 1, 2013, pp. 1-11.

²¹ O. LANZA, D. TIMPANARO, *Che cosa è cambiato con l'elezione diretta del Sindaco? Alcune risposte dall'esperienza di Catania*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 14, 1997, pp. 43-68, evidenziavano la possibilità che l'elezione diretta portasse un "«partito del sindaco» a sostituire il «partito degli assessori»".

²² Il referendum fu ammesso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 33 del 1993. Si veda G. MANNARINI, *L'utilizzo del referendum in materia elettorale in una prospettiva comparata: Italia e Regno Unito*, in *Nomos - note e commenti*, n. 3, 2023, p. 4.

²³ Si veda R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 2, 2004, p. 910.

²⁴ G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, p. 1139, ricorda come la dottrina abbia interpretato diversamente la forma di governo regionale definendola "neoparlamentare, semiparlamentare, premierale". M. LUCIANI, *Voce Governo (forme di)*, cit., nota 15, evidenzia come la forma di governo sia un concetto proprio della statualità, sicché può essere utilizzato a livello regionale solo per "ellissi".

²⁵ Art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999.

²⁶ Si veda M. GIACOMINI, *L'esercizio dell'autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, nota 33.

²⁷ M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabun simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 96.

*simul stabunt aut simul cadent*²⁸ che, affiancata all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, ha contribuito a capovolgere il rapporto tra il Consiglio regionale e il Presidente²⁹.

Le riforme dei modelli organizzativi degli Enti territoriali sono apparse molto simili. In entrambi i casi vi è stato un accentuato protagonismo dell'Organo di vertice alimentato dalla legittimazione popolare diretta.

Ma, ciò che qui preme evidenziare è l'effetto che il nuovo assetto dei poteri ha prodotto sul sistema partitico. Il dibattito sulle forme di governo ha evidenziato come nei sistemi presidenzialisti i partiti siano incentivati a unire le forze per non disperdere i voti, organizzandosi in un partito più ampio³⁰. Si avrebbe così la semplificazione del sistema partitico per riduzione del numero dei partiti. Tuttavia, questo risultato appare più una tendenza che un vero e proprio automatismo. Il multipartitismo è influenzato, infatti, anche da ulteriori elementi come la legge elettorale³¹, gli elementi contingenti alla politica e la stessa vitalità dei partiti in quanto strumenti della società organizzata.

Tornando al caso degli Enti territoriali, si può osservare come a livello comunale si registri il consolidamento della tendenza a una maggiore frammentazione partitica. Anche a livello regionale, seppure in maniera più contenuta rispetto all'esperienza comunale, l'elezione diretta del Presidente di Giunta regionale non ha arrestato il fenomeno di aumento del numero di partiti candidati alle elezioni, già apparso negli anni '80 a seguito delle difficoltà dei partiti di elaborare la complessità sociale.

Dunque, la forza elettorale dell'Organo di vertice e il rapporto diretto che attraverso l'elezione si istaura con i cittadini – sia nel caso dei Comuni che in quello delle Regioni – non hanno semplificato il sistema politico riducendo il numero dei partiti. Si è assistito invece alla ri-organizzazione di coalizioni di partiti, talvolta disomogenee, per sostenere elettoralmente il candidato.

Per comprenderne le ragioni bisogna volgere lo sguardo al sistema dei partiti su cui sono calate le riforme³². Infatti, particolare rilevanza sembra potersi attribuire alle dinamiche interne ai partiti politici e in particolare al diverso grado di autonomia goduto dai livelli territoriali rispetto al partito nazionale. Elementi che inevitabilmente finiscono per influenzare l'atteggiamento dei partiti cittadini e regionali rispetto al vertice istituzionale dell'Ente territoriale di riferimento e che si riverberano sul rendimento dell'assetto organizzativo dei Comuni e delle Regioni.

²⁸ Sull'applicazione del principio *simul stabunt simul cadent* ai fini di garantire la stabilità dell'esecutivo regionale si vedano le sentt. della Corte cost. n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004.

²⁹ C. DE FIORES, Art. 126, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2499, con riferimento all'applicabilità della clausola alle dimissioni volontarie del Presidente della Giunta parla di "ricatto strisciante nei confronti delle assemblee elettive".

³⁰ A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, London, 2012, trad. it. a cura di L.C. PAPAVERO e L. VERZICHELLI, ed. it. a cura di L. VERZICHELLI, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 170, definisce la presidenza il "premio politico più ambito".

³¹ Si veda A.G. LANZAFAME, *La vis espansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 275.

³² Sulla capacità del sistema politico di influenzare la concretizzazione storica della forma di governo si veda G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'Ordinamento costituzionale*, cit., p. 101.

A livello comunale, si è osservato come l'elezione diretta del Sindaco abbia generato una identificazione dell'Ente comunale con il Sindaco³³. Da ciò è conseguita, specie nello schieramento politico di centro-sinistra, una crescita della loro influenza, che si è declinata in un vero e proprio «partito dei sindaci»³⁴. Questa dinamica è stata agevolata anche dalla dialettica centro-periferia tra le articolazioni del partito e dalla circolazione bi-direzionale dei politici: dall'alto al basso (*top down*) e dal basso all'alto (*bottom-up*). Si sono avuti perciò esponenti politici nazionali che hanno ricoperto cariche cittadine e, viceversa, sindaci che hanno assunto una rilevanza nazionale all'interno del partito³⁵. Questa relazione non ha annullato però l'autonomia del partito cittadino che storicamente è sempre stata molto marcata³⁶. Sicché, non è stato possibile per il Sindaco dismettere il ruolo di mediatore tra i partiti della propria maggioranza. Infatti, quando il Sindaco non è riuscito a mediare tra la propria visione amministrativa e quella del suo partito o dei partiti della sua maggioranza si è assistito alla rivendicazione da parte dei partiti della propria indipendenza e alle sue dimissioni³⁷. In conclusione, se la ricerca del successo politico elettorale ha favorito la riunione dei partiti in coalizione, la maggiore frammentazione partitica sembra potersi ricondurre all'esigenza dei politici, nazionali e locali, di una propria base elettorale e di una maggiore notorietà da far valere nei confronti dei partiti politici nazionali.

Invece, a livello regionale, i partiti nazionali hanno sempre esercitato un alto grado di influenza nei confronti dei partiti regionali³⁸. Chiusi in se stessi come difesa alle spinte centrifughe³⁹, i partiti nazionali, di tal guisa, hanno finito per compromettere l'autonomia dei partiti regionali.

Questo particolare rapporto tra centro e periferia del partito, riflesso anche a livello statutario⁴⁰, si è riverberato sul momento elettorale. L'elezione diretta del Presidente della

³³ C. BACCETTI, *I primi quattro anni dei sindaci eletti direttamente (1993-1997)*, in *Amministrare*, n. 2, 1998, p. 223.

³⁴ L. VERZICHELLI, *Partito dei Sindaci o Sindaci di partito?*, in *il Mulino – Rivista di cultura e di politica*.

³⁵ Si pensi all'ascesa del Sindaco di Firenze Matteo Renzi a segretario del PD. Per l'intreccio tra la carica istituzionale e quella di dirigente nazionale di partito si pensi al percorso politico di Walter Veltroni, già dirigente nazionale ed eletto poi Sindaco di Roma, o a quello di Gianni Alemanno. Ancora si può ricordare il caso di Flavio Tosi, Sindaco di Verona o di Piero Fassino, ex segretario dei DS e poi Sindaco di Torino.

³⁶ Si veda T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in F. CAZZOLA, M. ILARDI, T. MARTINES, G. PRIULLA, S. SCARROCCIA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, *I partiti di fronte alle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 3.

³⁷ Si pensi alla vicenda conclusiva del mandato del Sindaco di Roma Ignazio Marino. Dimessosi a seguito di forti contrasti con il Partito democratico, la vicenda sembra indicare la necessaria convergenza dell'indirizzo politico-amministrativo da perseguire tra il Sindaco e la propria maggioranza politica. L'allora segretario del Partito democratico e contestualmente Presidente del Consiglio Matteo Renzi spiegava l'accaduto come una conseguenza della perdita di contatto del Sindaco con la città. Si veda V. FORGNONE e V. GIANNOLI, Roma, *È finita l'era Marino: 26 consiglieri consegnano le dimissioni, decade la giunta*, in *la Repubblica*, 30/10/2015. Più recente e meno noto è il caso del Sindaco di Castelfranco Veneto, Stefano Marcon dimessosi a seguito di divergenze con il proprio partito. Si veda l'articolo *Castelfranco Veneto, il sindaco leghista Marcon si dimette e attacca: «il partito e gli assessori hanno trasformato il mio sogno in un incubo»*, in *la Repubblica*, 26/06/2023.

³⁸ U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 760.

³⁹ Si veda T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, cit., p. 3.

⁴⁰ All'art. 1, lo statuto del PD riconosce l'autonomia statutaria alle «unioni regionali» e alle «Unioni provinciali di Trento e Bolzano», nel «rispetto e in armonia con i principi fondamentali dello Statuto nazionale». Le unioni territoriali, regionali e comunali, ai sensi dell'art. 15 godono di autonomia politica, programmatica, organizzativa e finanziaria. Ai sensi

Giunta regionale non ha favorito difatti l'affermazione di un comportamento elettorale autonomo dei partiti regionali rispetto alle logiche nazionali, difficilmente conseguibile anche per l'assenza sia di identità territoriali, etniche e linguistiche, sia di una cultura della differenziazione⁴¹. Aspetti, non a caso, maggiormente presenti nelle realtà comunali.

Sicché, le elezioni regionali sono state interpretate simbolicamente come un momento di misurazione del consenso del Governo nazionale e preludio di nuovi possibili equilibri politico-nazionali⁴². Le stesse campagne elettorali sono state spesso incentrate su tematiche nazionali e non sono mancati persino i casi di candidati alla Presidenza della Regione scelti dalle segreterie nazionali dei partiti anziché dai partiti regionali⁴³.

L'elezione diretta del Presidente di Giunta regionale non ha quindi ridotto il numero dei partiti ma ha favorito solo la loro organizzazione in coalizione a fini elettorali. Di converso, la legittimazione popolare diretta ha conferito al Presidente della Giunta regionale una forte indipendenza rispetto al proprio partito⁴⁴. Anzi, le particolari dinamiche politiche e partitiche sembrano determinare sempre più di frequente una confusione, seppure temporanea, tra il Presidente della Giunta regionale e il partito politico regionale, in funzione della crescita di consensi del partito nazionale. A differenza di quanto accade talvolta nei Comuni, pertanto, i partiti proiettati nel Consiglio regionale tendono a non sfiduciare il Presidente, scoraggiati anche dalla clausola *simul stabunt simul cadent*⁴⁵.

dell'ultimo comma dell'art. 15 la direzione nazionale può promuovere la cooperazione "rafforzata" tra le Unioni regionali "della medesima circoscrizione elettorale per le elezioni del Parlamento europeo" attraverso strumenti e modalità individuate in un apposito regolamento. L'art. 23 attribuisce al Segretario nazionale la possibilità di intervenire nei confronti delle strutture regionali e territoriali anche nei soli casi di "necessità e urgenza". Nel Movimento politico di Forza Italia, l'art. 24 conferisce al Segretario nazionale il potere di nomina dei segretari regionali. L'articolo 19 dello Statuto di Fratelli d'Italia riconosce agli organismi regionali di partito "autonomia economico/finanziaria" ma non prevede una autonomia politica. Anzi, i programmi e le liste per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale devono essere proposti dal Coordinamento regionale alla Direzione nazionale.

⁴¹ In tal senso si veda A. COSSIRI, *Il territorio nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, n. 3, 2014, p. 371.

⁴² In questo senso G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, pp. 807-809. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit., p. 131, ricorda come nel 2000 Massimo D'Alema abbia utilizzato l'occasione delle elezioni regionali come "terreno di scontro col partito personale di Berlusconi", contrapponendo di tal guisa "la personalizzazione dal basso contro la personalizzazione dall'alto".

⁴³ Si pensi al caso di Vito Bardi, introdotto alla politica da Silvio Berlusconi - in accordo con gli alleati Matteo Salvini e Giorgia Meloni - per guidare la coalizione di centro-destra nelle elezioni regionali della Basilicata tenutesi nel 2019 e attualmente al suo secondo mandato. Sul punto si veda l'articolo *Chi è vito Bardi, il generale di Forza Italia chiamato da Berlusconi e confermato governatore in Basilicata*, in *Il Sole 24 ore*, 22/04/2024.

⁴⁴ M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit., pp. 4-6.

⁴⁵ Come ricorda A. D'ATENA, *Il Presidente della Regione: un caso di dissociazione tra potere e responsabilità?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2012, p. 916, la sfiducia acquista un carattere distruttivo, anzi "autodistruttivo".

3. Partiti di massa addio. Il premierato a Costituzione invariata

Il nuovo modello organizzativo degli Enti territoriali ha accompagnato l'affermazione del fenomeno della presidenzializzazione anche a livello nazionale, per il tramite del principio maggioritario.

Essa ha preso avvio tra le rovine dei partiti di massa colpiti dalle inchieste giudiziarie degli anni '90. Gli scandali e il livello di corruzione emerso attraverso il sistema di tangenti, avevano già deteriorato il rapporto di fiducia tra il sistema politico e i cittadini, e tra questi e lo Stato, e avevano altresì originato il declino del ruolo costituzionale dei partiti oramai privi di progettualità politica.

Dismessa la vocazione politica a trasformare i bisogni dei cittadini in istanze da trasmettere agli Enti politici, ai partiti non è restato altro che intraprendere la strada dell'innovazione. Così, mentre si smarrivano lentamente le coordinate politiche e culturali⁴⁶ rincorrendo il rinnovamento nella continuità senza identità⁴⁷, emergeva un nuovo modo di fare politica, tutto fondato sulla comunicazione radio-televisiva e sulla concorrenza⁴⁸ – declinato sul piano della comunicazione, dell'economia e sociale – insinuando nell'individuo un sentimento di aversità nei confronti della collettività e degli altri individui singolarmente considerati.

Questo modello è apparso congeniale al suo ideatore, Silvio Berlusconi, per il suo ruolo di imprenditore e proprietario di televisioni e di quotidiani⁴⁹. Il partito di Forza Italia era considerato un'appendice dell'azienda televisiva⁵⁰ suggerendo la percezione di un rapporto diretto tra cittadini e *leader*.

Dunque, la presidenzializzazione ha germogliato con facilità, portata avanti dalla personalizzazione della politica e dalla spinta carismatica dei *leader* di partito.

Sicché, divenuti interpreti del potere, insofferenti ai limiti cui lo Stato costituzionale li costringe e sempre più lontani dai cittadini, sono stati i partiti, a Costituzione invariata, a

⁴⁶ A. BARBERA, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli Editori, Firenze, 2009, p. 233, evidenzia come le fratture ideologiche, i *cleavages*, sulle quali si insediarono e prosperarono i partiti del novecento, si erano ormai "illanguidite" e al loro posto venivano introdotti elementi "motivazionali" al fine di orientare l'elettorato. O. KIRCHHEIMER, *Le trasformazioni dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 188, ha evidenziato come la deideologizzazione comporti "il trasferimento dell'ideologia da una struttura organizzativa chiaramente determinata e dotata di obiettivi politici, ad una struttura di forze motivazionali utili ma per nulla necessarie, che operano nella scelta elettorale".

⁴⁷ G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., p. 153, ricorda come non sia stata la "vittoria della destra neoliberista a cambiare il corso della storia" ma "la rinuncia della socialdemocrazia a far valere la sua storia", a portare avanti gli "ideali di libertà, eguaglianza e giustizia sociale" promossi dalla Costituzione.

⁴⁸ C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4, 2010, p. 35, evidenzia come in un primo tempo i "circuiti mediatici" si siano sovrapposti alla funzione di intermediazione svolta dai partiti politici, per poi eroderla gradualmente, "implicando una forte personalizzazione della politica".

⁴⁹ Per una attenta ricostruzione si veda O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, nn. 3-4, 2009, pp. 29-31.

⁵⁰ M. VILLONE, *Il tempo della Costituzione*, ScriptaWeb, Napoli, 2011, p. 68, ricorda come nel ruolo di quadri politici vennero inseriti i quadri aziendali Fininvest e si introdusse l'uso di provini video quale tecnica di selezione dei candidati.

conferire alla forma di governo un andamento presidenzialista – a trazione del Presidente del Consiglio.

Di tal guisa i partiti si sono alleati in coalizioni, sempre più trasversali e talvolta instabili, diventando insensibili alle diverse prospettive politiche di cui pure dovrebbero farsi portatori e che sole gli consentono di essere riconosciuti dai cittadini. Sicché, le differenze tra i partiti hanno finito per assottigliarsi al punto da diventare impercettibili, all'ombra della personalità politica attorno alla quale si sono di volta in volta riuniti.

Gianni Ferrara ricorda che i Governi succedutisi nell'epoca maggioritaria sono stati guidati da segretari di partito, da Presidenti candidati alla carica governativa in sede di elezioni o da personalità politiche non espressione di specifici partiti ma sostenute da essi⁵¹.

L'esorbitante protagonismo del Presidente del Consiglio nel ventennio berlusconiano si è presto tramutato in proposte di riforma costituzionale. Tentativi che hanno mostrato i limiti di una semplificazione per via legislativa del sistema partitico. Si pensi, in particolare, al d.d.l. n. S. 2544-D del 2006, approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta e respinto dai cittadini con lo strumento referendario ex art. 138 Cost. Il testo della riforma cercava di cristallizzare la centralità del Presidente del Consiglio e di garantirgli una maggioranza solida. La sua candidatura doveva avvenire mediante collegamento con i candidati o con una o più liste di candidati alle elezioni della Camera dei deputati e alla legge ordinaria si affidava il compito di favorire la formazione di una maggioranza⁵². La volontà dei partiti di affidarsi al Presidente del Consiglio⁵³ si poteva cogliere, però, soprattutto dalle norme inerenti alla mozione di sfiducia. Nel caso di sua approvazione, infatti erano previste le dimissioni del Presidente del Consiglio e lo scioglimento della Camera dei deputati da parte del Presidente della Repubblica.

Tuttavia, il superamento della mediazione politica per lasciare il posto a una logica spartitoria incentrata sulle cariche e sulle figure dei politici, tipica della personalizzazione, nonché la coabitazione forzata dei partiti all'interno delle coalizioni hanno incentivato la loro litigiosità, alla ricerca di consensi elettorali. Del resto, i partiti si sarebbero potuti alleare in coalizione «prescindendo dai programmi» o utilizzando un «obiettivo minimo aggregante»⁵⁴.

Talché, la riforma ha dovuto fare i conti con il multipartitismo tipico delle società complesse prevedendo, in caso di respingimento della mozione di sfiducia con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza, l'obbligo di dimissioni in capo al Presidente del Consiglio ma altresì la possibilità per il Parlamento di approvare una mozione per dichiarare di voler proseguire nell'attuazione del programma ed evitare così il suo scioglimento⁵⁵.

⁵¹ G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'Ordinamento costituzionale*, cit., p. 104. Lo schema si ripete ancora oggi senza rilevanti colpi di scena, salvo l'unica eccezione del vice-segretario del PD Enrico Letta, divenuto Presidente del Consiglio nel 2013 e prontamente sostituito poco dopo dal segretario del suo partito.

⁵² Art. 30, d.d.l. S. 2544-D.

⁵³ G. GUARINO, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2005, p. 4 chiarisce come "il regime che il progetto di legge costituzionale mira ad introdurre ha chiare connotazioni "plebiscitarie" (si vota sul nome del candidato primo ministro) e "dittatoriali" (concentrazione dei poteri nel Primo ministro e nel gruppo coalizzato)".

⁵⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁵ Si veda l'art. 32 del d.d.l. S. 2544-D.

Eppure, con l'inizio del tramonto del Berlusconismo nel 2011 e con la comparsa di un terzo partito – il Movimento 5 stelle – a rompere il bipolarismo italiano sembra essersi avviata a conclusione anche l'epoca delle coalizioni fondate sul carisma del *leader*.

Sempre più insofferenti alle alleanze, i partiti si sono trincerati dietro lo scudo della tecnica⁵⁶ – a partire dal Governo Monti – oppure hanno affiancato personalità estranee ai circuiti politici classici, anonime quando avevano bisogno di maggiore visibilità – come il caso di Giuseppe Conte nel 2018⁵⁷ – oppure conosciute come nel caso di Mario Draghi⁵⁸.

Talché, privi di idee e di visioni programmatiche e strategiche ma in continua lotta per il consenso elettorale, ai partiti non resta che continuare ad assediare la Costituzione. Traspare, dunque, il tentativo dei partiti odierni di liberarsi della pervicace resistenza dei valori costituzionali alla deriva sociale e culturale, mostrandosi incuranti della difesa da parte dei cittadini, manifestatasi a più riprese⁵⁹.

4. Il Premierato e i suoi effetti sul sistema dei partiti

Così, il disegno di legge di revisione costituzionale appena licenziato in prima deliberazione da parte del Senato, si presenta assai complesso e dai molteplici risvolti.

L'obiettivo dichiarato è quello di affrontare «l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il “transfughismo” parlamentare» e di «consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione»⁶⁰. A ben vedere, le questioni attengono prevalentemente alla durata delle Assemblee legislative e alle difficoltà riscontrate dalla coalizione di maggioranza ad assumere le decisioni per problemi interni di natura precipuamente politica. Ma, secondo una consolidata retorica politica, la loro interpretazione e classificazione come elementi di ingovernabilità pone l'attenzione del legislatore costituzionale sulla forma di governo e lo orienta verso uno strumento giuridico inappropriato all'obiettivo prefissato. Pur emergendo la netta separazione tra lo Stato e la società, l'interruzione della funzione di intermediazione svolta dai partiti, il crescere delle diseguaglianze economiche e sociali e l'assenza nel Paese di una maggioranza

⁵⁶ C. NAPOLI, *Alterità attenuata e discontinuità identitaria. Riflessioni sull'avvicendamento tra tecnica e politica al governo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2023, p. 210, evidenzia una crescente “immedesimazione tra tecnica e politica in cui la decisione finale è presa dal tecnico che è al contempo (il) politico”.

⁵⁷ Per un'attenta ricostruzione della sua formazione si veda M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2018, pp. 3-11.

⁵⁸ Sul passaggio dal governo Conte al governo Draghi e gli effetti sulla forma di governo si veda A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n.4, 2023, pp. 303-307.

⁵⁹ Mi riferisco ai referendum costituzionali promossi nel 2006 e nel 2016 per opporsi alle modifiche costituzionali approvate dal Parlamento, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta inerenti alla forma di governo. Il primo ha riguardato la legge di revisione costituzionale recante “*Modifiche al Titolo I della parte II della Costituzione*” e volta a rafforzare il potere del Presidente del Consiglio. Nel 2016 invece, il referendum costituzionale ha avuto ad oggetto la riforma della seconda parte della Costituzione inerente alle “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”.

⁶⁰ Così si legge nella Relazione che accompagna il d.d.l. S. 935 del 2023, p. 3.

sociale e politica coesa, capace di conferire stabilità al Governo⁶¹, si è preferito perseverare sulla via della semplificazione politica e proporre l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente del Consiglio e la «stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico»⁶².

Di tal guisa, però, come ha evidenziato la dottrina si delineano le condizioni per l'affermazione di un capo⁶³.

Il Presidente del Consiglio istaura, infatti, un rapporto diretto di rappresentanza con gli elettori sulla base del programma elettorale proposto.

Nel regime parlamentare, il programma rappresenta le aspirazioni dei cittadini riuniti in partito⁶⁴; esso attiene dunque a una sfera pre-giuridica, poiché solo con le elezioni i diversi programmi vengono proiettati nella dimensione dello Stato apparato, per essere mediati e selezionati. In questo modo, il Parlamento definisce la politica nazionale e delimita l'ambito contenutistico all'interno del quale il Governo, titolare della politica generale, potrà definire, assieme al Parlamento⁶⁵, l'indirizzo politico⁶⁶.

Invece, a seguito dell'immediatezza del rapporto rappresentativo previsto dal d.d.l., il programma elettorale del candidato Presidente del Consiglio, in caso di elezione, finirebbe per tramutarsi nello stesso indirizzo politico nazionale.

Si cerca così di superare la difficoltà di realizzare il programma e l'instabilità delle coalizioni di maggioranza attraverso l'attribuzione di un valore vincolante al programma elettorale, assecondando la tendenza della politica, originata nel 2001 con la proposta del c.d. contratto con gli italiani da parte del leader della colazione "La casa delle libertà" Silvio Berlusconi.

Se nei confronti delle minoranze si tratteggia lo schema dell'assioma democratico⁶⁷, volto a ricondurre il pluralismo sociale alla volontà presupposta della maggioranza, questa identificazione tra programma elettorale e indirizzo politico assume rilievo anche nei confronti dei partiti della maggioranza.

La costituzionalizzazione del premio di maggioranza, prevista dall'art. 5 del d.d.l., incentiva i partiti a coalizzarsi prima delle elezioni. A essi è dunque richiesto di condividere un

⁶¹ Si veda in tal senso C. LAVAGNA, *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in *il Politico*, nn. 1-2, 1981, pp. 157-159.

⁶² Così si legge nella Relazione che accompagna il d.d.l. S. 935 del 2023, p. 3.

⁶³ Di "elezione del capo" parla G. AZZARITI nell'intervista rilasciata a S. ALLIVA, *Questa non è la riforma del premierato*, cit. Nello stesso senso A. ALGOSTINO, *Premierato... Perché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023. Si veda anche, A. PIACENTINI VERNATA, *il "seguito" della riduzione del numero dei parlamentari: la riforma dei regolamenti delle Camere*, in G. AZZARITI (a cura di), *Costituzione e realtà sociale in mutamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p.145.

⁶⁴ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, serie A, 1939, pp. 53-172, ora in *ID.*, *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 54.

⁶⁵ M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 555.

⁶⁶ M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *La "lotta per la Costituzione": come impedire che una revisione incostituzionale determini una discontinuità costituente*, in *Astrid, Costituzione una riforma sbagliata: il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli Editore, Firenze, 2004., p. 123, evidenziano come, sul piano istituzionale, attraverso la mediazione e l'accordo parlamentare i partiti coalizzino gli interessi rappresentati in Parlamento attorno al programma di governo e consentano così all'Esecutivo di svolgere una funzione "direttiv[a] nei confronti del Parlamento".

⁶⁷ Per una critica dell'assioma democratico si veda G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 74-78.

programma con il candidato Premier, ma il loro apporto risulterà inversamente proporzionale alla forza del Presidente del Consiglio. Ciò potrebbe condurre a un'ulteriore omologazione dei partiti della coalizione con il rischio per i partiti minori di perdere consensi a favore del partito del Premier⁶⁸. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio rischia perciò di essere controproducente per gli stessi partiti della coalizione e di incentivare la litigiosità all'interno della coalizione.

In effetti, il d.d.l. sembra già riflettere i difficili rapporti interni all'attuale maggioranza parlamentare che ha approvato il testo al Senato. Talché la riforma mira a conservare uno spazio di autonomia per i partiti – ancor più necessario a seguito del ritrovato protagonismo e della maggiore irrequietezza mostrata nei confronti del Presidente del Consiglio⁶⁹ – e finisce per disegnare la caricatura di un Presidente del Consiglio plebiscitato, ostaggio della sua maggioranza politica, ammettendo la possibilità che egli non ricopra la carica per più di 7 anni e 6 mesi⁷⁰ in quanto sostituito dalla propria maggioranza, in tutti i casi in cui non sia stata approvata una mozione di sfiducia⁷¹. Proprio per far fronte alle insidie della propria maggioranza il testo incrementa ulteriormente i poteri del Presidente del Consiglio offrendogli la facoltà di richiedere lo scioglimento anticipato delle Camere⁷².

Il rapporto tra maggioranza e Presidente del Consiglio è rappresentato dalla riforma fragile al punto da non prevedere l'istituto delle dimissioni neppure nel caso in cui la mozione sia respinta con i voti determinanti di parlamentari della minoranza. Anzi, sembra possibile la definizione di una maggioranza a geometria variabile, pronta ad aprirsi alle forze partitiche più indecise che cercano di posizionarsi al centro⁷³, e addirittura configurare un vero e proprio ribaltone, come nel caso dei due Governi guidati da Conte.

Sicché, da un lato, sembra riconoscersi al Premier la possibilità di esercitare una funzione aggregante che può incidere sulla rilevanza della sua figura per i partiti in campagna elettorale⁷⁴. Infatti, questi potrebbero essere incentivati a concentrarsi prevalentemente sulla campagna elettorale del Presidente del Consiglio, distanziandosi ulteriormente dai cittadini.

Dall'altro lato, sembra invece destinato a rafforzarsi il governo dei partiti⁷⁵, celati dietro la maschera del *leader*.

Il silenzio della riforma sulle modalità di scelta del *leader* della coalizione, che resterà definito in base alle dinamiche politiche tra i partiti, *rectius* le segreterie dei partiti, sembra escludere la possibilità di un'ulteriore frammentazione partitica. I partiti saranno incentivati, infatti, ad

⁶⁸ T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *il Politico*, n. 1, 2004, p. 2, evidenzia come il “*Capo del Governo è il leader del partito (o della coalizione di partiti) che conquista la maggioranza in Parlamento*”.

⁶⁹ Si pensi all'esperienza del Governo Draghi, quando i partiti hanno provocato la crisi di governo. Sulle vicende del Governo Draghi e sulla sua crisi si rinvia a M. CECILI, *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2023.

⁷⁰ Art. 5 d.d.l. S. 935.

⁷¹ Art. 7 d.d.l. S. 935.

⁷² Art. 7 d.d.l. S. 935.

⁷³ Nel panorama attuale italiano questo ruolo sembra essere rivestito dal partito Italia Viva.

⁷⁴ È quanto verificatosi in Israele a seguito dell'introduzione del premierato. Per un confronto con l'esperienza israeliana si veda R.Y. HAZAN, *Riforma elettorale e sistema partitico in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 1999, p. 322.

⁷⁵ In tal senso si veda F. BILANCIA, *Il c.d. “premierato” all'italiana. A prima lettura*, in *Diario di diritto pubblico*.

affermarsi il più possibile alle elezioni per affermare la propria forza nei confronti del Premier e della coalizione stessa. Esclusa però la campagna elettorale dei partiti della stessa coalizione per far valere le differenze programmatiche, il pericolo è che si incentivi ulteriormente la personalizzazione della politica.

5. Una breve riflessione conclusiva

Come abbiamo cercato di far emergere, l'elezione diretta a suffragio universale degli organi di vertice degli Enti territoriali ha influenzato il sistema dei partiti.

Per i Comuni, l'estensione del territorio, la diversa percezione di vicinanza dell'Ente da parte dei cittadini e la natura prettamente amministrativa dei problemi di competenza hanno condotto alla preservazione dell'autonomia del partito locale rispetto al partito nazionale. Ciò ha dotato i partiti di una maggiore resistenza nei confronti delle spinte leaderistiche del Sindaco plebiscitato, preservando uno spazio di intervento politico. Inoltre, questi elementi hanno favorito una maggiore frammentazione politica.

Quanto alle Regioni, invece, la dinamica centro-periferia e l'assimilazione della politica regionale a quella nazionale hanno favorito una ridotta autonomia del partito regionale. Questa condizione, sintetizzabile nell'assenza di percezione di uno spazio politico proprio, ha stimolato la forza trainante del Presidente della Giunta regionale senza riuscire però a ridurre davvero la frammentazione partitica, ma assecondando la tendenza leaderistica già in atto nei partiti⁷⁶. Il riflesso a livello regionale della politica nazionale e delle sue dinamiche, poi, ha contenuto i tentativi di legittimazione autonoma da parte dei Presidenti delle Regioni e la crescita del numero dei partiti, avvenuta in dimensioni ridotte rispetto al livello comunale.

A livello nazionale, i partiti esprimono il maggior grado di autonomia possibile e le dinamiche sono tutte incentrate sulla convenienza politica. Questa particolare condizione li rende insofferenti rispetto ai limiti imposti dalla Costituzione e li spinge a propugnare una modifica della forma di governo che tenga conto degli spazi loro necessari per potersi affermare e lottare per il potere.

In questa prospettiva, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio non sembra in grado di ridurre il multipartitismo. La riforma, anche attraverso la costituzionalizzazione del sistema maggioritario, tende invece a incentivare solo le alleanze dei partiti in coalizioni. Tuttavia, proprio la configurazione nazionale del partito e l'esigenza di affermarsi elettoralmente disincentiva la formazione di nuove liste elettorali. Infatti, per dare sfogo all'eccessiva litigiosità dei partiti politici è riconosciuta la possibilità di sostituire il Presidente del Consiglio non sfiduciato.

Inoltre, la necessità di conservare una propria autonomia elettorale da parte dei partiti, compresi in coalizione e privati della possibilità di distinguersi sul piano programmatico dagli alleati, può aumentare la competitività elettorale a livello regionale. La forza elettorale conquistata a livello regionale – specie a seguito dell'aumento delle competenze che

⁷⁶ G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2014, p. 52.

l'approvazione della legge sull'autonomia differenziata⁷⁷ comporta – potrebbe essere fatta valere, infatti, anche a livello nazionale nei rapporti interni alla coalizione.

In definitiva sembra disatteso il principale obiettivo della riforma: di garantire una maggiore stabilità di governo, come indicato nello stesso titolo. Il Presidente del Consiglio, nonostante la sua legittimazione popolare resta, infatti, vincolato alle alleanze tra i partiti⁷⁸. Questi sembrano impermeabili persino alla forza carismatica del *leader* che non riesce a incidere sulla frammentazione partitica. Dalle esperienze presidenziali sperimentate a livello comunale e regionale sembra emergere, difatti, la tendenza dei partiti a seguire sempre la propria convenienza politica per acquisire maggior potere. Sicché, persino il principio maggioritario assume le vesti di “cibo” per sfamare i partiti⁷⁹, mai sazi di potere e di seggi da ricoprire. La stabilità della coalizione di maggioranza dipenderà, dunque, più dalla possibilità e dalla capacità di soddisfare gli interessi dei partiti che dalla reale forza elettorale del Presidente del Consiglio.

L'approvazione di una riforma inutile, che non riesce a raggiungere i fini per cui è adottata rischia, tuttavia, di creare ugualmente molti danni. La gestione verticistica del potere schiaccia sempre più il Parlamento, rendendolo il luogo della ratifica dei partiti e riducendo la sua partecipazione all'indirizzo politico nazionale. Così i partiti saranno incentivati a perseverare con maggior vigore a emarginare i cittadini dal circuito politico-istituzionale, respingendo le loro istanze. A farne le spese, pertanto, saranno il Parlamento e i cittadini.

⁷⁷ Il 19 giugno del 2024 il Parlamento ha approvato il disegno di legge d'iniziativa governativa per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario A.C. 1665 del 2024.

⁷⁸ La necessità di garantire una maggiore governabilità è stata sempre la principale argomentazione utilizzata da parte dei sostenitori delle riforme costituzionali. Essi lamentano, infatti, la subordinazione del Governo ai partiti e la possibilità da parte di questi ultimi di decretare la fine della legislatura. Si veda in tal senso, S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale*, «prefazione», in C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI, *I partiti politici. Leggi e statuti*, Istituto Editoriale Cisalpino, Milano, 1966 e ora in ID. *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 85-90. Per una critica alla governabilità si veda l'efficace riflessione di G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, p. 3, che la definisce come “tecnica coattiva”. Anche E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, p. 43, è critica verso la governabilità ed evidenzia come essa sia stata interpretata nel senso di incapacità decisionale.

⁷⁹ Il rinvio è alla metafora mortatiana che paragona i partiti alla lupa dantesca in quanto mai sazi di cibo, C. MORTATI, *Indagine sul partito politico-La regolazione legislativa*, Tomo III-Comunicazioni del 18 gennaio 1967, ISLE-Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, Giuffrè, Milano, 1968, p. 945.

LIDIA BLUMETTI*

L'influenza dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri sulle prerogative del Presidente della Repubblica**

ABSTRACT (EN): The paper aims to examine the effects produced by Constitutional Bill No. 935 on the role of the President of the Republic in the Italian form of government. In particular, the author analyzes the changes affecting the power of appointment of the Prime Minister and Ministers and the presidential power to dissolve the chambers.

ABSTRACT (IT): Il contributo si propone di esaminare gli effetti prodotti dal disegno di legge costituzionale n. 935 sul ruolo svolto dal Capo dello Stato nella forma di governo italiana. In particolare, l'autrice prende in esame le modifiche incidenti sul potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri e sul potere di scioglimento anticipato delle Camere.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'incidenza del d.d.l. n. 935 sui poteri presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri. – 3. La modifica sostanziale del potere di scioglimento: da potere discrezionale a scelta vincolata. – 3.1. (a) Scioglimento delle Camere in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia al Governo. – 3.2. (b) Scioglimento delle Camere in caso di approvazione di una mozione di sfiducia. – 3.3. (c) Scioglimento delle Camere in «altri casi di dimissioni». – 3.4. (d) Scioglimento delle Camere in caso di mancata richiesta da parte del *premier* eletto o di «decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto». – 4. Una riforma che preserva «al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica?»

1. Introduzione

Il 18 giugno 2024 il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge costituzionale n. 935, attualmente assegnato alla Camera dei deputati (A.C. 1921)¹. Il suddetto disegno di legge mira, come indicato nel titolo – “Modifiche alla parte seconda della Costituzionale 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” – a introdurre l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del

* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale – Sapienza Università di Roma.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il d.d.l. 935 era stato presentato il 15 novembre 2023 ed assegnato il 21 novembre alla 1° Commissione permanente del Senato (Affari costituzionali) in sede referente. La presentazione di tale disegno di legge costituzionale era stata preceduta da quella del d.d.l. n. 830 – presentato in data 1° agosto 2023 – poi assorbito dal primo.

Consiglio dei ministri², riproducendo sul piano nazionale un modello analogo a quello adottato a livello regionale e comunale³.

Il dichiarato scopo sotteso alla proposta revisione del testo costituzionale è noto e risalente: «offrire una soluzione a [...] l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare»⁴. Tutte problematiche da tempo discusse nell'ambito del dibattito politico e giuridico, che sono state, già in passato, poste a fondamento di proposte di modifica del testo costituzionale dirette ad introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri o, in ogni caso, a rafforzarne la legittimazione politica⁵.

La riforma presentata dal Governo Meloni, sempre secondo quanto sostenuto nella Relazione introduttiva, sarebbe ispirata a un «criterio minimale» di modifica del testo Costituzionale. Ciò, anche nella convinzione di dover «preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale»⁶. In effetti, la revisione costituzionale proposta è apparentemente «chirurgica», andando a modificare limitate parti della Costituzione – gli artt. 57, 59, 83, 88, 89, 92 e 94 – e incidendo formalmente su un numero esiguo di attribuzioni presidenziali. Le uniche prerogative del Capo dello Stato che sono oggetto di espressa abrogazione sono la nomina dei cinque senatori a vita⁷ e la possibilità

² Com'è stato da più parti osservato, questo modello era stato adottato nel 1992 dallo Stato di Israele, il quale aveva modificato la propria forma di governo introducendo l'elezione diretta *premier*, in contemporanea a quella del Parlamento, con il quale il primo rimaneva legato da un rapporto di fiducia. Tale riforma, tuttavia - che trovò la sua prima applicazione diversi anni dopo la sua approvazione - è stata modificata dopo nemmeno dieci anni, nel 2001, a causa delle frequenti crisi governative e dei ripetuti scioglimenti anticipati del Parlamento, nonostante il breve periodo di vigenza. A differenza dell'attuale proposta di legge, tuttavia, la riforma israeliana manteneva l'autonomia tra l'elezione del Primo ministro e quella della *Knesset*, prevedendo anzi un sistema elettorale proporzionale.

³ Com'è noto, tale forma di governo è stato introdotto nei Comuni dalla l. n. 81/1993 ed esteso in via transitoria alle Regioni ordinarie dalla l. cost. n. 1/1999.

⁴ Relazione introduttiva al d.d.l. n. 935, p. 3.

⁵ La costruzione del modello originario del governo di legislatura era prospettata, già nel 1983, da Serio Galeotti, il quale aveva articolato un complessivo progetto di riforma nell'ambito del Gruppo di Milano. Per approfondire, si veda S. GALEOTTI, *Verso una nuova Costituzione: ricerca promossa dal Ceses su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti"*, Gruppo di Milano, I, Giuffrè, Milano, 1983. Per un commento sui lavori svolti all'interno di tale gruppo, si rimanda alle considerazioni di B. PEZZINI, *Un progetto di riforma istituzionale (a proposito delle tesi del "Gruppo di Milano")*, in n. 1, *Il Politico*, 1984. L'ipotesi di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, peraltro, era stata già formulata nell'ambito di un interessante dibattito dottrinale - *"La costituzione e la crisi"* - organizzato dalla rivista *"Gli Stati"* nel 1973. Dibattito nell'ambito del quale, peraltro, già si ponevano in luce eventuali problematiche relative al rapporto tra un Presidente del Consiglio direttamente eletto dal corpo elettorale e il Presidente della Repubblica (si veda, per esempio, l'intervento di La Pergola).

⁶ Relazione introduttiva al d.d.l. n. 935, p. 4.

⁷ L'ipotesi di prevedere un ristretto numero di Senatori di nomina presidenziale fu discussa in Assemblea costituente, trovando l'opposizione, in particolare, del Partito comunista, ad avviso del quale la designazione "dall'alto" di alcuni membri delle assemblee rappresentative sarebbe entrata in contrasto con il regime democratico che si intendeva istituire, il quale avrebbe richiesto la provenienza dal popolo di ogni autorità. Proposte di modifica dell'art. 59, co. 2, Cost., erano altresì state formulate nel disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Renzi nel corso della XVII legislatura (A.C. n. 2613-d), nella proposta di riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel corso della XIV legislatura (A.S. n. 2544-d), nella proposta formulata dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali della IX legislatura, presieduta dall'on. Bozzi. Nel testo elaborato dalla Commissione D'Alema, invece, si prevedeva, come nel caso del d.d.l. n. 935, l'abrogazione del comma in questione. Si ricorda, infine, che tale

di sciogliere una sola delle Camere⁸. Al contempo, il disegno di legge costituzionale introduce alcuni apparenti contrappesi diretti a riequilibrare il rapporto tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei ministri, a fronte del rafforzamento di tale ultima figura a seguito della sua diretta legittimazione popolare.

Nonostante, come si è visto, le conseguenze della riforma in questione sul ruolo presidenziale appaiano limitate, è evidente che la portata concreta degli interventi di revisione costituzionale non sia data solo dal numero di articoli formalmente incisi ma, soprattutto, dall'impatto di queste modifiche sugli equilibri istituzionali, la cui preservazione rappresenta la cifra essenziale di ciascuna forma di governo. In tale prospettiva, anzi, progetti di riforma di parti più ampie del testo costituzionale potrebbero addirittura risultare meno dirompenti e più equilibrati, laddove diretti a ridefinire le competenze degli organi costituzionali in maniera tale da assicurarne, pur in presenza di un assetto differente, la reciproca limitazione e il coordinamento delle rispettive funzioni⁹.

Alla luce di ciò, lo scopo di tale contributo è quello di verificare se al «criterio minimalista» che ha ispirato la formulazione del testo in discussione corrisponda un'effettiva modifica contenuta del ruolo svolto dal Capo dello Stato nella nostra forma di governo. In tale direzione, ci si concentrerà non tanto sull'espressa abrogazione delle attribuzioni presidenziali menzionate poc'anzi, bensì sulle modifiche sostanziali di altre attribuzioni presidenziali, che pure rimangono formalmente mantenute. Si reputa infatti che l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e, in particolar modo, la specifica disciplina prevista dal disegno di legge in questione, determinino la radicale trasformazione di rilevanti attribuzioni presidenziali: segnatamente, i poteri di nomina del Governo e di scioglimento delle Camere, nonché, di conseguenza, il ruolo svolto dal Capo dello Stato nella gestione delle crisi di Governo. Competenze che, ad avviso di autorevole dottrina, rappresentano la massima espressione della posizione della figura presidenziale nell'ambito della nostra forma di governo¹⁰.

disposizione è stata recentemente oggetto della riforma costituzionale n. 1 del 2020, attraverso la quale si è specificato che il «numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque».

⁸ Una facoltà che è stata esercitata nel 1953, nel 1958 e nel 1963 al fine di equiparare la durata delle due Camere (che prima della legge costituzionale n. 2 del 1963, come noto, era pari a cinque anni per la Camera dei deputati e sei per il Senato).

⁹ Sull'importanza dell'equilibrio tra gli organi costituzionali come condizione del corretto funzionamento delle forme di governo, in relazione alla riforma del c.d. premierato, si veda G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri (DDL nn.935 e 830)*, nell'ambito del *Forum – Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *DPE online*, n. 2, 2023.

¹⁰ Cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 958. Ad avviso di tale Autorevole dottrina, «il Presidente è tenuto a continuamente informarsi di quanto avviene nello stato, ma questa attività di informazione non è fine a sé stessa e serve perché egli possa consapevolmente agire nei momenti decisivi; in questi momenti la decisione è del Presidente, sua esclusiva personale; ma anche in questi momenti il Presidente non governa, il suo compito, delicato, difficile e non remunerativo è esclusivamente quello di porre altri in condizione di governare».

Com'è noto, nel nostro ordinamento, il Presidente della Repubblica svolge un ruolo complesso, non riducibile alla mera sommatoria delle singole competenze allo stesso attribuite¹¹. La carica presidenziale si colloca, infatti, «in tutti gli snodi sensibili dell'assetto istituzionale della Repubblica», tanto da essere «in qualche misura partecipe di tutti i poteri dello Stato»¹². I rapporti che questa intesse con gli altri poteri dello Stato - soprattutto con l'esecutivo - sono in gran parte retti dalla prassi, connotandosi, quindi, per la loro relativa flessibilità. Emblematico, in tale direzione, è proprio il ruolo presidenziale nel procedimento di formazione del Governo e nella decisione relativa allo scioglimento anticipato delle Camere.

2. L'incidenza del d.d.l. n. 935 sui poteri presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri

Come si accennava, l'art. 5 del d.d.l. n. 935 ("Modifica dell'articolo 92 della Costituzione") introduce l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio per la durata di cinque anni, «per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi»¹³. Al fine di garantire la corrispondenza tra la maggioranza parlamentare e l'indirizzo politico espresso dal Presidente del Consiglio, si prevede poi l'elezione contestuale e congiunta di quest'ultimo e delle Camere, nonché la necessità che la legge elettorale assicuri un «premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche»¹⁴. Infine, si esclude la possibilità che alla carica di Presidente del Consiglio possano accedere soggetti che non sono stati eletti come parlamentari, sancendosi che il Primo ministro debba essere eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura.

Pertanto, il d.d.l. n. 935, oltre a prevedere l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, lega strettamente la composizione del Parlamento all'elezione del Presidente, attribuendo alla coalizione che lo sostiene - a prescindere dalla proporzione dei voti conseguiti - la maggioranza

¹¹ Sul ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo la dottrina è sconfinata. Si rimanda, almeno, ai contributi di G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 945 ss.; C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 224 ss.; G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Art. 83-87, in *Comm. cost.*, Zanichelli, Bologna, 1978, pp. 134 ss.; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1985, pp. 5 ss.; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Torino, 1986, pp. 165 ss.; A. DI GIOVINE, *Dieci anni di presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 37 ss.; M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017.

¹² M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale...*, cit., p. 19.

¹³ Tale integrazione è stata operata dall'emendamento n. 3.2000 presentato in Commissione dal Governo. Il testo originario, infatti, non prevedeva alcun limite alla possibilità di rielezione del Presidente del Consiglio.

¹⁴ Anche in questo caso, il testo è stato modificato rispetto a quello presentato in commissione, il quale sanciva la necessità che la legge elettorale garantisse alle liste e ai candidati collegati al Presidente eletto un premio, assegnato su base nazionale, pari al 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere, «secondo i principi di rappresentatività e governabilità».

dei seggi in ciascuna Camera¹⁵. All'esito delle consultazioni elettorali, dunque, si avrà presumibilmente già una maggioranza di governo costituita, cui peraltro sarà attribuita la maggioranza assoluta dei seggi in ciascuna Camera.

È evidente come tale disciplina incida in maniera rilevante sul potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri. Con riferimento al primo, d'altronde, la valenza prettamente formale che verrebbe ad assumere la nomina del *premier* è un corollario della diretta legittimazione popolare di quest'ultimo.

È peculiare che, nel corpo dell'art. 92 Cost., il disegno di legge non faccia proprio menzione della nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, prevedendo piuttosto che «il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo». Si inserisce quindi il «conferimento dell'incarico» all'interno del testo costituzionale, fissando quella che nell'esperienza repubblicana si è consolidata come una fase informale¹⁶, preliminare alla nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, funzionale a permettere al primo di valutare personalmente la possibilità di stilare un programma e una lista di Ministri capaci di ricevere il favore della maggioranza parlamentare. Com'è stato osservato, l'obiettivo dell'inserimento dell'incarico in Costituzione potrebbe essere proprio volto a dare peso alle procedure di consultazione del *premier* incaricato con la propria maggioranza, ai fini della formazione del Governo¹⁷. In ogni caso, è certo che non si assiste alla mera formalizzazione di un "atto" sino ad oggi consolidatosi in via di prassi, ma al radicalmente mutamento di significato dello stesso. Il conferimento dell'incarico, da atto non vincolato nel contenuto, se non nei limiti convenzionali legati agli esiti della precedente fase delle consultazioni¹⁸, diviene infatti un "atto" dovuto e predeterminato nel contenuto. L'elezione diretta del *premier*, infatti, elimina qualsivoglia margine di discrezionalità del Presidente della Repubblica nella scelta del soggetto cui conferire l'incarico, attribuendo a tale prerogativa una valenza esclusivamente formale, consistente nella ratifica dell'esito delle elezioni. D'altronde, l'elezione diretta del *premier* e il meccanismo di trascinamento che questa esercita sulla composizione del Parlamento determinano l'automatica formazione in seno alle assemblee parlamentari di un'ampia maggioranza di governo. In questo contesto, la funzione di mediazione e raccordo svolta dalla figura presidenziale, che è spesso risultata necessaria a porre le premesse per la formazione

¹⁵ Sul punto, sebbene in relazione al testo originario della riforma, F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Forum – Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *DPE online*, n. 2, 2023, pp. 3 ss.; C. De FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in *Forum – Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *DPE online*, n. 2, 2023, pp. 3 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Testo Audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato*, 28 novembre 2023. Si ricorda, peraltro, che la Corte costituzionale, con le note pronunce n. 1 del 2014 e 35 del 2017, ha chiaramente affermato che è necessaria una soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza, in assenza della quale si avrebbe una sproporzione tale tra i voti «in entrata» e quelli «in uscita» da compromettere l'essenziale principio di rappresentatività delle assemblee parlamentari e di eguaglianza del voto.

¹⁶ N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Oss. Cost.*, n. 1, 2024, p. 98.

¹⁷ *Ibid.*, p. 97.

¹⁸ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 200.

dell'esecutivo¹⁹, perde la sua ragion d'essere. Peraltro, come si vedrà meglio in seguito, anche nell'ipotesi di disgregazione di tale maggioranza subito dopo le elezioni (un'ipotesi che, tuttavia, metterebbe seriamente in crisi la logica sottesa alla riforma proposta), al Presidente della Repubblica non rimarrebbe altra strada che rinnovare l'incarico al Presidente eletto e, qualora il Governo non ottenesse nuovamente la fiducia, procedere allo scioglimento delle Camere.

Ad essere inciso, ad avviso di chi scrive, risulta anche il potere presidenziale di nomina dei Ministri, che pure non viene direttamente coinvolto nella riforma in commento. Sebbene tale prerogativa non si sia generalmente inverteata in un condizionamento forte del Capo dello Stato nelle scelte del Presidente del Consiglio incaricato e dalla sua maggioranza²⁰, l'esperienza, anche recente, ha mostrato che la carica presidenziale, quando lo ha reputato necessario, ha saputo ritagliarsi un ambito di intervento non irrilevante, che si è tradotto talvolta nel fermo rifiuto di nominare un determinato soggetto per ricoprire l'incarico proposto²¹.

Seppure, come si diceva, tale potere rimanga formalmente immutato, ci si chiede quale spazio potrà trovare la mediazione presidenziale dinanzi a proposte presentate da un Presidente incaricato che trae la propria legittimazione direttamente dal corpo elettorale²². L'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio attribuisce infatti a tale carica una legittimazione politica tale da rendere più complesso l'esercizio dei poteri presidenziali di influenza, i quali potrebbero essere letti come un'interferenza nella realizzazione del programma di governo, sul quale il Presidente del Consiglio eletto ha ottenuto la "fiducia" elettorale. Ciò, tanto più con riferimento alla scelta delle persone cui affidare i Ministeri e alla loro suddivisione, che rappresentano le prime decisioni politiche di rilievo assunte dallo stesso. Alla luce di ciò, è presumibile che il rafforzamento di tale figura istituzionale, da un lato, determini il Capo dello Stato ad essere maggiormente cauto nel sindacare le valutazioni del Presidente eletto, dall'altro, comporti una più elevata tendenza di quest'ultimo a respingere i "consigli" presidenziali, con il conseguente possibile instaurarsi di dinamiche meno collaborative e più conflittuali.

È vero che un esito assimilabile a quello prodotto dalla riforma in commento potrebbe conseguire anche alla scelta di un determinato sistema elettorale. L'opzione per una legge

¹⁹ G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo delle crisi*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1985, p. 48; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica...*, cit., p. 23.

²⁰ Sul potere presidenziale di nomina dei singoli ministri si vedano, *ex multis*, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, p. 568; C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica, I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1991, p. 8; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, V ed., Il mulino, Bologna, 1997, p. 220; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, p. 387; A. D'ANDREA, *Art. 92 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet giuridica, Torino, 2006, p. 1784.

²¹ Si pensi, per citare i casi più noti, al rifiuto del Presidente Scalfaro di nominare Ministro di Grazia e Giustizia Cesare Previti - che venne poi collocato al Ministero della Difesa - alla mancata nomina da parte del Presidente Napolitano di Nicola Gratteri al Ministero della giustizia, nonché, da ultimo, al fermo rifiuto del Presidente Mattarella di nominare Paolo Savona al Ministero dell'Economica. Su quest'ultima vicenda, si vedano le considerazioni di, A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum Quad. cost.*, 17 settembre 2018, pp. 28 ss.

²² In tal senso, si rimanda alle considerazioni svolte da De Siervo, nel corso dell'audizione informale svoltasi presso la Prima Commissione del Senato della Repubblica il 28 novembre 2023.

elettorale di stampo maggioritario e l'indicazione del capolista in ciascuna lista di candidati o coalizione potrebbero infatti produrre, al termine delle elezioni, l'emersione di una chiara maggioranza, con un proprio *leader* politico. Anche in questo caso, il Presidente si limiterebbe presumibilmente ad accertare, nel corso delle consultazioni, l'effettiva volontà della maggioranza e conferire l'incarico al soggetto indicato quale capolista²³. Una simile eventualità, tuttavia, rientra nella dinamica del ruolo che il Capo dello Stato svolge nell'ambito della formazione del Governo, la cui incisività muta fisiologicamente sulla base del contesto politico nel quale si trova ad operare. Anche in tal caso, infatti, i poteri presidenziali potrebbero tornare ad essere particolarmente incisivi in tutti quei frangenti, non preventivabili, in cui la situazione politica non risulti altrettanto definita.

3. La modifica sostanziale del potere di scioglimento: da potere discrezionale a scelta vincolata

Ad avviso di chi scrive, le maggiori – e “pericolose” – implicazioni della riforma sul ruolo presidenziale risiedono tuttavia nella sostanziale modifica del potere di scioglimento anticipato delle Camere, per come si è sinora andato configurando. Non ci si riferisce all'espressa eliminazione, ad opera del d.d.l. 935, della possibilità per il Capo dello Stato di sciogliere una sola delle due Camere, cui si è fatto cenno in principio. Una modifica che non si ritiene di particolare rilievo, dal momento che tale facoltà, a seguito dell'avvenuta equiparazione della durata delle due Camere – ad opera della legge costituzionale n. 2 del 1963 – non è mai stata esercitata.

Più rilevante appare il complessivo intervento sul potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere, la cui logica è radicalmente sovvertita dal disegno di legge costituzionale in discussione.

Com'è noto, la Costituzione si limita a prevedere – all'art. 88 – la facoltà del Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente le Camere, ponendo come uniche condizioni la previa consultazione del Presidente della Camere e del Presidente del Senato, oltre al divieto di esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale (c.d. semestre bianco), a meno che non coincidano con gli ultimi sei mesi della legislatura. Anche con riferimento a tale prerogativa presidenziale, quindi, il testo costituzionale si caratterizza per la sua essenzialità, favorendo, di conseguenza, l'esercizio da parte della carica presidenziale di un ampio margine di manovra nella valutazione delle condizioni in presenza delle quali procedere allo scioglimento anticipato.

Nel corso del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente si era invero discusso circa l'opportunità di proceduralizzare tale attribuzione, attraverso la indicazione di limiti quali la specificazione delle modalità di esercizio, l'introduzione di vincoli temporali, l'elencazione

²³ Si pensi, da ultimo, proprio alla vicenda formativa del c.d. Governo Meloni, il quale al termine delle elezioni appariva già dotato di una chiara maggioranza in Parlamento e di un soggetto “candidato” *premier*, in quanto capolista del partito di maggioranza all'interno della coalizione.

delle circostanze legittimanti lo scioglimento anticipato²⁴. Infine, come noto, si optò tuttavia per l'esclusione di «rigidi limiti artificiali ad un istituto che richiede invece duttilità estrema per adattarsi alle circostanze mutevoli»²⁵.

Al di là delle discussioni dottrinali relative alla titolarità sostanziale della decisione circa lo scioglimento anticipato delle Camere²⁶ - la dottrina costituzionalistica si è generalmente assestata sulla configurazione dello scioglimento quale atto “complesso”²⁷ - la prassi repubblicana ha testimoniato sostanzialmente la visione presidenziale di tale potere quale *extrema ratio*. Sotto tale profilo, è sintomatico che a distanza di settantasei anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si sia assistito a XIX legislature e ben 65 governi. Dall'osservazione dell'esperienza repubblicana emerge quindi lo svolgimento da parte del Presidente della Repubblica di un ruolo importante nella ricerca di soluzioni alle crisi di governo alternative allo scioglimento delle Camere. In tale direzione, il Capo dello Stato ha svolto un'attività di mediazione e stimolo anche particolarmente incisiva, nell'ambito della quale non si è solo limitato ad agevolare il superamento della crisi, ma ha talvolta rappresentato il vero e proprio artefice della soluzione della crisi politica²⁸. Se non «reggitore dello Stato» nei periodi di crisi - utilizzando la nota definizione espositiana²⁹ - in quanto non si è riscontrata la piena sostituzione dello stesso agli altri organi costituzionali³⁰, sicuramente motore del suo superamento.

In questo ambito, dunque, la figura presidenziale sembra aver svolto un ruolo maggiormente incisivo nella decisione di non sciogliere le Camere, esercitando a pieno i propri poteri di

²⁴ L. CARLASSARE, Art. 88, in *Il Presidente della Repubblica*, II, Art. 88-91, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. cost.*, Zanichelli, Bologna, 1983, p. 2, cui si rimanda per un'analisi maggiormente approfondita del potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere e del suo esercizio nel corso delle prime legislature.

²⁵ *Ibid.*, p. 3.

²⁶ Sulle diverse ricostruzioni prospettate dalla dottrina nei primi anni di vigenza della Costituzione si richiama, ancora una volta, il contributo di L. CARLASSARE, Art. 88, *op. cit.*, p. 4.

²⁷ Cfr. A. ALGOSTINO, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, p. 3.

²⁸ È il noto caso dei c.d. Governi tecnici, con riferimento ai quali, per approfondire, si suggerisce la lettura di F. POLITI, *Governo tecnico*, in *Libro dell'anno del diritto 2013*, Treccani, Roma, 2013; R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2013, pp. 253 ss.; N. LUPO, *I «Governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2015, pp. 57 ss. AA.VV., M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Giappichelli, Torino, 2017. Con specifico riferimento alla vicenda formativa del Governo Draghi, si rimanda a A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2021; S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del Governo Draghi*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2021; N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti del modello dei “governi tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2021, pp. 124 ss.; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2021, pp. 35 ss.

²⁹ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, *cit.*, p. 237.

³⁰ Sottolinea particolarmente questo aspetto, B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 22, 2010, pp. 9 ss., il quale rimarca che «i governi non sono mai “tecnici”, ma sono sempre politici, dovendo reggersi su di una fiducia parlamentare espressa su di una mozione motivata; ciò impone necessariamente l'esplicitazione delle ragioni - che non possono essere che politiche - sottese alla espressione della fiducia». Sul punto, si veda anche N. LUPO, *I «Governi tecnici»...*, *cit.*, p. 90.

mediazione e raccordo tra le diverse forze politiche rappresentate in Parlamento, a tutela dell'unità e della continuità delle istituzioni di governo³¹.

3.1. (a) Scioglimento delle Camere in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia al Governo

Come si accennava, il d.d.l. 935 sovverte l'attuale impianto costituzionale con riguardo alla configurazione del potere di scioglimento anticipato. Infatti, a seguito degli emendamenti presentati dalla maggioranza in commissione, l'art. 7 - di modifica dell'articolo 94 Cost. - proceduralizza l'esercizio del potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere, prevedendo determinate ipotesi di scioglimento e specificandone i presupposti legittimanti³².

Innanzitutto, l'art. 7 del d.d.l. 935, al n. 1, lett. a), sancisce che, nel caso in cui il Parlamento non approvi la mozione di fiducia al Governo, «il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

Al di là dell'ambiguo mantenimento della iniziale fiducia parlamentare nei confronti di un Governo con a capo un Presidente del Consiglio che ha appena ottenuto una diretta legittimazione popolare³³ - la cui analisi trascenderebbe lo scopo di tale scritto - ciò che interessa, ai nostri fini, è l'esplicita considerazione dell'ipotesi patologica del mancato conferimento della fiducia da parte del Parlamento e le conseguenze che ne derivano. Si tratta, ad avviso di chi scrive, di un'ipotesi assolutamente residuale, se non meramente ipotetica (si ripete che la maggioranza dei seggi, in ciascuna Camera, sarebbe assegnata alle liste e ai candidati collegati al *premier*). Ciononostante, il legislatore costituzionale ha reputato di prevederla espressamente, probabilmente al fine di evitare, al verificarsi di una simile situazione, il rischio di formazione di un Governo con a capo un *premier* differente da quello eletto dal corpo elettorale. Un'eventualità che, nell'ambito di una forma di governo che prevede la legittimazione popolare diretta del *premier*, apparirebbe in effetti problematica.

Infatti, in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia, il d.d.l. n. 935 vincola il Presidente della Repubblica al conferimento dell'incarico, nuovamente, al Presidente eletto,

³¹ A. DI GIOVINE, *Dieci anni di presidenza della Repubblica*, cit., pp. 60-61.

³² L'emendamento del governo non ha modificato il co. 1 della disposizione, concernente lo scioglimento anticipato in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia al Governo. Ad essere stato modificato in maniera rilevante, invece, è stato il co. 2, il quale, nel testo base presentato per l'esame in commissione, recitava: «In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, 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. 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».

³³ Sul punto, G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione...*, cit., p. 4; N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente...*, cit., pp. 99 ss.

disponendo, nel caso in cui anche quest'ultimo tentativo non vada a buon fine, lo scioglimento delle Camere.

Dunque, si introduce e disciplina una prima ipotesi di scioglimento, nell'ambito della quale al Capo dello Stato non è lasciato nessun margine di discrezionalità: le condizioni sulla base delle quali procedere allo scioglimento sono tassative e prestabilite dal testo costituzionale stesso. Il Capo dello Stato potrebbe forse esercitare una certa influenza a seguito del secondo conferimento dell'incarico al *premier* eletto, provando a mediare tra le varie componenti della coalizione di maggioranza o a stimolare la formazione di una diversa maggioranza parlamentare che lo sostenga. Dal testo, infatti, nulla si dice rispetto all'obbligo per il candidato eletto di formare nuovamente un Governo con le liste o i candidati a lui collegati. In ogni caso, il margine di manovra allo stesso lasciato sarebbe ridotto, dal momento che, per l'appunto, il nome del Presidente del Consiglio rimarrebbe "blindato".

3.2. (b) Scioglimento delle Camere in caso di approvazione di una mozione di sfiducia

In secondo luogo, l'art. 7 del d.d.l. 935, al n. 1, lett. b), dispone, nel primo periodo, che «in caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere». In questa ipotesi, quindi, si prevede la coincidenza tra la permanenza del Governo e quella delle Camere, secondo un meccanismo comune a quello adottato, in via generale, in ambito regionale e locale. Si rafforza dunque ulteriormente la posizione del Governo dinanzi al Parlamento, disincentivando l'approvazione da parte di questo di una mozione di sfiducia, la cui approvazione rappresenterebbe una sua automatica condanna allo scioglimento.

Pertanto, anche in questa ipotesi - è ancor più evidente - si è dinanzi ad un'ipotesi di scioglimento dovuto: in presenza dell'approvazione di una mozione di sfiducia, il Capo dello Stato non può fare altro che procedere allo scioglimento delle Camere.

3.3. (c) Scioglimento delle Camere in «altri casi di dimissioni»

Sempre in base all'art. 7 del d.d.l. 935, al n. 1, lett. b), in «altri casi di dimissioni» si attribuisce, in primo luogo, al Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, la «facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone».

Nei casi di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto non preceduti dalla votazione di una mozione di sfiducia - che l'esperienza ha mostrato essere i casi più frequenti di crisi di Governo, determinate generalmente da contrasti interni alla compagine di maggioranza - la decisione di sciogliere le Camere pare quindi rimessa, in prima battuta, alla volontà del Presidente del Consiglio, o comunque della maggioranza di governo. È chiaro che, in via di prassi, potrebbero crearsi pratiche volte a favorire un confronto tra Capo dello Stato, Presidente eletto e maggioranza parlamentare circa l'opportunità di esercitare tale facoltà. Le impreviste esigenze della vita politica, presumibilmente, potrebbero trovare spazio anche all'interno delle strette maglie della disposizione in commento, potendo determinare l'insorgere di occasioni di

confronto tra tali soggetti. Tuttavia, un importante limite all'espressione dei poteri di mediazione è determinato del limite temporale entro il quale il Presidente del Consiglio può valutare se esercitare o meno la facoltà di richiedere lo scioglimento delle Camere. Un limite che, in presenza di una crisi politica radicata potrebbe risultare insufficiente a distendere le tensioni e cercare una soluzione che possa ricompattare la maggioranza di Governo, o costituirne una nuova.

In ogni caso, non è irrilevante il fatto che, anche in questo caso, l'ultima parola non spetterebbe più al Capo dello Stato, il quale in presenza della richiesta del *premier* dimissionario non avrebbe altra scelta che disporre lo scioglimento³⁴.

Com'è stato autorevolmente affermato, l'attribuzione alla figura presidenziale, piuttosto che alla maggioranza di governo, del potere di scioglimento svolge una funzione di garanzia delle prerogative del Parlamento, da un lato, e della continuità dell'ordinamento costituzionale, dall'altro. Il conferimento non solo formale del potere di scioglimento al Capo dello Stato priva, infatti, l'esecutivo della possibilità di assumere autonomamente una delle scelte maggiormente traumatiche per il funzionamento dell'ordinamento, richiedendo al contrario il pieno coinvolgimento del Parlamento. Tale prerogativa presidenziale si pone come argine rispetto a possibili utilizzi strumentali di tale potere da parte della maggioranza di governo, dettate dalla volontà di «eliminare o ridurre l'alea delle elezioni», cogliendo «il momento elettorale a sé più favorevole o almeno meno sfavorevole rispetto a quello in cui secondo la legge dovrebbero tenersi»³⁵, oppure di provocare ripetute agitazioni elettorali al fine di sovvertire l'ordinamento³⁶.

Con l'entrata in vigore della modifica costituzionale proposta, in simili frangenti, il Presidente della Repubblica sarebbe privo degli strumenti necessari a svolgere tale essenziale funzione di garanzia.

3.4. (d) Scioglimento delle Camere in caso di mancata richiesta da parte del premier eletto o di «decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto»

Qualora il Presidente del Consiglio non eserciti la facoltà di richiedere lo scioglimento delle Camere, il disegno di legge costituzionale in discussione attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di conferire «l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso

³⁴ Con riferimento all'attribuzione del potere sostanziale di scioglimento al Presidente del Consiglio, si vedano le considerazioni di G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2004, p. 129.

³⁵ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., p. 950.

³⁶ *Ibid.*, p. 951. Tale dottrina condanna fermamente, nell'ambito di una più generale visione critica dei casi di scioglimento anticipato, l'ipotesi di scioglimento governativo, in quanto reputato un potere politico di cui l'Assemblea costituente ha privato la maggioranza proprio perché si temeva che «essa potesse disporre per sovvertire l'ordinamento». In termini più generali, tale Autore afferma che la contrarietà allo scioglimento governativo fosse motivata dalle «conseguenze che lo scioglimento sarebbe in grado di produrre in proporzioni maggiori, che il paese fosse cioè continuamente sconvolto dalle agitazioni elettorali, con danno della pace sociale e della stessa azione di governo, che si acuisse in questo modo il contrasto tra le parti, che maggioranza e minoranza fossero tentate a misurare continuamente le loro forze ed utilizzassero questi strumenti per amplificare un movimento popolare a loro favorevole e profittassero del successo momentaneo per alterare il sistema costituzionale».

della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio».

In caso di mancato esercizio da parte del Presidente del Consiglio della suddetta facoltà si configura quindi una quarta ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere, in occasione della quale al Presidente della Repubblica sembra essere lasciata maggiore possibilità di azione. La previsione della possibilità di formazione di un nuovo Governo e l'attribuzione al Capo dello Stato della facoltà di valutare discrezionalmente se conferire nuovamente l'incarico al *premier* dimissionario o ad un parlamentare diverso, pur sempre eletto in collegamento con lo stesso, potrebbero infatti favorire l'esercizio dei poteri presidenziali di *moral suasion*. Inoltre, l'eliminazione, a seguito di un emendamento governativo presentato in commissione, dell'iniziale previsione della necessaria connessione del secondo Presidente incaricato «all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia» permetterebbe l'alternarsi al Governo di una coalizione di maggioranza molto differente da quella "uscita" dalle elezioni. In questo modo, contravvenendo a quelli che sembravano essere gli auspici iniziali del legislatore costituzionale. Il Presidente della Repubblica, pertanto, potrebbe dialogare con tutte le forze politiche presenti in Parlamento al fine di trovare una soluzione alla crisi insorta. L'unico limite - che tuttavia non appare irrilevante se si pone attenzione alle recenti vicende politiche - è rappresentato dalla platea meno ampia di soggetti attorno ai quali quest'ultimo può favorire l'aggregazione della maggioranza parlamentare, dal momento che non potrà fare ricorso né a personalità esterne al Parlamento, né a candidati in liste non collegate a quelle del Presidente eletto.

In ogni caso, il tentativo presidenziale di formare un nuovo Governo non potrà essere effettuato più di una volta: qualora tale secondo Governo non ottenesse la fiducia, il Capo dello Stato non avrebbe altra scelta che sciogliere le Camere.

Infine, il d.d.l. 935 prevede che nei «casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio». Si tratta evidentemente di un'altra categoria di ipotesi residuali ed eccezionali, espressamente menzionate nell'intento di regolamentare il più possibile il potere di scioglimento presidenziale. Ciò, al fine precipuo di limitare le possibilità di «*non scioglimento*», ossia di circoscrivere la discrezionalità presidenziale nella ricerca di soluzioni volte al superamento della crisi alternative allo scioglimento anticipato. A conferma di ciò, anche in questi ultimi casi menzionati, il tentativo presidenziale di formare un nuovo Governo non potrebbe essere effettuato più di una volta.

4. Una riforma che preserva «al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica»?

Come si è detto, l'apertura del dettato costituzionale con riferimento al potere di nomina e scioglimento del Capo dello Stato è stata sinora funzionale a garantire che, in presenza situazioni di crisi contingenti non preventivabili, il Presidente della Repubblica non fosse costretto a muoversi entro schemi prestabiliti, ma potesse declinare i propri poteri di

mediazione e stimolo a seconda delle esigenze del contesto in cui si trovava ad operare. In presenza di situazioni di forte conflittualità interna alle forze politiche rappresentate in Parlamento, l'intervento presidenziale ha rappresentato un elemento fondamentale per il fisiologico funzionamento della nostra forma di governo, configurando quell'istanza di raffreddamento essenziale alla ricomposizione dell'equilibrio tra gli organi di Governo³⁷. Nella gestione delle crisi di governo, pertanto, la figura presidenziale ha tradizionalmente valorizzato al massimo la necessità, soprattutto in frangenti storici particolarmente complessi e drammatici³⁸, di spostare la decisione circa lo scioglimento dalla maggioranza di governo al Parlamento, cercando di affidare una tra le scelte più "tragiche" per un ordinamento ai «rappresentanti della Nazione», chiamati a valutare quale fosse il modo migliore per perseguire l'interesse nazionale. Una condotta che, sebbene possa aver talvolta favorito una sorta di deresponsabilizzazione delle forze politiche³⁹, confidenti nella possibilità di superare la crisi facendo affidamento su una figura autorevole, si è comunque posta al riparo rispetto al rischio di un utilizzo politico/partitico dello scioglimento anticipato.

Alla luce di quanto detto sinora, si ritiene che il d.d.l. 935, nonostante la sua portata apparentemente "chirurgica", incida in maniera rilevante sulla posizione ricoperta dal Capo dello Stato nella nostra forma di governo. La sostanziale sterilizzazione delle attuali prerogative presidenziali nella fase formativa del Governo e la procedimentalizzazione del potere di scioglimento anticipato delle Camere condizionano fortemente il ruolo presidenziale nei momenti di più acuta crisi politica, compromettono in radice la capacità di quest'ultimo di esercitare a pieno le proprie prestazioni di unità e di equilibrio⁴⁰.

Tali misure, peraltro, non sono accompagnate dall'introduzione di contrappesi volti a bilanciare le conseguenze rilevate in termini di rapporti istituzioni. Come si accennava in principio, la stessa maggioranza ha presentato nel corso dell'esame in commissione alcuni emendamenti diretti a rafforzare la posizione del Capo dello Stato. Si tratta della modifica dell'art. 83 Cost., volta ad aumentare il numero di scrutini superato il quale l'elezione del Presidente della Repubblica può essere effettuata a maggioranza assoluta, e dell'art. 89 Cost., attraverso la quale si intende sottrarre all'obbligo di controfirma ministeriale alcuni atti presidenziali: 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.

³⁷ Con riferimento al ruolo svolto dal Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo si vedano, tra i tanti, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari, 1985; A. ALGOSTINO, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere...*, cit.; V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La presidenza più lunga: i poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Il mulino, Bologna, 2016 (con specifico riguardo alla presidenza di Napolitano).

³⁸ Si pensi, per esempio, agli ultimi due casi di "Governi tecnici", formatisi, rispettivamente, in un periodo di profonda crisi economico-finanziaria - il Governo Monti - e in un frangente in cui l'Italia era nel pieno di un'emergenza sanitaria di dimensioni inedite - il Governo Draghi.

³⁹ S. TALINI, *La forma di governo...*, cit., p. 44; ancor più critiche appaiono le considerazioni di A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, n. 2, 2021, pp. 398 ss.

⁴⁰ In tal senso, M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. premierato*, in *Forum - Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *DPE online*, n. 2, 2023, p. 3.

Nessuno di questi due interventi, tuttavia, appare incidere sulle questioni problematiche che si è cercato di argomentare. L'aumento del numero di scrutini superato il quale il Capo dello Stato può essere eletto a maggioranza assoluta è certamente opportuno in considerazione del fatto che, qualora la riforma in discussione entrasse in vigore, alla coalizione che sostiene il Presidente del Consiglio sarebbe assegnata la maggioranza assoluta dei seggi in ciascuna Camera (tuttavia, ad avviso di chi scrive, sarebbe stato di certo più garantista elevare la maggioranza necessaria per l'elezione, onde evitare, in ogni caso, che la figura presidenziale possa risultare espressione della sola coalizione di governo). Ciononostante, in tal modo non si bilancia alcun potere; semmai, si limita il rischio - peraltro, non eliminandolo - che la carica presidenziale possa essere espressione della maggioranza di Governo, con tutto ciò che ne deriverebbe sia in termini di separazione dei poteri, che di autorevolezza della stessa.

Anche con riferimento alla seconda modifica menzionata, si ritiene che questa non sia capace di integrare un «elemento di equilibrio rispetto al rafforzamento del Presidente del Consiglio derivante dalla legittimazione popolare diretta». Ci si limita, infatti, ad attribuire veste formalmente e sostanzialmente presidenziale ad atti che nella prassi già si atteggiavano come atti sostanzialmente imputabili alla volontà del Presidente della Repubblica.

Pertanto, malgrado la riforma costituzionale attualmente in discussione dichiara di ispirarsi ad un «criterio minimalista», essa appare capace di provocare modifiche sostanziali degli equilibri tra gli organi di governo e, in particolare, della funzione svolta dal Presidente della Repubblica, andando a limitare proprio quelle prestazioni di raccordo, unificazione ed equilibrio, che contraddistinguono il ruolo da questi svolto nella nostra forma di governo. Tali prestazioni, volte a «tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile nonostante gli inevitabili scossoni cui la dialettica politica e sociale, nel corso del tempo, lo sottopongono»⁴¹, si sono sinora espresse con maggior forza proprio nei più complessi momenti di crisi, non solo politica ma anche sociale ed economica, del nostro ordinamento. Qualora la riforma costituzionale in discussione dovesse entrare in vigore, proprio in tali momenti di crisi, il Capo dello Stato potrebbe ricorrere ad un armamentario molto meno ricco per garantire la ricomposizione del sistema politico e istituzionale, trovandosi in presenza di limiti ed automatismi che ne circoscrivono la libertà di valutazione e decisione.

⁴¹ M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, op. cit., p. 22, il quale attribuisce al Capo dello Stato la funzione di «vero e proprio giroscopio costituzionale», chiamato a valorizzare un «equilibrio dinamico».

ANTONIO FLORIO*

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

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

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

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

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

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

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

** Articolo sottoposto a referaggio.

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

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

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

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

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

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

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

⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵ *Ibidem*, p. 4.

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

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

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

⁹ Disegno di legge costituzionale n. 935.

¹⁰ *Ibidem*.

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

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

2. Considerazioni generali sulla proposta di riforma

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

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

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

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

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

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ V. par. 4.

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

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

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Disegno di legge costituzionale n. 935.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ *Ibidem*.

delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche³⁸. L'interrogativo verte sulla compatibilità di questa formulazione con le maggioranze richieste dall'articolo 83, terzo comma, Cost., pensate per favorire l'elezione di un presidente *super partes*, non espressione della sola maggioranza di governo³⁹. Ci si chiede, in definitiva, se non debba rendersi necessario un innalzamento dei quorum ivi previsti⁴⁰: in assenza di una revisione, infatti, il rischio sarebbe che la determinante elezione del *premier* comporti un "effetto a cascata" anche sul Presidente della Repubblica, stante la maggioranza assoluta di cui il *premier* godrebbe in entrambe le Camere⁴¹.

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

3. I precedenti applicativi della forma neoparlamentare in Italia

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

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

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

³⁸ Disegno di legge costituzionale n. 935.

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

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

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

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

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

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

⁴⁵ G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2020, pp. 1139-1140.

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

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

4. L'esperienza regionale

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

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

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

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

⁴⁷ *Ibidem*, p. 240.

⁴⁸ *Ibidem*.

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

⁵⁰ *Ibidem*, p. 7

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

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

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

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

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

5. Gli effetti della forma neoparlamentare regionale sulla stabilità governativa

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

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

⁵³ *Ibidem*.

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

⁵⁵ Sent. C. Cost. n.304/2002

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

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

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

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

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

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

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

ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi*, 10/2005; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 4/2004, p. 920 ss.; S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020; S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum costituzionale*, 0/2004; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi*, 0/2004; A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in *Federalismi*, n. 15/2012.

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

⁵⁹ *Ibidem*, p. 77-78.

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

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

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

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

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

⁶⁵ *Ibidem*.

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

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

6. Considerazioni di sintesi e conclusive

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

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

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

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

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

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

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

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

⁷⁰ *Ibidem*, p. 278.

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



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

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

PAOLO GIOVARRUSCIO*

Elezione diretta del Presidente del Consiglio e partiti politici. Una riflessione a partire dai dati regionali**

ABSTRACT (EN): In light of the constitutional reform currently under discussion, this contribution aims to examine the impact on political parties resulting from the direct election of the Prime Minister. Specifically, the study intends to compare, using regional data, the proposal with the Italian regional experience, where the direct election of Regional Council Presidents has been in place since 1999, assessing the effects and trends that have emerged over time in the party system.

ABSTRACT (IT): Alla luce della riforma costituzionale attualmente in discussione, il contributo mira a ricostruire i riflessi sui partiti politici derivanti dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio. In particolare, lo studio punta a raffrontare, a partire dai dati regionali, la proposta predetta con l'esperienza regionale italiana, dove l'elezione diretta dei Presidenti delle giunte è già presente dal 1999, verificando gli effetti e le tendenze che nel tempo si sono prodotti sul sistema dei partiti.

SOMMARIO: 1. Premessa. Perché un raffronto con i partiti politici a livello regionale. – 2. Origini e fisionomia della forma di governo neoparlamentare. Il caso israeliano. – 3. La c.d. “contestualità forte” nel d.d.l. costituzionale n. 935. – 4. L'elezione diretta del Presidente della giunta regionale. Uno sguardo alla prassi. – 5. Conclusioni. Quali riflessi sul sistema partitico?

1. Premessa. Perché un raffronto con i partiti politici a livello regionale

La materia delle riforme costituzionali è un tormentone ricorrente nella storia costituzionale italiana, ciclicamente individuata come la panacea di tutti i mali che affliggono il sistema ordinamentale interno¹. Da decenni, in particolare, si discute di come (e perché) riformare la forma di governo, sostenendo che solo attraverso la revisione di quest'ultima si possa raggiungere l'auspicata stabilità dell'esecutivo.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bologna.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Già nel 1982, venne istituita una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, i cui lavori finali proponevano il mantenimento della forma di governo parlamentare, accentuando, tuttavia, la funzione di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, oltreché una generale riformulazione dell'art. 77 Cost. circa i poteri normativi del Governo. Nel 1992, invece, alla Commissione De Mita-Iotti si affidò il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione. Successivamente, la Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, nel 1997, approvò un testo di riforma in senso semipresidenziale. Infine, si ricordano i tentativi referendari del 2006 e del 2016, entrambi respinti dal corpo elettorale.

In questo senso, si sono espressi non solo i promotori politici delle varie iniziative che si sono succedute, ma anche giuristi e politologi, ritenendo che solo il superamento dell'attuale forma di governo parlamentare permetta di conseguire il risultato predetto².

Allo stesso fine è indirizzato il disegno di legge costituzionale n. 935³, di iniziativa governativa e presentato al Senato nell'autunno 2023; come si legge nella relazione illustrativa che accompagna il d.d.l., l'obiettivo è quello «di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il transfughismo parlamentare».

A tali scopi, si propone una riforma volta ad introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di elezioni contestuali a quelle parlamentari e mediante un premio di maggioranza prescritto in Costituzione.

Tra i vari profili di ricerca che il d.d.l. stimola vi è quello dei potenziali riflessi sui partiti nazionali. La suddetta relazione, infatti, insiste sulla «mancanza di stabilità e di coesione delle compagini governative», nonché sulla «fluidità e il trasformismo che si registrano, storicamente, in sede parlamentare», lasciando intendere che il tentativo riformatore punta anche ad una maggiore razionalizzazione dell'assetto partitico, prevenendo la sua frammentazione in Parlamento mediante un sistema elettorale che assicuri una maggioranza certa al Presidente del Consiglio eletto.

Orbene, il rapporto che intercorre tra forma di governo e sistema dei partiti è un tema risalente in dottrina⁴. Sull'argomento, le posizioni promosse da Leopoldo Elia nel 1970 permangono ancora come quelle che, più di altre, condizionano e orientano il dibattito⁵. Il suo pensiero, per sintetizzare brutalmente, era quello di considerare il sistema partitico come un elemento giuridicamente qualificante la forma di governo⁶, una conclusione alla quale non tutti hanno aderito in maniera piena e incondizionata⁷. Tuttavia, almeno in questa sede, resta difficile negare l'intuizione di Elia e, anche nella prospettiva della riforma oggi in discussione, pare opportuno considerare il sistema dei partiti una variabile tipica del funzionamento di una forma di governo.

Alla luce di ciò, l'analisi che si intende portare avanti punta a raffrontare la revisione costituzionale in discussione con l'antecedente normativo dell'elezione diretta previsto a livello

² Sull'argomento, sia consentito un rimando, tra i più, a S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2003, p. 281 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004 p. 101 ss.

³ Il disegno di legge, approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023, è stato presentato al Senato nel novembre dello stesso anno. Il testo è consultabile sul [sito](#) del Senato.

⁴ Da ultimo si segnala il contributo di S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, pp. 293-325. Ma si v. anche G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2012; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, 1957, ora in Id. *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 359 ss.

⁵ Ci si riferisce a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 631-675.

⁶ Scrive L. ELIA, *op. cit.*, p. 638: «le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal «sistema di partiti»».

⁷ Sul punto, si rimanda a M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, III, Milano, 2010, 538-596.

regionale, introdotto in via transitoria con la l. cost. n. 1/1999 e poi sostanzialmente confermato dalla totalità degli statuti regionali ordinari a norma del nuovo art. 123, co. 1, Cost.⁸.

Il contributo mira, dunque, a ricostruire, tramite l'osservazione dell'esperienza regionale, i potenziali riflessi sul sistema partitico, al fine di verificare se anche su scala nazionale si possano in futuro ripetere le stesse dinamiche. Questo sulla base del fatto che il d.d.l. costituzionale, in modo analogo alla riforma del 1999, si prefigge di risolvere una delle questioni storicamente imputata dello scarso rendimento istituzionale dei governi: il multipartitismo⁹. Sicché, dal momento in cui la riforma in esame *apertis verbis* persegue l'obiettivo di superare «l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze», vale la pena verificare se, a livello regionale, l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente di Regione abbia o meno prodotto un effetto di contenimento della frammentazione partitica.

2. Origini e fisionomia della forma di governo neoparlamentare. Il caso israeliano

Prima di entrare nel merito dell'analisi, si preferisce offrire, a fini ricostruttivi, una breve panoramica di un'esperienza per certi versi assimilabile al tentativo di riforma odierno, in modo tale da mettere in luce le caratteristiche tipiche del modello.

Ebbene, l'evoluzione proposta in Parlamento si riconduce al modello classificato in dottrina come neoparlamentare¹⁰. Tale forma di governo, elaborata a partire dal 1956 dalla dottrina francese¹¹, costituisce una sottospecie del più ampio *genus* della forma parlamentare. Con questa condivide la tipicità del rapporto fiduciario tra l'organo legislativo e quello esecutivo, al quale si aggiunge, nell'ottica di “moderare” un sistema partitico eccessivamente frammentato e riottoso, l'elezione diretta del Capo del Governo.

⁸ «Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». Si distinguono dalla forma di governo transitoria la regione Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano.

⁹ Il primo a parlare di multipartitismo è stato G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito*, Editrice universitaria, Firenze, 1965, 71 ss. Lo studioso intendeva tale espressione come quella caratteristica di un sistema politico di trovare fondamento sulla pluralità di partiti e, per estensione, sulla libertà per gli elettori di organizzarsi ed associarsi liberamente in gruppi o forze politiche attraverso i quali concorrere alla scelta degli indirizzi politici generali del Paese. La formula è stata poi ripresa da Leopoldo Elia nella già richiamata classificazione del 1970. Quest'ultimo distinse tra una forma di governo parlamentare a multipartitismo “temperato” ed una, invece, a multipartitismo “esasperato” (riconducendo il caso italiano a quest'ultima definizione): con la prima, riferendosi ad un sistema dove è centrale l'elemento partitico, il quale, perché “temperato”, conduce ad una «generalizzata situazione di stabilità e di funzionalità media» (v. L. ELIA, *op. cit.*, p. 652); con la seconda, alludendo ad un quadro di eccessiva frammentazione dell'assetto partitico, il quale determina «instabilità ministeriale e relativa inefficienza dei blocchi parlamento-governo» (v. sempre L. ELIA, *ultra op. cit.*, 654).

¹⁰ I mesi che hanno preceduto la presentazione del d.d.l. sono stati animati da un importante dibattito dottrinale. Le varie posizioni, peraltro esposte in occasione del Convegno “Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto”, Roma, 17 maggio 2023, sono state raccolte in F. FABRIZZI, G. PITRUZZELLA, A.M. POGGI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹¹ Il precursore in materia è notoriamente considerato M. DUVERGER, *La VI République et le Régime présidentiel*, Fayard, Paris, 1961 (trad. it. *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962).

In particolare, il neoparlamentarismo prevede l'elezione contestuale dell'assemblea legislativa e di quella del Primo ministro; una contestualità che si traduce, in corso di legislatura, nel principio giuridico dell'«*aut simul stabunt aut simul cadent*»: cioè, l'eventuale sfiducia nei confronti del potere esecutivo determina inevitabilmente la decadenza del potere legislativo, così come le dimissioni del Capo del Governo comportano lo scioglimento dell'assemblea elettiva.

In ambito comparato, il modello neoparlamentare è stato adottato esclusivamente da Israele nel 1992, per essere poi abbandonato all'inizio degli anni 2000¹². La c.d. *Basic Law: The Government* (1992) prevedeva l'elezione diretta del Primo ministro, all'esito di una competizione elettorale eventualmente terminata con il ballottaggio tra i due candidati più votati. La riforma introduceva un doppio circuito fiduciario per il Premier eletto: sebbene la legittimazione di quest'ultimo fosse espressione della sovranità popolare, il suo Governo era chiamato a ricevere una fiducia iniziale da parte del Parlamento (*Knesset*) a maggioranza assoluta dei suoi membri, il cui eventuale voto contrario comportava il ricorso a nuove elezioni¹³.

Seppur con le dovute cautele, la citazione dell'esempio israeliano è alquanto interessante, soprattutto in relazione al quadro politico-istituzionale nel quale si inseriva la riforma costituzionale. L'ordinamento giuridico dell'epoca si caratterizzava per una importante eterogeneità del sistema partitico, il quale, per via di una formula elettorale proporzionale quasi assoluta, e con un meccanismo di liste bloccate¹⁴, incentivava costantemente l'emersione di nuovi *leaders* e movimenti politici a durata "limitata". A riguardo, la dottrina ha parlato di «pluralismo polarizzato»¹⁵, proiezione di una certa instabilità e ingovernabilità tali da intravedere in quello di Israele il «regime partitocratico per eccellenza»¹⁶. Proprio questa peculiarità, assieme a quella della predetta legge elettorale, ha generato una costante situazione di incertezza, causa di esecutivi estremamente deboli; tant'è che, se in relazione alla scelta del Primo ministro, l'elettorato si muoveva verso i partiti più popolari, l'elezione parlamentare si presentava maggiormente frammentata, con tante liste diverse capaci di eleggere almeno un candidato. Per tali motivi, la *Basic Law: The Government* (1992) è stata presto superata, ricollocandosi l'ordinamento israeliano tra le forme del parlamentarismo "classico".

¹² Per un approfondimento sulla forma neoparlamentare israeliana si v. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000; S. BALDIN, *La forma di governo dello Stato d'Israele*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova 1997; E. OTTOLENGHI, *L'elezione diretta del Primo ministro: il caso d'Israele*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 1; S. FABBRINI, *Un premier per governare*, in *Appunti di cultura e politica*, 1992, 9.

¹³ A tale circostanza, se ne affiancavano altre tre che determinavano lo scioglimento del Parlamento: la mancata approvazione della legge di bilancio; lo scioglimento dell'assemblea legislativa da parte del Primo ministro; l'autoscioglimento della *Knesset* se votata a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

¹⁴ La legge elettorale prevedeva un sistema proporzionale a collegio unico e con una clausola di sbarramento all'1,5%.

¹⁵ L'espressione viene utilizzata per la prima volta da G. SARTORI, *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, in J. LAPALOMBARA, M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, ma successivamente ripresa anche da F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000, p. 579 ss.

¹⁶ Sul tema, cfr. F. RESCIGNO, *Caratteristiche dell'ordinamento politico-istituzionale israeliano: il ruolo dei partiti politici*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 112, 1996, p. 55 ss.

3. La c.d. “contestualità forte” nel d.d.l. costituzionale n. 935

Il fallimento dell’esperienza israeliana non ha comunque scoraggiato l’adozione anche altrove del modello neoparlamentare. Come si diceva, sul terminare del ventesimo secolo l’ordinamento italiano ha adottato la l. costituzionale n. 1/1999, introducendo l’elezione diretta e contestuale dell’Assemblea e del Presidente della giunta regionale sulla falsa riga dell’«*aut simul stabunt aut simul cadent*».

Il disegno di legge costituzionale n. 935, seppur mai esplicitandolo, ma anzi, prendendone quasi le distanze¹⁷, sembra ispirato proprio a tale modello. Vi sono, invero, delle indubbe somiglianze tra la forma di governo che andrebbe a delinearsi e quella prevista a livello regionale, entrambe collocandosi lungo il solco del “neoparlamentarismo”.

Andando a guardare il testo approvato dal Senato¹⁸, non si può fare a meno di notare come la c.d. “contestualità forte”¹⁹ – elemento tipico della forma di governo regionale – sia un tratto centrale della riforma. La proposta, infatti, investe sulla modifica dell’art. 92 Cost., stabilendo, oltretutto un limite di mandato per l’elezione del Presidente del Consiglio²⁰, anche che questa debba avvenire «contestualmente» a quella delle Camere²¹.

La contestualità, inoltre, si esprime anche con riguardo al nesso che indissolubilmente lega la composizione dell’assemblea al risultato raggiunto dal Presidente eletto. Superata la previsione di un premio di maggioranza al 55%, originariamente prevista nel testo depositato dal Governo, è al momento stabilito che la legge determini «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 [...]». Ciò risponde ad un doppio ordine di motivi: il primo è palesato direttamente, ancora una volta, nella relazione illustrativa, laddove si scrive che la disposizione è finalizzata a prevenire «le degenerazioni funzionali che hanno caratterizzato l’esperienza del Premierato israeliano»²²; il secondo, sottinteso, è quello di prevenire (*rectius*, impedire) accordi

¹⁷ Nella relazione illustrativa, a commento dell’art. 4 del d.d.l., che prescrive i casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, si legge, quasi in tono critico, che «la previsione mira ad evitare un eccessivo irrigidimento della forma di governo, non ricorrendo al meccanismo automatico del *simul stabunt simul cadent*, previsto, come è noto, nel modello costituzionale relativo agli organi apicali delle regioni».

¹⁸ Il testo approvato dalla Commissioni affari costituzionali del Senato è stato comunicato alla Presidenza il 24 aprile 2024. Mentre l’assemblea ha approvato il testo in data 18 giugno 2024.

¹⁹ L’espressione è di G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Gruppo di Pisa*, 2014, p. 41. Recentemente, è stata ripresa anche da S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2024, pp. 138-151.

²⁰ L’art. 5 del d.d.l. n. 935 introduce all’art. 92 Cost. l’elezione del Presidente del Consiglio dei ministri a suffragio universale e diretto per cinque anni, fissando un limite al numero dei mandati pari a due legislature consecutive, elevate a tre qualora, nelle precedenti, abbia ricoperto l’incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi.

²¹ Nella relazione illustrativa che accompagna il d.d.l. si legge che l’elezione contestuale dei due organi è finalizzata a «rendere evidente l’unitarietà del procedimento elettorale, anche ai fini del collegamento tra liste e candidati Presidenti».

²² Si richiama l’attenzione sull’utilizzo dell’espressione «premierato». In linea generale, con tale termine ci si riferisce ad una forma di parlamentarismo in cui viene accentuato il ruolo formale e sostanziale del Primo ministro (Premier per il sistema britannico, perciò premierato), mediante l’attribuzione di importanti poteri costituzionali (si v. T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, Vol. 69, 1, 2004; S. CECCANTI, *op. cit.*). Nello stesso *genus*, si tende a distinguere tra il c.d. premierato “forte”, quando trattasi di un sistema «a prevalenza del premier» (es. Gran

post-elettorali, determinando, prim'ancora dell'elezione, la maggioranza parlamentare a supporto del Presidente eletto.

Si giunge, poi, all'elemento (forse) più dirimente, ovvero sia a come la regola del *simul-simul* viene "assorbita" dal predetto d.d.l.; al momento in cui si scrive, il testo in discussione prevede sostanzialmente tre ipotesi di scioglimento delle Camere: i) se il Governo, a seguito di mancato ottenimento della fiducia entro dieci giorni dalla sua formazione e nonostante il rinnovo dell'incarico al Presidente eletto, non ottiene il voto positivo del Parlamento; ii) in caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata; iii) in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto se questo propone lo scioglimento al Capo dello Stato.

Ora, seppur non vi è qui l'intento di commentare la validità o meno del modello proposto, alcuni dubbi sull'efficacia di tale meccanismo permangono. Sempre nella relazione illustrativa, si legge che le previsioni mirano «ad evitare un eccessivo irrigidimento della forma di governo, non ricorrendo al meccanismo automatico del *simul stabunt simul cadent*, invece [garantendo] una maggiore flessibilità al sistema e il pieno rispetto delle prerogative parlamentari». Ebbene, se si è d'accordo circa il primo assunto, ossia che non si introduca una regola completamente analoga a quella regionale, non si può condividere la conclusione sul mancato irrigidimento. Diversamente, si ritiene che, proprio la precisa regolamentazione di qualunque conseguenza che segue la sfiducia parlamentare, riducendo le alternative alle sole tre opzioni esposte, produca in realtà un effetto contrario rispetto a quello perseguito. Si assiste, infatti, ad una situazione di estromissione del Parlamento rispetto al processo di formazione del Governo, spostando del tutto l'ago della bilancia sul rapporto Presidente eletto-maggioranza, a discapito di quanto affermato circa il «rispetto delle prerogative parlamentari».

4. L'elezione diretta del Presidente della giunta regionale. Uno sguardo alla prassi

Si arriva, dunque, al cuore di questo lavoro.

Come si diceva, l'obiettivo è quello di analizzare le dinamiche partitiche alla luce della prassi regionale. Si tratta di una ricostruzione articolata su due livelli. Anzitutto, un'indagine a tappeto sulle Regioni a statuto ordinario, così da restituire un primo dato di sintesi che presupponga un sistema di base omogeneo; e poi, un *focus* più approfondito sulle regioni Campania, Emilia-Romagna e Veneto: esempi caratterizzati dalla rielezione del Presidente della giunta regionale e, perciò, più di altri utili alla misurazione degli effetti sul lungo periodo dell'elezione diretta.

L'elaborazione dei dati è letta sotto un duplice profilo: in primo luogo, con riguardo alla c.d. "contestualità forte", con tale formula intendendo lo stretto legame tra l'elezione contestuale del Presidente e del Consiglio regionale, tale da assicurare al primo una maggioranza

Bretagna, su cui si rimanda a A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 67) e premierato "debole", identificato come quella forma di parlamentarismo nella quale il Presidente del Consiglio, ancorché legittimato direttamente o indirettamente dal popolo, non sarebbe collocato in una posizione di primazia rispetto agli altri membri dell'esecutivo. La sensazione è che la riforma sembri sovrapporre il c.d. premierato alla forma di governo neoparlamentare, alla quale, invece, si riconduce il tentativo riformatore in commento. Si ritiene, in particolare, che l'utilizzo della prima formula risulti foriera di confusione, in parte anche ridimensionando le funzioni del Parlamento.

del suo stesso colore politico; in secondo luogo, con riferimento al fenomeno denominato “macro-personalizzazione”, un meccanismo di identificazione fra elettorato e candidato-Presidente che si manifesta mediante l’espressione di un consenso per il Presidente autonomo rispetto a quello rivolto ai partiti.

Prima di procedere, si vuole precisare che non si sottovalutano le rilevanti differenze che intercorrono tra i due livelli, nazionale e regionale, soprattutto in relazione alla questione delle leggi elettorali²³. Ciononostante, proprio perché la riforma presenta indubbia assonanza con il modello delle Regioni, si ritiene di poter prescindere dal rapporto partiti-legge elettorale, sposando la tesi di chi in dottrina ha avuto a dire che «i sistemi elettorali replicano, più di quanto non anticipino, le strutture dei sistemi politici entro i quali agiscono»²⁴.

Ciò premesso, un primo valido indicatore ci può essere restituito dalla composizione del consiglio regionale a seguito delle ultime elezioni (anni 2019-2024), osservando, in particolar modo, il numero dei gruppi che sostengono la maggioranza di governo.

A riguardo, i dati che vengono in rilievo sembrano contraddire gli obiettivi che, almeno in principio, speravano di perseguire gli ideatori dell’attuale forma di governo regionale²⁵. Se coloro miravano alla semplificazione degli assetti partitici, nel concreto si è andati verso altra direzione, registrando una vera e propria esplosione non solo delle liste candidate, bensì dei gruppi consiliari all’esito della competizione elettorale²⁶. Basti vedere il numero delle coalizioni candidate ed entrate a far parte del consiglio regionale: solo in cinque casi (Abruzzo, Basilicata, Liguria, Molise e Umbria) si è effettivamente costituito un sistema bipolare. Altrettanto esemplificativo, inoltre, è il numero delle liste candidate per ciascuna Regione: alla cifra minima pari a dodici liste di Abruzzo e Lombardia, si affianca quella di ventinove per la Puglia; nel mezzo, una serie di valori oscillabili tra le tredici e le ventuno liste.

Tracciando un primo bilancio, le cause di tali risultati sono molteplici²⁷: tra quelle che qui interessano, sicuramente rileva il peso della dinamica partitica, dal momento che, in nome del

²³ Si rammenta che l’art. 122, co. 1, Cost. afferma che «Il sistema d’elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

²⁴ In questi termini, M. LUCIANI, *op. cit.*, 573. Sul rapporto leggi elettorali-forma di governo, E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, p. 7 ritiene che la storia politica italiana ha dimostrato come si riveli assai debole una modifica dei sistemi elettorali per incidere concretamente sulle relazioni politiche.

²⁵ Nella relazione introduttiva della proposta di legge costituzionale C. 5389, poi divenuta la legge costituzionale n. 1/1999, si legge: «Il passaggio, infatti, dall’elezione consiliare all’elezione popolare del presidente dell’esecutivo regionale rafforza il processo di ristrutturazione in senso bipolare del sistema politico».

²⁶ Come osservato da taluna dottrina, si riscontra la candidatura di coalizioni elettorali espressione di «proposte politiche estemporanee e rispondenti a logiche particolaristiche», (v. G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, p. 41). In proposito, A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 223 parla di «bipolarismo frammentato», evidenziando il complicato rapporto che intercorre tra il bipolarismo all’italiana e il processo di frammentazione tipico del nostro sistema partitico.

²⁷ In un’indagine simile portata avanti da G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, p. 43, l’autore segnala che «un peso non secondario è giocato dalla conservazione (in linea di massima) del voto di preferenza, che favorisce la frammentazione (anche intrapartitica) della competizione elettorale e, dunque, dei suoi esiti; ancora, da soglie di sbarramento ritenute troppo

risultato finale, le varie coalizioni, laddove composte, mirano a massimizzare il profitto, raccogliendo intorno alla figura del candidato Presidente un numero importante e, allo stesso tempo, eterogeneo di liste.

Ancor di più, è guardando al dato dei gruppi consiliari che si rileva una generale composizione dei consigli regionali distante dall'intento razionalizzatore sotteso alla riforma del 1999. Il numero minimo dei gruppi costituiti, infatti, è pari a sei nel caso delle regioni Toscana e Umbria, sino ad arrivare agli undici attualmente presenti in Emilia-Romagna, Lombardia e Molise.

Un altro elemento interessante si rinviene nel numero dei gruppi consiliari a supporto del Presidente eletto.

Fatta eccezione per la Toscana, dove il numero predetto è pari a due, si registra una media di almeno quattro formazioni politiche di maggioranza, giungendo fino al dato molisano in cui, su undici gruppi costituiti in consiglio regionale, ben sette si riconducono sotto l'area del Presidente.

Di norma, quindi, la maggioranza di governo delle Regioni è costituita da coalizioni numerose e composite.

ANNI 2019-2024					
	n. coalizioni candidate	n. liste candidate	n. coalizioni elette	n. gruppi consiliari ²⁸	n. gruppi di maggioranza
Abruzzo	2	12	2	10	5
Basilicata	3	13	2	9	5
Calabria	4	21	3	9	6
Campania	7	26	3	9	5
Emilia-Romagna	7	17	3	11	5
Lazio	5	17	3	10	4
Liguria	10	18	2	9	4
Lombardia	4	12	3	11	5
Marche	8	18	3	8	5
Molise	3	14	2	11	7
Piemonte ²⁹	4	14	3	10	3
Puglia	8	29	3	9	5
Toscana	7	15	3	6	2
Umbria	8	19	2	6	3
Veneto	9	17	3	9	5

basse; infine, dalle discipline (statutarie o regolamentari) sulla composizione dei gruppi». Tali profili sono approfonditi anche da M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010, p. 56 ss.

²⁸ Nel calcolo dei gruppi consiliari non si fanno rientrare, laddove costituito, quelli del gruppo misto.

²⁹ I dati fanno riferimento alle elezioni del 2019 e non alle più recenti 2024, non essendosi, al momento in cui si scrive, ancora mai riunito il consiglio regionale.

Volgendo la propria attenzione ai dati che riguardano le Regioni prescelte come casi di studio, si rinviengono altre tendenze degne di nota³⁰.

A tal proposito, si è deciso di misurare, tra i più, la quota di voti destinata al candidato Presidente e quella, invece, attribuibile alla coalizione a suo supporto, in modo da evidenziare il dato di scarto tra i due parametri.

Alla luce di ciò, l'investitura popolare diretta a livello regionale pare favorire la formazione di un consenso per il Presidente eletto autonomo rispetto a quello dei partiti candidati, realizzando un sistema di trasferimento asimmetrico del consenso. Nel periodo selezionato, in tutte e tre le Regioni analizzate – Campania, Emilia-Romagna e Veneto – i voti complessivi al Presidente candidato hanno sempre superato la somma di quelli delle liste ad esso riconducibili. Tale evidenza, seppur non elevabile a valore assoluto per tutte le Regioni italiane, sembra essere il sintomo di un graduale scollamento tra il consenso del Presidente eletto e quello del partito o della coalizione a quest'ultimo riferibile. I dati, peraltro, sottolineano una tendenza in costante crescita: se nella X legislatura, la differenza percentuale tra i voti alla coalizione e quelli al Presidente era, a favore del secondo, del +7,68% per la Campania, +3,10% per l'Emilia-Romagna e +14,71% per il Veneto, nella XI legislatura si riscontra una crescita esponenziale, segnando rispettivamente il +10.66%, il +14.93% e il +19.06%.

Questo, però, non è l'unico segnale di un rafforzamento crescente del Presidente.

Nelle regioni analizzate, tutte costituenti esempi di ricandidatura e conseguente rielezione del Presidente, si registra verso quest'ultimo una percentuale di voti in aumento a distanza di una legislatura. L'incremento è alquanto significativo: se nel caso del Veneto, il Presidente rieletto ha vantato una crescita dei propri voti personali pari a +70.02%, nel caso della Campania e dell'Emilia-Romagna si sono registrati valori ancora più alti, pari a +81.09% e +94,21%³¹.

Infine, l'ultimo dato che si è preso a riferimento ha riguardato le c.d. "liste del Presidente".

Queste costituiscono formazioni elettorali che riportano il nome del candidato alla Presidenza nel contrassegno, a ulteriore testimonianza dell'intento da parte di quest'ultimo di "emanciparsi" da legami di tipo partitico. Nel complesso, esse rappresentano una costante nel panorama regionale considerato: precisamente, eccettuata la X legislatura in Emilia-Romagna, figurano in tutte le esperienze analizzate, nelle quali alla presentazione della lista elettorale del Presidente ha sempre seguito la costituzione del relativo gruppo consiliare.

Le cifre che le riguardano sono interessanti sotto un duplice profilo.

In primo luogo, si assiste ancora una volta ad un consenso in ascesa: in Campania, la lista riconducibile al presidente De Luca ha riportato il 4,91% dei voti alle elezioni per la X

³⁰ Le cifre che si riportano sono rinvenibili sull'[archivio storico](#) per le elezioni rinvenibile sul sito Eligendo a cura del DAIT – Ministero dell'Interno Direzione centrale per i servizi elettorali – S.I.E.C.C.

³¹ La tendenza sembra avere origini risalenti. In F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 102-105, l'autore svolge un'analisi avente ad oggetto l'aumento del consenso del Presidente rispetto alla tornata elettorale precedente, evidenziando come, con riguardo agli anni 2000-2005, in quasi tutte le Regioni italiane si registrava un aumento. All'epoca, i casi di maggiore accentrimento hanno riguardato l'Umbria (+63%), Emilia-Romagna (+62,7%), Campania (+61,7%) e Calabria (+59%).

legislatura, mentre in quelle per l'XI legislatura ha raggiunto il 13,30%; in Veneto, la lista riportante il nome del presidente Zaia ha raccolto il 23,09% dei voti nel primo caso e il 44,57% nel secondo.

In secondo luogo, la crescita di cui trattasi si è manifestata anche nell'aumento dei seggi in seno al consiglio regionale: da quattro a sei per la Campania; da tredici a ventitré per il Veneto. Una circostanza considerevole soprattutto se si rapporta ai seggi conquistati nella XI legislatura dal principale partito di ciascuna delle coalizioni interessate: in Campania, il "Partito Democratico", primo partito della coalizione, ha assunto otto seggi; in Veneto, la lista del Presidente ha addirittura doppiato la "Lega Salvini", ferma a nove seggi.

ESPRESSIONE DEI VOTI						
	Campania		Emilia-Romagna		Veneto	
(Legislatura)	X	XI	X	XI	X	XI
n. votanti	2.578.767	2.774.104	1.304.841	2.373.974	2.296.862	2.522.920
Voto alla coalizione	917.395 (40,29%)	1.616.613 (68,57%)	597.185 (49,69%)	1.040.482 (48,12%)	965.994 (52,19%)	1.582.405 (77%)
Voto alla lista Presidente	111.698 (4,91%)	313.669 (13,30%)	////	124.591 (5,76%)	427.363 (23,09%)	916.087 (44,57%)
Voto al Presidente	987.927	1.789.017	615.723	1.195.819	1.108.065	1.883.960

DISTRIBUZIONE SEGGI						
	Campania		Emilia-Romagna		Veneto	
(Legislatura)	X	XI	X	XI	X	XI
Seggi maggioranza	30	32	31	28	28	40
Seggi lista Presidente	4	6	////	3	13	23

5. Conclusioni. Quali riflessi sul sistema partitico?

L'analisi condotta consente di svolgere, sul finale di questo breve lavoro, alcune considerazioni circa le conseguenze che l'elezione diretta produce (o potrebbe produrre) sul

sistema dei partiti a livello nazionale. D'altra parte, i dati esaminati fotografano una serie di tendenze originate con la riforma in senso neoparlamentare della forma di governo regionale, le quali potrebbero ripresentarsi una volta approvato il d.d.l. costituzionale n. 935.

La prima evidenza che l'osservazione empirica restituisce è certamente quella della costante frammentazione dell'assetto partitico. Tale evenienza costituisce sicuramente un elemento da sottolineare, alla luce del fatto che, come visto, tra gli obiettivi che la riforma in discussione persegue vi è quello di innovare, razionalizzandola, la struttura politico-istituzionale italiana. Nelle vicende regionali, invece, per quanto la legge del 1999 puntava ad una ristrutturazione delle dinamiche consiliari, permane la prassi di costituire un importante numero di gruppi in seno all'assemblea regionale, alla quale segue la formazione di maggioranze partecipate da molteplici formazioni politiche, talvolta anche in competizione tra loro.

Allora, da questo punto di vista, l'esperienza delle Regioni non sembra incoraggiare un intento riformatore come quello in commento, non se l'obiettivo è quello di governare «l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze». Del resto, l'equazione secondo cui l'elezione diretta produce una riduzione dei partiti di maggioranza sembra in realtà presentare un margine d'errore importante; più che altro, le dinamiche che insistono nel modello neoparlamentare spingono verso il consolidamento del fenomeno del multipartitismo, invitando a guardare altrove per un suo eventuale superamento³².

Una ulteriore conclusione che si sente di azzardare è che i dati evidenziano una graduale, e non isolata, trasformazione del sistema partitico. I casi della Campania, Emilia-Romagna e Veneto mostrano una tendenza alla personalizzazione della coalizione partitica con la quale il Presidente si candida, acquisendo quest'ultimo un consenso addirittura superiore rispetto all'insieme dei partiti a suo supporto.

Proprio il nome spendibile del Presidente pare essere il "grimaldello" mediante cui attrarre le masse e acquisire legittimazione popolare, tanto da divenire parte della denominazione di alcune liste elettorali. Quest'ultime, già richiamate come liste del Presidente, formalizzano una vera e propria scissione non solo in termini elettorali tra la figura del Presidente e il principale partito di coalizione, ma anche all'interno dello stesso consiglio regionale, procedendo alla costituzione di un gruppo autonomo rispetto a quello del partito di riferimento.

Detta altrimenti, il fenomeno delle c.d. liste dei Presidenti esprime un'inversione di tendenza: se tradizionalmente è il partito a promuovere il candidato, nel senso che è tramite il primo che si canalizza il consenso sul secondo, nelle circostanze richiamate è esattamente il contrario, essendo il Presidente a trainare la compagine generale che gli gravita attorno. A questo proposito, è esemplare il caso delle elezioni per la XI legislatura veneta, dove la lista "Zaia presidente" ha raggiunto la percentuale del 44,57%, conquistando ventitré seggi, a differenza del partito "Lega Salvini", di cui il Presidente Zaia è espressione, che si è fermato al 16,92% e nove seggi.

Ora, l'esperienza delle liste dei Presidenti deve essere circoscritta, almeno al momento, all'ambito regionale, dato che la sua replicabilità a livello nazionale è tutta da dimostrare. Ad

³² P. CIARLO, *L'utilità del multipartitismo razionalizzato e l'inidoneità dell'iperpresidenzialismo regionale per il governo nazionale*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, suggerisce l'adozione di correttivi quali una clausola di sbarramento elettorale del 5% e l'introduzione della sfiducia costruttiva nell'ordinamento.

ogni modo, quello che qui interessa evidenziare è lo stretto connubio che si crea, in termini di sovrapposizione, tra la figura del Presidente e la formazione politica con cui si candida, che sia essa una mera lista elettorale ovvero un partito già strutturato sul territorio. Sotto questo aspetto, è verosimile che la medesima situazione possa verificarsi anche su scala più ampia, considerando che è già frequente, in occasione delle elezioni politiche, l'apposizione del nome del "candidato Premier" sul contrassegno elettorale³³.

L'impressione che si ha, dunque, è che l'elezione diretta ponga in competizione il Presidente eletto con lo stesso partito che lo esprime; se, in astratto, le due candidature coesistono in una logica di complementarità, in realtà, la contestualità della loro elezione produce la perdita fattuale di centralità del partito, in una dinamica nella quale quest'ultimo rischia di ridursi a macchina servente nell'ambito di un sistema "presidentecentrico". L'effetto, infatti, è quello di un *leader* legittimato dal suffragio diretto e che si pone al centro di una rete autonoma di relazioni: egli non è più la vetrina di una sintesi politica tra forze alleate, ma è allo stesso tempo il promotore e realizzatore di quella stessa sintesi.

Insomma, la sovrapposizione tra il Presidente eletto e il partito a suo supporto sembra spingere verso l'unidimensionalità della rappresentanza politica³⁴, superando la tesi dello «sdoppiamento» del rapporto rappresentativo elaborata da Mortati: non più un binomio «fra elettore e partito» e «fra i partiti e i propri membri preposti alle cariche elettive», bensì un legame diretto tra elettori e l'organo monocratico di vertice³⁵.

Ne deriva che il concetto di rappresentanza sotto il neoparlamentarismo, anziché costruirsi sulla base del pluralismo che contraddistingue l'idea partito, discende direttamente dalla persona del Presidente candidato, visto che è dalla sua elezione che dipende l'articolazione in seno all'organo legislativo. Non solo: se è vero che la formula dell'elezione diretta determina il tendenziale consolidamento nel tempo di "partiti personali", è altrettanto vero che essa provoca una frattura nel circuito elettori-partiti-istituzioni. In particolare, i secondi, storicamente considerati portatori delle istanze sociali, vedono ridimensionato il proprio ruolo per cedere il passo ad un processo di "personalizzazione" delle istituzioni da parte del Presidente eletto³⁶. Un modello di personalizzazione che, più specificatamente, si manifesta su due piani: quello amministrativo, in quanto è intorno alla figura del Presidente che si creano blocchi di potere

³³ Anche solo rimanendo all'elezioni politiche del 2022, e citando solo le liste elettorali più rappresentative (Fratelli d'Italia, Lega per Salvini Premier, Forza Italia, Partito democratico, Alleanza verdi e sinistra, Movimento cinque stelle, Azione-Italia Viva-Calenda), ben quattro su sette hanno indicato il nome di colui che verosimilmente avrebbe poi ricoperto la carica di Presidente del Consiglio se la lista interessata avesse raccolto un importante numero di voti.

³⁴ Il primo a parlare di «unidimensionalità del potere» è S. STAIANO, *Prefazione. Dai sindaci ai governatori*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Giappichelli, Torino, 2012, p. XII.

³⁵ La tesi è sviluppata in C. MORTATI, *op. cit.*, p. 359 ss., secondo cui la sovranità popolare si realizza mediante lo sdoppiamento del rapporto rappresentativo, che sostituisce la relazione fra elettori ed eletti con quella più articolata fra elettori e partiti e fra questi ed i gruppi parlamentari. Così impostata, i partiti di maggioranza diventano partecipi della direzione politica dello Stato, mentre il principio maggioritario si configura come il nucleo essenziale del principio della sovranità popolare.

³⁶ A. SIMONCINI, *Sul rafforzamento dell'esecutivo*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, ritiene che il rafforzamento del Presidente del consiglio induca «il massimo di "disintermediazione" politica».

fondati sul controllo delle strutture amministrative; quello normativo, giacché è il governo del Presidente ad incidere in maniera importante sulla produzione legislativa³⁷.

Conseguentemente, la personalizzazione del sistema politico pone l'ulteriore problematica dell'esistenza del partito che dipende dal Presidente eletto. Invero, il modello partitico tradizionale si fonda sulla permanenza di quest'ultimo nel tempo, sull'idea che esso perduri al cambio di *leadership*. Nondimeno, la coincidenza tra il candidato e il movimento politico da questo individuato genera un problema di sopravvivenza dello stesso partito, atteso che questo si nutre della figura del suo *leader* e della sua alterità rispetto ai suoi *competitors*. D'altro canto, se la prospettiva è quello di un partito che si configura attorno al suo candidato-Presidente, resta difficile poter separare il soggetto-organo che lo propone dal soggetto-individuo che lo incarna.

Provando a tirare le fila del discorso, l'introduzione dell'elezione diretta potrebbe, in sostanza, produrre tre effetti: *in primis*, il rafforzamento della figura del *Premier*, divenendo quest'ultimo titolare di un consenso indipendente rispetto a quello del partito a suo supporto; *in secundis*, la naturale sovrapposizione, da una parte, tra Presidente candidato e partito, e dall'altra, tra Presidente eletto e maggioranza parlamentare; infine, l'inevitabile disintermediazione della politica, proponendo una forma di rappresentanza personalizzata nella figura del Primo ministro, a svantaggio di quella collettiva pensata dai Costituenti, i quali vedevano nei partiti politici la proiezione delle diversità sociali a livello rappresentativo.

A chiusura, si ha più di qualche dubbio sulla trasponibilità a livello nazionale della forma di governo neoparlamentare, non ritenendo che possa rivelarsi utile per contenere il numero esasperato dei partiti di maggioranza, posto sempre che sia questo il fattore che impedisca il buon rendimento del sistema istituzionale. D'altronde, chi scrive non condivide fino in fondo la tesi secondo cui il multipartitismo esasperato costituisca per forza un elemento di disordine; al contrario, lo si ritiene, prim'ancora che una caratteristica integrante la forma di governo nazionale, un tratto tipico di una società plurale e pluralista come quella italiana.

Non a caso, l'art. 49 Cost. qualifica i partiti quali soggetti privilegiati della mediazione tra cittadini e istituzioni, manifestando posizioni differenti a fronte di altrettanti differenti interessi. Per lo stesso motivo, la norma costituzionale sui partiti fu collocata proprio nel titolo IV della parte I (quello sui rapporti politici), appena dopo l'articolo sul diritto di voto. Ciò a dimostrazione non solo dello specifico ruolo assunto dai partiti durante la ricostruzione democratica post-fascismo, ma anche della prospettiva che a questi si intendeva dare: ossia di considerare la loro plurale presenza come uno dei fondamenti del costituzionalismo moderno³⁸.

³⁷ A riprova di ciò, basti osservare l'andamento dell'attività legislativa delle Regioni (cfr. Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2021, Camera dei Deputati, Roma, 2021), dove emerge che la maggioranza delle leggi promulgate sono ad iniziativa dell'esecutivo (circa il 57,3% sul totale delle leggi approvate nel 2020), con picchi eclatanti come quello dell'Emilia-Romagna (il 92,9%). Tali dati sono stati commentati anche da A. MORRONE, *La legge statale e regionale nel 75° della Costituzione* in M. VOLPI (a cura di), *I rapporti tra Stato e Regioni nella pandemia e le prospettive dello Stato regionale*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 81-160, dove l'autore li individua come effetto dell'elezione diretta del Presidente della regione.

³⁸ In tal senso, si v. C. BOLOGNA, *Costituzione e partiti antisistema*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, p. 72 ss., la quale scrive «Tutti i partiti, evidentemente, sono portatori di interessi (e di verità) parziali come ricorda l'etimologia

A tale impostazione consegue coerentemente l'idea di un Parlamento eterogeneo, al suo interno composto dall'insieme dei partiti politici più rappresentativi della società; un tipo di rappresentatività che, a prescindere dalle regole elettorali, non può che essere plurale, perché composita e frammentata è la società che si proietta nelle sedi parlamentari.

Tornando, quindi, sulla forma di governo neoparlamentare, si ribadisce che questa non produca, tra i suoi effetti, quello di razionalizzare il sistema partitico. Mantenendo inalterate le attuali funzioni del Parlamento, la proposta aggiunge semplicemente un ulteriore canale di espressione della volontà popolare: la medesima volontà che, per i motivi di cui sopra, è comunque e perennemente frammentata.

Introdurre, quindi, un altro veicolo di trasmissione della volontà dei consociati, parallelo a quello dei partiti, pare più che altro aggravare un problema di legittimità democratica già presente nel sistema generale: un tema che dalla riforma è ricondotto ad una questione di corretta imputazione delle «responsabilità nell'ambito di un sistema decisionale vischioso»³⁹. Invece, è attraverso la rilegittimazione dei corpi intermedi che si intravede l'opportunità di garantire equilibrio al rapporto esecutivo-parlamento.

In questa prospettiva, la via maestra rimane quella della rappresentanza plurale e della capacità di esprimere in Parlamento un indirizzo politico unitario da parte delle forze di maggioranza. All'opposto, ragionare di elezione diretta in assenza di un contesto partitico stabile e autorevole, oltretutto mediante una mera operazione di ingegneria costituzionale⁴⁰, non farebbe altro che favorire il continuo indebolimento della democrazia rappresentativa, allontanando ancor più la collettività dalle maggiori sedi rappresentative.

del termine, che deriva dal latino *partīre*, dividere, ma concorrono dialetticamente al bene comune, agli interessi generali della *polis*, divenendo dunque politici».

³⁹ Così si legge nella relazione illustrativa a p. 3.

⁴⁰ F. BLANDO, *Politica riformatrice, forma di governo, sistemi elettorali*, in *Consulta online*, 1, 2024, 222, è ancora più netto, ritenendo che l'elezione diretta del Primo ministro comporti la limitazione dei compiti di un partito, limitandosi quest'ultimo «a selezionare la leadership e il personale politico».

MARCO MELPIGNANO*

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

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

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

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

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

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

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

** Articolo sottoposto a referaggio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵¹ Sul tema la letteratura è molto vasta, in questa sede ci si limita a ricordare A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte Cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006. È bene ricordare come in realtà non tutti gli statuti contemplino l'illustrazione del programma di governo regionale e un numero ancor minore di Regioni preveda che sia posta in votazione (cfr. artt. 33.4 St. e 57 reg. cons. Calabria; 44.2 St. e 5 reg. cons. Emilia Romagna; artt. 11.2, 32 commi 1-2 st. Toscana e 43.2 a) St. Umbria).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶¹ *Ibid.*

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

⁶³ S. STAIANO, *op. cit.*, p. 66.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tanto, anzitutto per una questione prettamente di metodo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁹ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Cfr. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p.430 ss. Sui rischi, soprattutto concernenti l'ecologia del dibattito pubblico, G.M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, in www.federalismi.it.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁸ Cfr. art 2 comma 2 A.C. 1665.

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

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

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

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

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

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

4. Brevi osservazioni conclusive

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

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

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

¹¹³ Cfr. art. 2 comma 2 A.C. 1665.

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

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

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

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

FILIPPO MARIO GRAMEGNA^{*}

Il sistema elettorale nella riforma del premierato e l'introduzione del principio maggioritario in Costituzione: profili di legittimità costituzionale e riflessioni sulle prospettive di elezione del Presidente della Repubblica^{**}

ABSTRACT (EN): The proposal of the constitutional revision approved as the first reading by the Senate of the Italian Republic raises the issue of the direct election of the Prime Minister, according to the neo-parliamentary model already adopted by the regional systems. To this extent of the electoral systems, this article aims at deepening the emerging findings, arising from the constitutionalization of the majority system, with a particular focus on the effects related to the election of the President of the Republic.

ABSTRACT (IT): La proposta di riforma costituzionale, approvata in prima lettura al Senato della Repubblica, introduce il tema dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, nel solco del modello neoparlamentare, già adottato a livello regionale. Il presente contributo si propone di approfondire i rilievi, nell'ambito della tematica, inerente ai sistemi elettorali, derivanti dalla costituzionalizzazione del sistema maggioritario, con un particolare focus sugli effetti relativi all'elezione del Presidente della Repubblica.

SOMMARIO: 1. La scelta del premierato elettivo: questione di merito e non di metodo. – 2. La costituzionalizzazione del sistema elettorale maggioritario. – 3. La giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: profili di criticità della riforma. – 4. La previsione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e le prospettive di elezione del Capo dello Stato

1. La scelta del premierato elettivo: questione di merito e non di metodo

Con l'inizio della XIX legislatura, il tema delle riforme istituzionali, con particolare riguardo alla modifica della forma di governo, ha assunto rinnovata centralità nel dibattito politico e dottrinario italiano, sebbene il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, con il voto contrario alla proposta di riforma “Renzi – Boschi”, che prevedeva l'abolizione del bicameralismo perfetto, nella direzione di un modello bicamerale imperfetto, avesse determinato, almeno temporaneamente, una pausa di riflessione sul punto.

In argomento, in riferimento al metodo, la proposta di riforma del titolo III della Costituzione, approvata in Consiglio dei Ministri e sottoposta al vaglio delle assemblee

^{*} Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche e politiche – Università degli Studi Guglielmo Marconi.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

parlamentari con AS935, sembra muovere dal presupposto di un progressivo abbandono all'approccio di modifica strutturale alla parte II della carta, nel tentativo di eludere i rischi della balcanizzazione delle rispettive posizioni politiche, nonché al fine di evitare la poca comprensione sia della ratio nonché dell'effettivo contenuto riformatore, da parte del corpo elettorale¹.

Pertanto, si è preferito fare ricorso ad una sistematicità meno invasiva, limitata ad un solo titolo della II parte della Costituzione, come accaduto con la riduzione del numero dei componenti di Camera e Senato, approvata nel 2020. In tal senso, l'assenza dei presupposti, per l'approvazione della riforma, con la maggioranza qualificata dei 2/3 e il probabile ricorso al referendum costituzionale, direzionano il legislatore costituzionale verso l'approvazione di riforme non involgenti tutta la II parte della Costituzione, ma puntellando solo il titolo, relativo al Governo.

Orbene, il testo, approvato in Consiglio dei ministri, si limita quasi esclusivamente alla modifica del titolo III della II Parte della Costituzione, eccezion fatta per l'abrogazione dell'art. 58 Cost, che, in caso di approvazione definitiva della Riforma, nelle forme previste dall'art. 138 Cost, determinerebbe l'eliminazione della componente non elettiva del Senato della Repubblica, con l'abolizione della figura dei Senatori a vita.

Se la questione del metodo non ha suscitato particolari divisioni², dovendosi sul punto ribadire come da più parti sia stato accolto positivamente il ricorso alla procedura di cui all'art. 138 Cost., in luogo delle pur già intervenute commissioni bicamerali, anche in ragione degli esiti negativi delle precedenti esperienze, la scelta del premierato elettivo non ha trovato trasversale aderenza.

In tal senso, la scelta del premierato elettivo, avendo l'attuale maggioranza parlamentare abiurato all'ipotesi del semipresidenzialismo alla francese, appare evidentemente raccogliere il *favor* di coloro che ne hanno individuato lo strumento, per superare una certa disaffezione elettorale, ponendo al centro della scelta l'elettore³. Ed invero, nel dibattito dottrinario, il progressivo abbandono delle posizioni di pregiudizialità verso qualsivoglia ipotesi di modifica della forma di governo ha spinto verso una più attenta riflessione, circa il modello da adottare,

¹ A. SCIORTINO, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023, per cui: "il dato esperienziale suggerisce di procedere per riforme puntiformi, su singoli istituti piuttosto che proporre riforme ad ampio raggio poi poco comprese dal corpo elettorale che all'appuntamento referendario respinge tutto come è accaduto nel caso della riforma Renzi-Boschi nel 2016".

² S. CECCANTI, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023; concorda A. SCIORTINO, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023, per cui, la priorità deve essere quella della condivisione, dovendosi ritenere non auspicabile il ricorso alle Commissioni Bicamerali, che, nel passato, hanno evidentemente condotto alla mancata approvazione di qualsivoglia ipotesi di riforma.

³ L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto*, Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", Roma, 17 maggio 2023.

senza mancare di rimarcare le note fragilità dei sistemi parlamentari⁴. Sul punto, la scelta dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri accoglie le aderenze dei tempi⁵, nonché i mutamenti, che, emersi pur nel perimetro del testo vigente, il sistema istituzionale italiano ha evidentemente assimilato⁶, con il passaggio dalla "prima" alla "seconda repubblica".

Non vi è dubbio che la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri abbia man mano evidentemente risposto ad una configurazione strutturale diversa, dirigendosi, verso, una maggiore razionalizzazione della forma di governo, e determinando, per prerogative e poteri, evidentemente l'incompatibilità del vigente assetto, con le mutevoli esigenze programmatiche del tempo.

La scelta del premierato, in luogo di una riforma meno invasiva della II parte della Costituzione, che si limitasse alla eliminazione del bicameralismo perfetto, ha, d'altro canto, risvegliato una quanto mai sopita ostilità a tale modello⁷, laddove si è ampiamente ritenuto che le trasformazioni, già avvenute nel tempo, mediante la manipolazione della legislazione ordinaria, avessero già determinato un depauperamento della rappresentanza, in favore di un incauto accentramento del potere, nelle mani di "uno solo".

Parimenti, anche rispetto alle pregresse proposte di riforma⁸, l'ipotesi in campo appare distanziarsi anche dai precedenti tentativi⁹, che avevano, difatti, non accolto integralmente l'ipotesi del premierato all'italiana, caratterizzato da due rilievi: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e l'attribuzione al Capo del Governo della prerogativa di sciogliere le Camere¹⁰.

Orbene, non può mancare di osservarsi che la scelta di introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, sottraendo il potere di scelta al Presidente della Repubblica, si pone in evidente antitesi, con i rilievi in ordine alla attribuzione presidenziale di risoluzione della crisi di governo, nel vigente sistema istituzionale.

⁴ M. BELLETTI, *Il valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore: Semipresidenzialismo o Premierato?* in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023.

⁵ M. BELLETTI, *Il valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore: Semipresidenzialismo o Premierato?* in *Federalismi.it*, in cui si è evidenziato che la instabilità governativa è emersa nella vicenda del Next Generation EU, in cui l'Italia si è contrassegnata per il susseguirsi di tre esecutivi (Conte II, Draghi e Meloni).

⁶ O. SPATARO, *Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario 'Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto' del 17 maggio 2023.

⁷ G. AZZARITI, *Sulle riforme costituzionali e sul valore della Costituzione*, 14 giugno 2010; G. PASQUINO, *Premierato, un rimedio peggiore del male*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 febbraio 2003.

⁸ In particolare, si fa riferimento all'ipotesi del premierato, proposta con il D.d.l. Tonini, nel corso della XIV legislatura, che, in ogni caso, non prevedeva l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, e che appunto recava la seguente dicitura: "Norme per la stabilizzazione della forma di governo intorno al Primo Ministro e per il riconoscimento di uno Statuto dell'opposizione".

⁹ Si fa riferimento al testo della Legge Costituzionale concernente 'Modifiche alla Parte II della Costituzione' approvato dal Parlamento e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 e bocciato dall'esito referendario del giugno 2006. Il testo approvato, pur prevedendo l'indicazione del Presidente del Consiglio, nella legge elettorale, non stabiliva l'elezione diretta del Capo del Governo, rimanendo immutata la previsione che venisse nominato dal Presidente della Repubblica, ma in ogni caso scelto tra chi risultasse candidato a tale carica dalla maggioranza, uscita vincitrice dalle elezioni.

¹⁰ G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nr. 2/2023.

Difatti, le recenti crisi di governo, coevamente al risultato delle elezioni politiche del 2022, hanno fatto riemergere le diverse valutazioni sulla interpretazione del ruolo del Presidente della Repubblica, sulla paventata e mai nascosta laconicità delle disposizioni costituzionali di riferimento, regolatrici dei poteri e delle funzioni del Capo dello Stato, e del cosiddetto “*potere a fisarmonica*”¹¹.

In tal senso, la contrapposizione politica non ha escluso di osservare, da più parti del quadro politico, come in alcuni specifici frangenti istituzionali, l'intervento del Presidente della Repubblica, laddove si fosse segnalato per il rifiuto della nomina di un dato ministro, indicato dal Presidente del Consiglio incaricato, si è sostanziato in una indebita invasione di campo, contrariamente a coloro i quali, ribadendo la legittimità di tale attività, hanno osservato, come tale azione rientrasse debitamente nella sfera di competenza del Capo dello Stato, nel ruolo di garante della Costituzione¹².

In tal senso, se il testo approvato ben si guarda sia dal modificare la prospettiva bicamerale perfetta del Parlamento, nonché l'attribuzione della scelta dei ministri al Capo dello Stato, appare evidente che l'introduzione del premierato elettivo determina la decisiva e incontrovertibile delimitazione del “campo di gioco” del Presidente della Repubblica.

Non relegato sullo sfondo, ma nuovamente attore protagonista della vicenda riformatrice è il tema della scelta del sistema elettorale, che, in antitesi ai precedenti tentativi, non solo non rimane “abbandonato” all'eventuali determinazioni successive del legislatore ordinario, sebbene pienamente integrato nell'alveo di quelle leggi definite costituzionalmente necessarie, ma irrompe nella sua portata sistematica nell'ambito della modifica della Costituzione.

2. La costituzionalizzazione del sistema elettorale maggioritario

Il testo della riforma, deliberato dal Consiglio dei ministri, nel 2023, e poi approvato in prima lettura al Senato, modifica l'art. 92 della Costituzione: l'introduzione del premierato elettivo, con l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, con durata quinquennale della carica, viene agganciata alla previsione che i membri di entrambi i rami del Parlamento vengano eletti mediante un sistema elettorale maggioritario, necessario a garantire la maggioranza parlamentare, al Presidente del Consiglio.

Orbene, sullo sfondo della previsione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che appare evidentemente superare gli auspici di coloro i quali, pur preconizzando l'introduzione del premierato¹³, avessero, in ogni caso, sconsigliato di adottarlo nella forma elettiva, il testo della riforma si caratterizza per la introduzione, nell'alveo costituzionale, di una specifica disciplina, in materia elettorale, mediante un meccanismo di attribuzione dei seggi, di impronta

¹¹ S. GRIMALDI, *I Presidenti nelle forme di governo*, Carocci Editore, 2012.

¹² E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

¹³ G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista europea di scienze politiche*, 2003, p.285; S. CECCANTI, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, intervento al Seminario "Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto" del 17 maggio 2023. per cui alla proposta di premierato elettivo, sarebbe stata preferibile l'ipotesi del premierato forte, caratterizzato dall'introduzione di un sistema elettorale a doppio turno, che potesse assicurare al candidato eletto, almeno il 50% dei voti validamente espressi.

maggioritaria, aprendo, di fatto, la discussione sull'effettiva compatibilità del suffragato sistema con i principi consolidatisi, anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, sul punto.

Non vi è dubbio che l'espressa previsione dell'attribuzione del premio di maggioranza ripropone il tema della neutralità della Costituzione, in materia elettorale.

Nell'alveo di una quesitone particolarmente dibattuta e dell'evidente dualismo tra rappresentanza e governabilità, nei più recenti arresti giurisprudenziali, la Corte Costituzionale, chiamata a vagliare la legittimità dei molteplici sistemi elettorali, succedutisi nel tempo, e partoriti da un legislatore iperattivo, ha confermato la tesi della neutralità della Costituzione, ribadendo la discrezionalità del legislatore ordinario, nella individuazione del modello da adottarsi, pur delineando dei limiti entro cui evidentemente lo stesso è chiamato ad operare.

Sul punto, non può sottacersi che l'orientamento più risalente, seppur minoritario, che considerava contrari al dettato della carta i sistemi maggioritari assoluti, ha costituito un punto di partenza, nel dibattito dottrinario.

Invero, si è ampiamente sostenuto¹⁴ che la Costituzione contenesse un generalizzato divieto di introduzione di sistemi elettorali maggioritari, sia nella forma dei sistemi maggioritari assoluti (come ad esempio quello in uso per l'elezione dei membri del Parlamento del Regno Unito¹⁵), sia dei sistemi maggioritari relativi, sulla base della teorizzata tendenza proporzionale del sistema costituzionale italiano, in ragione di una lettura particolarmente estensiva del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., nella duplice declinazione dell'eguaglianza formale e sostanziale.

Orbene, la tesi della costituzionalizzazione del sistema proporzionale, pur avendo riscontrato una ampia condivisione nella dottrina risalente¹⁶, è stata soventemente esclusa dall'orientamento prevalente, che ha, poi, trovato efficace sanzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

¹⁴ C. LAVAGNA, *Il Sistema elettorale nella Costituzione Italiana*, in Riv., Trim. dir, pubblico, 1952, afferma che i sistemi elettorali maggioritari assoluti risulterebbe vietati in quanto: "Il corpo elettorale viene convocato in un unico collegio nazionale per eleggere una sola lista di maggioranza, negano la rappresentanza alle minoranze, sarebbero in contrasto con: a) l'articolo uno della costituzione perché tenderebbero a mantenere al governo chi giace rendendo la democrazia semplicemente apparente, contro ogni principio di continuità ed effettività democratica; b) l'art 3, comma 2, perché impedirebbero a priori la partecipazione all'organizzazione politica del paese ad ampi strati di categoria sociali; c) l'art. 49 perché impedirebbero a tutti i gruppi politici -1 di intervenire nella determinazione dell'indirizzo politico parlamentare".

¹⁵ L'elezione dei membri della House of Commons avviene mediante sistema elettorale maggioritario assoluto, con collegi uninominali, ove vengono presentate singole candidature e il seggio viene assegnato al candidato che risulta aver ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi, in applicazione del principio "first the past post system".

¹⁶ Cort. Costituzionale, sent. 61/1963, che, in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio Provinciale di Bari, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53 del T.U. 16 maggio 1960, n. 570, contenente norme per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, ha così affermato: "È da obiettare, peraltro, come pure sostiene l'Avvocatura dello Stato, che l'esigenza sancita dall'art. 48 della Costituzione, che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere anche eguale, riflette l'espressione del voto, nel senso che ad essa i cittadini addiungono in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo. Ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi dell'amministrazione locale. Ma, contrariamente a quanto si rileva nella deliberazione del Consiglio provinciale, il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari".

La previsione del divieto di adottare modelli elettorali maggioritari, pur sostenuta in più parti della dottrina risalente¹⁷, risultava in ogni caso minoritaria, dovendosi, al contrario, rilevare come la prevalente letteratura scientifica¹⁸ avesse ampiamente ricostruito la tesi della neutralità della Costituzione in materia elettorale, tale da ritenere ammissibile, per l'elezione dei componenti del Parlamento, l'adozione di qualsivoglia sistema sia di natura proporzionale che di natura maggioritaria, nonché misto, che congiuntamente garantisse la rappresentanza delle minoranze, nonché consentisse la stabilità di governo.

La Corte Costituzionale, aderendo all'orientamento maggioritario, volto a sostenere la neutralità della carta costituzionale, in tema di legislazione elettorale fu, difatti, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dei sistemi elettorali per le elezioni amministrative comunali, e, pertanto, ebbe a ribadire che il principio di uguaglianza, codificato dall'art. 3 Cost, in materia elettorale, limita il proprio ambito di applicazione esclusivamente alla posizione di perfetta parità dei cittadini nell'espressione del voto, non estendendosi anche al concreto risultato della manifestazione di volontà, che dipende esclusivamente dal sistema che legislatore ordinario ha ritenuto di adottare, pur effettuando un espresso richiamo al principio di rappresentanza.

Invero, con la nota sentenza nr. 43/1961, che a tutt'oggi, costituisce punto di partenza e parimenti di approdo, la Corte costituzionale ha ritenuto di dover aderire all'orientamento maggioritario, per cui, contrariamente a quanto osservato in dottrina, l'art. 48, comma 2, non preconizza un'estensione del principio di eguaglianza al risultato di manifestazione di volontà dell'elettore, quanto piuttosto sancisce la posizione di parità di tutti gli elettori.

Sul punto, si è avuto modo di sottolineare¹⁹ che la tesi di Lavagna venne evidentemente sconfessata alla radice, richiamando i principi fondamentali, contenuti nella Carta, escludendo la sussistenza della necessaria costituzionalizzazione del sistema proporzionale, tra le altre, confermata, da ultimo, con la sentenza nr. 165/2017, che ha ribadito l'insussistenza dell'obbligo generalizzato per il legislatore di adottare un modello di impronta proporzionale.²⁰

Ciò posto, la Corte ha ribadito che la volontà del legislatore costituente era quella di rimettere la scelta del modello del sistema elettorale al legislatore ordinario, chiarendo, altresì,

¹⁷ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e di governo*, Bologna, 1981.

¹⁸ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; S. FURLANI, *Sistemi elettorali*, in *Enc. Giur. Treccani*, XII, Roma, 1989; da ultimo A. GIGLIOITTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, *Rivista AIC*, nr. 4/2014 che afferma "il Costituente decideva quindi di non pronunciarsi esplicitamente sul punto e, conseguentemente, di affidare alla discrezionalità del legislatore la scelta delle modalità di elezione dei parlamentari. In realtà, il silenzio della Costituzione non deve essere interpretato come frutto di valutazioni meramente contingenti, ma piuttosto come una scelta pienamente cosciente e meditata. L'opzione in favore del sistema proporzionale fatta dai partiti assumeva una logica ben precisa esclusivamente nel quadro di una stagione politica come quella che essi avevano dinanzi, ma proprio per tale ragione era inopportuno irrigidirla in modo da poterla superare qualora le condizioni politiche fossero mutate¹⁵. La decisione di non costituzionalizzare il sistema proporzionale, in altri termini, non metteva in discussione l'impianto istituzionale che si stava disegnando, ma non pregiudicava neppure le scelte future, che i partiti avrebbero potuto modulare in base al contesto politico di volta in volta presente, senza essere vincolati da un principio che a quel punto sarebbe stato difficile da superare".

¹⁹ E. SORRENTINO, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, nr. 2/2019;

²⁰ A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 13 febbraio 2017.

che i sistemi maggioritari possono ritenersi compatibili con il dettato costituzionale, ogni qualvolta non precludono in assoluto la rappresentanza delle minoranze²¹.

Ancora, non può omettersi di richiamarsi quell'orientamento, che aveva, al contrario, auspicato che il legislatore ordinario evitasse l'applicazione di sistemi proporzionali "puri", nell'ottica di favorire accordi preelettorali, di natura programmatica²².

Ciò posto, le suindicate coordinate dottrinarie e giurisprudenziali appaiono evidenziare profili di criticità della riforma in commento.

In tal senso, il disegno di legge, approvato in prima lettura, al Senato, in data 18 giugno 2024, seppur successivamente depurato dall'attribuzione del premio di maggioranza nella misura del 55% dei seggi, non ha abbandonato il riferimento alla previsione di un meccanismo premiale, sia per la Camera che per il Senato, alle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto.

Orbene, sebbene non possa non rilevarsi che la disposizione presenti una sua evidente *ratio*, nell'introduzione del meccanismo elettivo diretto e del conseguente premio, volto ad evitare il profilarsi di ipotesi di disallineamento, per cui il Presidente del Consiglio eletto, si trovi nella condizione di non "disporre" di una maggioranza parlamentare²³, che sostenga l'azione dell'esecutivo, la costituzionalizzazione del sistema maggioritario appare sovvertire il consolidato orientamento giurisprudenziale sopra richiamato.

Invero, l'operazione di costituzionalizzazione, qui descritta, determina che il legislatore ordinario sia effettivamente "dimezzato", nella determinazione del sistema da adottarsi.

Dal punto di vista sistematico, la formulazione dell'art. 92 Cost ha escluso in un solo colpo che il legislatore possa far fronte alla questione elettorale, mediante l'utilizzo di tutti quei sistemi elettorali, pur precedentemente approvati, (primo fra tutti il *Rosatellum*), con la paradossale eccezione della sola ipotesi della L. 270/2005, dichiarata parzialmente illegittima dalla Consulta, con sent. nr. 1/2014.

Deve, difatti, ritenersi che l'approvazione della riforma, in assenza di un intervento immediato del legislatore ordinario, aprirebbe lo scenario ad una quanto meno prevedibile pronuncia di incostituzionalità della vigente disciplina elettorale, atteso che la legge nr. 165/2017, come noto, ha evidentemente reintrodotta un sistema elettorale misto, a prevalenza proporzionale, con una limitata quota maggioritaria uninominale, ma privo della previsione dell'attribuzione del premio di maggioranza.

Pertanto, l'assenza della parallela iniziativa legislativa di previsione di un sistema elettorale, compatibile con la disposizione costituzionale, espone il sistema vigente al *vulnus* di incostituzionalità.

²¹ Sul punto, Cort. Cost. nr. 6/1963, per cui, la legge elettorale per le elezioni comunale, quantunque fosse stato adottato il sistema maggioritario avrebbe dovuto in ogni caso contenere specifico correttivo per evitare che tutti i seggi venissero assegnati alla lista vincente.

²² C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, Padova, 1975.

²³ G. GUZZETTA, *Il "governo di legislatura": applicazione del modello e soluzioni incoerenti*, in *Federalismi.it*, Paper 7 giugno 2023, per cui l'adozione del modello israeliano comporterebbe il *vulnus* per cui l'elezione diretta del Premier restava del tutto svincolata dalle maggioranze parlamentari, con la conseguenza che lo stesso Premier era in condizione di governare anche cambiando maggioranze e dunque con indirizzi politici diversi; *ex multis* E. OTTOLENGHI, *Israele: un premierato fallito*, in G.PASQUINO, *Capi di Governo*, il Mulino, Bologna, 2005.

Sul punto, non si è mancato, per altro verso, di osservare che, quantunque l'approvazione della modifica costituzionale determinasse l'illegittimità del sistema introdotto, ne deriverebbe comunque una impossibilità materiale di farne dichiarare l'incostituzionalità dalla Corte, se non a seguito dello svolgimento delle elezioni²⁴.

Parimenti, non si potrebbe nemmeno intervenire mediante dei correttivi parziali da apportare all'odierno testo: da un lato, la previsione dell'attribuzione di 3/8 dei seggi, mediante il meccanismo maggioritario uninominale non appare passibile di essere manipolata nel senso auspicato dal testo di riforma; parimenti, se anche si volesse prevedere l'attribuzione del premio di maggioranza per la sola quota dei 5/8 dei seggi, eletti mediante il meccanismo proporzionale, in ogni caso, non risulterebbe garantita la maggioranza assoluta, senza sottacere le eventuali censure di illegittimità costituzionale, per l'elezione dei membri del Senato, nel caso di una applicazione restrittiva dell'art. 57 Cost.

Rebus sic stantibus, ne deriverebbe ancor di più l'incompatibilità del *Mattarellum*, il cui impianto, a prevalenza maggioritario, con collegi uninominali, risultava particolarmente aderente alle contingenze politiche del tempo, vista la propensione spiccatamente bipolare del quadro politico.

Appare evidente, al contrario, che il sistema, ipotizzato dal legislatore costituzionale, e nemmeno tanto celato, faccia intravedere nuovamente gli spettri della legge nr. 270/2005, che già prevedeva l'indicazione del "capo della coalizione", e che, solo laddove ridisegnata, sulla base delle coordinate espresse dalla sentenza nr. 1/2014 della Corte, potrebbe superare il vaglio di ammissibilità.

Gli effetti di siffatta previsione limitano evidentemente la discrezionalità del Parlamento, che, pertanto, risulta fortemente ridimensionato dall'intervento del legislatore costituzionale, che canalizza la scelta del sistema elettorale, verso un sistema proporzionale, con correttivo maggioritario, sulla falsa riga della legge nr. 270/2005, pur ritenuta costituzionalmente illegittima.

In ultima analisi, la previsione di costituzionalizzare il meccanismo dell'attribuzione di una quota maggioritaria e del collegamento dei candidati alla carica di parlamentari con il candidato Presidente del Consiglio, non risulta un *novum*, rispetto ai precedenti tentativi di riforma. In tal senso, già il DDL Tonini del 2002²⁵ aveva previsto l'introduzione dell'art. 58 bis, con il

²⁴ Sul punto, N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche in Italia*, 2017, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/SIVIGLIA_ZANON, in cui: "D'altra parte, in Italia, le vie d'accesso della legge elettorale politica al controllo di legittimità costituzionale sono assai strette. Non è previsto un controllo di costituzionalità preventivo ed astratto sulle leggi in generale (e perciò neanche sulle leggi elettorali), sul modello francese o tedesco, eventualmente su 1 iniziativa di minoranze parlamentari o di altri soggetti legittimati. E le possibilità di sollevare questioni in via incidentale sono pressoché chiuse, prima delle elezioni, dall'assenza di giurisdizione del giudice comune (ordinario o amministrativo) sulle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche; dopo lo svolgimento delle elezioni, dal disposto costituzionale dell'art. 66 Cost., in virtù del quale sono le stesse Camere parlamentari a giudicare dei titoli di ammissione dei propri componenti, quindi delle relative controversie, nonché delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. Si comprende del resto come gli organi interni delle Camere, quand'anche li si voglia qualificare giudici dal punto di vista della funzione obiettiva che svolgono, ovvero anche giudici "ai limitati fini" della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, abbiano scarsa propensione a sollevare questioni di legittimità costituzionale sulle fonti del diritto che legittimano la loro stessa esistenza".

²⁵ N. 1662 Disegno Di Legge Costituzionale, Senato.it.

collegamento dei candidati uninominali al candidato “Primo ministro”, nonché l’attribuzione di una quota di seggi in sovrannumero, nel limite massimo del cinque per cento dei seggi di ciascuna delle due Camere.

Nella specifica ipotesi richiamata, l’inserimento di siffatto meccanismo, tra le altre, nel titolo dedicato al Parlamento, non appariva lesivo dei principi di cui sopra, non prevedendo una costituzionalizzazione del principio maggioritario, atteso che si limitava ad inserire il richiamato correttivo e per una quota evidentemente residuale; non risultava, invece, secondario che la previsione dell’art. 58 bis esplicasse la unitaria direzione dell’adozione del sistema maggioritario, per cui, anche irrivalentemente, la disposizione costituzionale sembrava aderire all’allora meccanismo vigente, invertendo, pertanto, lo schema tra legge ordinaria e previsione costituzionale.

In conclusione, deve osservarsi che la scelta di introdurre il meccanismo premiale maggioritario, a prescindere dagli eventuali risvolti di merito, risulta contraddire quel consolidato orientamento, per cui, una Costituzione neutrale, in tema elettorale, agevoli la discrezionalità del legislatore ordinario, nel solco dei limiti costituzionali, ripercorsi anche dalla più recente giurisprudenza.

3. La giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: profili di criticità della riforma

Orbene, la costituzionalizzazione del principio maggioritario non appare esente dalle eventuali scure della Corte costituzionale, atteso che la giurisprudenza della Consulta ha evidentemente tracciato i limiti che il legislatore ordinario può lambire, nella scelta del meccanismo elettorale.

In tal senso, deve osservarsi che la formulazione dell’art. 92, come delineata dal DDL, approvato in data 18 giugno, sembra effettivamente limitare l’autonomia del legislatore, nella direzione sopra indicata, e, pertanto, verso la previsione di sistemi elettorali che, sebbene presentino un impianto di impronta marcatamente proporzionale, risultano caratterizzati da forti correttivi maggioritari, nel solco anche dei precedenti normativi adottati, tali da garantire l’attribuzione dell’invocato premio.

Ripercorrendo l’orientamento consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, non può sottacersi come l’iperattività del legislatore ordinario, sul tema dei sistemi elettorali, abbia evidentemente consentito di registrare plurimi interventi della Corte²⁶, in epoca relativamente recente.

Difatti, la legislazione elettorale italiana è risultata praticamente rimessa ai due interventi normativi del 47²⁷ e del 48²⁸ sino al 1993, allorché i movimenti referendari e la susseguente celebrazione dei referendum stessi hanno determinato l’abrogazione parziale delle richiamate disposizioni, sollecitando il Parlamento alla modifica strutturale del sistema elettorale, con la introduzione di un meccanismo a prevalenza maggioritaria con collegi uninominali per l’attribuzione del 75% dei seggi, come codificato dalla Leggi nr. 276 e 277 del 1993.

²⁶ G. FERRI, *Corte Costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 2017.

²⁷ L. 7 ottobre 1947, n. 1058 per l’elezione dei componenti della Camera dei Deputati.

²⁸ L. 6 febbraio 1948, N. 29 per l’elezione dei componenti del Senato della Repubblica.

Nell'attuale fase storica, si è evidenziato un maggiore intervento della Corte costituzionale, in materia di legislazione elettorale, contrassegnato da un forte richiamo alla nozione di rappresentanza e al principio di rappresentatività. In tal senso, il successivo intervento normativo²⁹ e le storture del sistema adottato hanno determinato che la nozione di rappresentanza venisse nuovamente in evidenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

In particolare, l'indebolimento della legittimazione della rappresentanza, determinato dai sistemi elettorali, introdotti a partire dal 1993, è stata in parte corretta dalla giurisprudenza costituzionale, che ha evidentemente inciso sulla necessità di stabilire un più chiaro e diretto collegamento fra il voto degli elettori e gli effetti dello stesso sulla composizione degli organi rappresentativi³⁰.

Ed invero, la Corte, chiamata a giudicare la legittimità costituzionale della legge nr. 270 del 2005, nel pronunciare l'illegittimità delle disposizioni ivi contenute³¹, ha effettuato un chiaro e incontrovertibile richiamo proprio a tali nozioni, al fine di svelarne l'incompatibilità con il testo costituzionale, di talune disposizioni ivi contenute.

Con particolare riguardo alla previsione, contenuta nella legge nr. 270 del 2005, di attribuzione del premio di maggioranza del 55% dei seggi alla Camera dei Deputati, per quelle liste o coalizioni che risultassero aver ottenuto anche la maggioranza relativa dei voti validamente espressi, la Corte Costituzionale ebbe a riaffermare, preliminarmente, che la carta costituzionale attribuisce al legislatore ordinario una discrezionalità, non esente da controllo, che laddove avesse trasbordato i limiti del dettato costituzionale, sarebbe risultata censurabile in sede di giudizio di costituzionalità.

Tale discrezionalità del legislatore, in materia elettorale, poteva condurre all'adozione di un modello elettorale che prevedesse un meccanismo premiale, consistente nell'attribuzione di una quota aggiuntiva di seggi purché venissero rispettate due condizioni: il raggiungimento dell'obiettivo di rilievo costituzionale; nonché che questo obiettivo venisse raggiunto con il minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti.

Il richiamo alla nozione di rappresentanza, in tal senso, appare evidente proprio in relazione a questo secondo presupposto laddove la Corte costituzionale ha censurato la legge elettorale nr. 270/2005 proprio in ragione della mancata prospettazione di una soglia minima di voti, nell'attribuzione del meccanismo premiale³².

In tal senso, deve osservarsi che, in quella occasione, la Corte costituzionale³³ bocciò la previsione di un premio di maggioranza proprio perché laddove tale premio fosse stato

²⁹ L. 21 dicembre 2005, nr. 270.

³⁰ L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto*, Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", Roma, 17 maggio 2023.

³¹ Cort. Cost. sent. 13 gennaio 2014, nr. 1.

³² C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005, Profili ordinamentali e costituzionali*, in *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, a cura di R. D'ALIMONTE e A. CHIAROMONTE, Bologna, 2007;

³³ Part. 3.1 del cons. in diritto ove la Corte afferma: "Nella specie, proprio con riguardo alle norme della legge elettorale della Camera qui in esame, relative all'attribuzione del premio di maggioranza in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi, questa Corte, pur negando la possibilità di sindacare in sede di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo profili di illegittimità costituzionale, in particolare attinenti alla ragionevolezza delle predette norme, ha già segnalato l'esigenza

attribuito, senza una soglia minima di voti, avrebbe comportato un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente.

Ciò posto, pur incontrando il favor di chi effettivamente aveva sostenuto la capacità distorsiva dei premi di maggioranza³⁴, la sentenza nr. 1/2014 non ha escluso in astratto né la previsione del premio di maggioranza, né tanto meno di ricorrere alle liste bloccate, seppur sancendo l'illegittimità delle cosiddette "liste lunghe".

In definitiva, l'iter logico - giuridico, seguito dalla Corte costituzionale, ha tracciato il principio per cui il legislatore, nel perseguire discrezionalmente l'obiettivo di rilievo costituzionale della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare, deve rispettare il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, quali la sovranità popolare, l'uguaglianza anche del voto, la rappresentanza politica nazionale.

La Corte costituzionale è stata, poi, nuovamente chiamata a pronunciarsi in materia di legislazione elettorale³⁵, a seguito del successivo intervento normativo dovuto alla dichiarazione di incostituzionalità della legge nr. 270 del 2005 e, pertanto, in ragione della promulgazione della legge nr. 52 del 2015. Invero, l'approvazione del nuovo sistema elettorale, denominato *Italicum*, ha comportato un nuovo intervento della Consulta, non esente da perplessità atteso che è stato ritenuto, da una parte della dottrina³⁶, evidentemente illegittimo, atteso che la questione di legittimità costituzionale del cosiddetto *Italicum* appariva astratta, non essendo intervenuto l'applicazione pratica del richiamato meccanismo.

Superata tale incertezza, la Corte Costituzionale, nel caso dell'*Italicum*, è stata chiamata a pronunciarsi su tre punti dirimenti: il premio di maggioranza, le liste bloccate e il ballottaggio. Proprio relativamente al premio di maggioranza e alla previsione contenuta nella legge, oggetto di valutazione costituzionale, essendo previsto un premio di maggioranza per quella lista che avesse superato la soglia dei 40%, la Corte ha nuovamente invocato il principio di rappresentanza.

che il Parlamento consideri con attenzione alcuni profili di un simile meccanismo. Alcuni aspetti problematici sono stati ravvisati nella circostanza che il meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto (sentenze n. 15 e n. 16 del 2008). Successivamente, questa Corte, stante l'inerzia del legislatore, ha rinnovato l'invito al Parlamento a considerare con attenzione i punti problematici della disciplina, così come risultante dalle modifiche introdotte con la legge n. 270 del 2005, ed ha nuovamente sottolineato i profili di irrazionalità segnalati nelle precedenti occasioni sopra ricordate, insiti nell'«attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi» (sentenza n. 13 del 2012); profili ritenuti, tuttavia, insindacabili in una sede diversa dal giudizio di legittimità costituzionale».

³⁴ G. LODATO, S. PJANO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. Nr. 1/2014*, in *Federalismi.it*, nr. 9/2014, M. LUCIANI, Intervento al Convegno, Le Corti e il voto. La sentenza della Corte Costituzionale sul sistema elettorale, Roma, Università La Sapienza, 29 gennaio 2014.

³⁵ Cort. Cost. sent. nr. 35/2017.

³⁶ M. OLIVETTI, *Italicum: se la Corte oggi decidesse di non decidere*, *Avvenire*, 24 gennaio 2017.

In tal senso, la Consulta ha respinto l'eccezione di legittimità costituzionale relativamente al premio di maggioranza, affermando che la soglia del 40%, fissata dalla Legge nr. 52/2015, come limite minimo per l'accesso al premio, non risulta censurabile in quanto volta bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività con la tanto invocata stabilità del Governo del Paese e della rapidità nel processo decisionale.

Ciò posto, deve assumersi che la Corte, con la richiamata pronuncia, ha, evidentemente fissato un ulteriore parametro, stabilendo che la nozione di rappresentanza nonché il principio di rappresentatività possono trovare un adeguato contemperamento tutte le volte in cui vi sia una soglia minima tale da bilanciare tale aspetto con l'altro obiettivo di interesse e rilievo costituzionale ovvero sia la stabilità del governo.³⁷

Pertanto, la distinzione di sorta operata dalla Consulta nei due precedenti giurisprudenziali qui in commento evidenzia come la nozione di rappresentanza abbia differentemente "guidato" il giudice costituzionale nell'approccio ermeneutico alle due leggi elettorali.

Nel caso della legge 270 del 2005, la mancata previsione di una soglia minima, dal cui raggiungimento fosse possibile attribuire il premio di maggioranza, avrebbe determinato un eccessivo sacrificio del principio di rappresentatività, non tollerabile costituzionalmente, allorché la previsione di una soglia anche particolarmente elevata se confrontata con i risultati elettorali del tempo, ne consente un suo contemperamento in funzione dell'interesse della stabilità.

Al contrario, il richiamo al principio di rappresentanza ha proprio determinato la pronuncia di illegittimità costituzionale, contenuta nella sentenza numero 35 del 2017, con riferimento al meccanismo del ballottaggio, previsto dall'Italicum.

Invero, il meccanismo di ballottaggio, previsto fra le due liste meglio classificate nel primo turno elettorale, è stato ritenuto dalla Corte costituzionale non di per sé illegittimo, limitandosi la Consulta a censurare l'illegittimità costituzionale delle modalità di attribuzione del premio.

Difatti, la Corte ha censurato il rilievo che l'accesso al turno di ballottaggio era garantito anche a quelle liste che avessero conseguito un risultato esiguo al primo turno, potendo poi in caso di vittoria al ballottaggio ottenere il proprio premio di maggioranza e vedere i propri voti eccessivamente maggiorati. In tal senso, pertanto la Corte, nel censurare, nuovamente, la natura distorsiva di siffatta previsione legislativa ordinaria, in materia elettorale, ha evidentemente

³⁷ Cort Cost. sent nr. 35/2017, nella parte in cui afferma: "La legge n. 52 del 2015, prevedendo una competizione risolutiva tra due sole liste, prefigura stringenti condizioni che rendono inevitabile la conquista della maggioranza assoluta dei voti validamente espressi da parte della lista vincente; e poiché, per le caratteristiche già ricordate, il ballottaggio non è che una prosecuzione del primo turno di votazione, il premio conseguentemente attribuito resta un premio di maggioranza, e non diventa un premio di governabilità. Ne consegue che le disposizioni che disciplinano l'attribuzione di tale premio al ballottaggio incontrano a loro volta il limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto. Il rispetto di tali principi costituzionali non è tuttavia garantito dalle disposizioni censurate: una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente".

chiarito che la compressione eccessiva della rappresentatività deve ritenersi assolutamente incompatibile con il dettato costituzionale³⁸.

Fatta questa doverosa premessa, le due citate sentenze appaiono dirimenti, rispetto alla proposta in commento e alla individuazione della legge elettorale che dovrà essere approvata. Ed invero, laddove approvata in via definitiva la proposta di revisione costituzionale, la legge elettorale dovrà sicuramente prevedere il premio di maggioranza, in conformità all'art. 92 Cost, ma necessariamente contemperata con la previsione della soglia minima di attribuzione, seppur dovendosi ribadire che la Corte Costituzionale, sul tema, ha riconosciuto, almeno al legislatore regionale, ampi margini di discrezionalità³⁹; parimenti la previsione delle liste bloccate dovrà necessariamente ricalcare quanto già avvenuto con l'attuale legge vigente.

Parimenti, la sentenza nr. 35/2017 non ha escluso di per sé la legittimità del meccanismo del ballottaggio, ma al contrario ha esaltato il rilievo che ha la forma di governo adottata, entro cui la legge elettorale muove, operando un evidente parallelismo tra la forma di governo comunale e quella regionale⁴⁰.

In tal senso, al fine di chiarire gli effetti anche sulle tornate elettorali regionali, si è legittimamente osservato che, nei modelli regionali, l'organo monocratico e il relativo consiglio, devono necessariamente essere espressione di un identico indirizzo politico di talché appare del tutto conseguente e logico che il sistema elettorale sia tale da assicurare al vertice dell'esecutivo la maggioranza in consiglio⁴¹.

Orbene, deve evidenziarsi che la diretta investitura del vertice dell'esecutivo potrebbe consentire di ritenere ammissibile la previsione del ballottaggio, di talché il precedente giurisprudenziale citato (cfr sent. Nr. 35/2017) deve ritenersi aprire il varco, per l'introduzione del ballottaggio.

In ultimo, non vi è dubbio che la previsione dell'attribuzione di un premio di maggioranza generalizzato, per ambedue i rami del Parlamento, determini la recrudescenza della mai sopita questione dell'applicazione dell'art. 57 Cost, laddove prescrive che l'elezione dei membri del Senato debba avvenire su base regionale. In tal senso, la disciplina della legge nr. 270/2005 aveva aggirato la questione, limitandosi a "sdoppiare" il sistema elettorale: la previsione del premio di maggioranza nazionale, per la Camera dei Deputati, con l'assegnazione del 55% dei seggi, si accompagnava ad un meccanismo premiale, assegnato su base regionale che non garantiva l'agognata stabilità, come plasticamente accaduto, con le elezioni del 2006, e ancor di più nel quadro politico tripolare, avutosi con le politiche del 2013.

³⁸ A. VUOLO, *La Legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017;

³⁹ A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Forumdiquadernicostituzionale.it*, 2015, ove si evidenzia che la Corte costituzionale, con sentenza nr. 24 settembre 2015, n. 193, chiamata a valutare la legittimità della soglia di attribuzione del premio di maggioranza della legge regionale, per l'elezione del Consiglio Regionale della Lombardia, ebbe sbrigativamente a dichiarare la questione inammissibile, atteso che, nel caso sottoposto al vaglio della Corte, i risultati elettorali avevano determinato che l'eventuale questione di legittimità costituzionale risultasse esclusivamente ipotetica e non attuale.

⁴⁰ A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale, nei processi statuari regionali*, ID., *Percorsi del Regionalismo*, Milano, 2004.

⁴¹ A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza nr. 1/2014, sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, 4167 ss.

I successivi interventi normativi non hanno evidentemente affrontato il tema della compatibilità con l'art. 57, atteso che l'*Italicum* si limitava a disciplinare l'elezione dei membri della Camera, in combinato disposto con la riforma costituzionale che eliminava l'elezione diretta dei componenti del Senato; d'altro lato, il *Rosatellum* non pone particolari problematiche di applicabilità, atteso che la locuzione "su base regionale", contenuta nell'art. 57 Cost, non impone di adottare sistemi elettorali che prevedano l'allocatione dei seggi su base regionale⁴².

Al contrario, la formulazione, contenuta nel testo della riforma, con cui genericamente ci si riporta all'attribuzione del premio di maggioranza, ripropone la tematica, per il legislatore nazionale, nell'adozione del sistema elettorale dei componenti del Senato della Repubblica, di dare rilievo alla dimensione regionale nell'articolazione delle circoscrizioni elettorali⁴³.

In tal senso, sarebbe preferibile procedere alla modifica del meccanismo elettorale, prescindendo dalla modifica del titolo III, e privilegiando l'introduzione di un sistema elettorale, volto ad eliminare le liste bloccate e le candidature multiple, nel rispetto della sovranità popolare e del fondamentale principio di rappresentanza⁴⁴.

4. La previsione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e le prospettive di elezione del Capo dello Stato

Sullo sfondo della proposta di riforma degli articoli 92 ss., si staglia sopito il tema della formazione del corpo elettorale del Presidente della Repubblica.

L'art. 83 della Costituzione è stato da più parti ritenuto disposizione efficace, tale da consentire, a più riprese, l'intento di eleggere un Presidente della Repubblica, in grado di rappresentare l'unità nazionale e di svolgere il proprio ruolo in una prospettiva *super partes*⁴⁵.

Al contempo, l'elezione del Capo dello Stato porta con sé, nell'ultimo decennio, il dibattuto tema della rielezione del Presidente in carica, che, in entrambe le ipotesi sia della rielezione del Presidente Napolitano, nonché nel 2022, in occasione del rinnovo del mandato del Presidente Mattarella, sebbene intervenute in contesti politici simili ma non analoghi, è sembrata svolgere una funzione suppletiva all'evidente inefficienza del contesto politico, incapace di individuare un valido candidato.

⁴² G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018.

⁴³ N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, il rapporto alla costituzione*, in *Federalismi.it*, 2017, nr. 22.

⁴⁴ F. SALMONI, *Conciliare governabilità e forma di governo parlamentare attraverso riforme legislative e due revisioni costituzionali*, in *Federalismi.it*, nr. 6/2023;

⁴⁵ F. CLEMENTI, *Art. 83.*, in F.CLEMENTI, L.CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, Vol. II, il Mulino, Bologna, 2021.

In tal senso, il tema della rielezione del Presidente della Repubblica è stato ampiamente aggirato dalla riforma in commento, che, evitando di intervenire sul relativo titolo, si è ben guardata dall'andare a solleticare i pareri favorevoli⁴⁶, nonché quelli evidentemente contrari⁴⁷.

Parimenti, deve osservarsi che il richiamato tema della rielezione del Presidente della Repubblica ha, difatti, fatto emergere sensibilità diverse in merito all'azione parlamentare: in tal guisa, la rielezione del Presidente Mattarella è parsa costituire elemento di rinnovato vigore "ad un Parlamento che si è alla fine riscattato da una situazione di debolezza nella quale sembrava confinato"⁴⁸.

Ancora, non si è mancato di disegnare ipotesi di modifica del meccanismo di elezione del Presidente della Repubblica, che sono state avanzate, prescindendo dall'intento della riforma della forma di governo, ad esempio, auspicando l'introduzione dell'elezione a maggioranza, anche relativa, dopo un certo numero di scrutini⁴⁹, al fine di evitare che le intese tra i partiti vengano postergate ai soli casi di evidente stallo.

In tal senso, deve ritenersi consolidata quella tendenza per cui, laddove venga posto in votazione, su esplicita indicazione di una delle forze politiche, un determinato candidato e non ottenga voti sufficienti alla sua elezione, questo deve ritenersi definitivamente respinto⁵⁰.

Ed invero, non può non rilevarsi che la riforma, come giustappunto sopra evidenziato, pur limitandosi ad un intervento di carattere evidentemente settoriale, e indi esclusivamente sul titolo III della seconda parte della Costituzione, evitando di intervenire con una riforma a più ampio spettro, anche in antitesi ai precedenti tentativi, finisca per incidere sul complessivo assetto istituzionale.

Nell'ambito della proposta approvata, non può non rilevarsi che la previsione, contenuta nel modificato articolo 92, che i membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica vengano eletti sulla base di una legge elettorale che assicuri un premio di maggioranza, al candidato Presidente del Consiglio che ottenga la maggioranza dei voti

⁴⁶ Ex multis, G. U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 64; M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1985, 502ss.; F. PETRANGELI, *Art.85*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino 2006, 1664.

⁴⁷ Su tutti L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano 1986, 165 ss., specie 183; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, V ed., Bologna 1997, 219 ss., specie 225; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed., riveduta e corretta da G. SILVESTRI, Milano 2013, 457-458; A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, in *Il Fatto quotidiano*, 21 aprile 2013; M. DOGLIANI e I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino 2015, 399; L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl. eur. online*, n.1/2022.

⁴⁸ S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴⁹ C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo da rivedere, sistema in crisi irreversibile*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022.

⁵⁰ L. DE CARLO, E. ROSSI, G. SANTINI, *L'elezione del Capo dello Stato, Tra regole, regolarità e innovazioni*, in *Nomos*, nr. 1/2022, p. 3, ove viene espressamente richiamata la candidatura del Presidente del Consiglio dei ministri Romano Prodi, che durante l'elezione del 2013, al quarto scrutinio, non ottenne i voti necessariamente validi per l'elezione a maggioranza assoluta nonostante le forze politiche che avessero pubblicamente espresso il proprio favore a tale elezione risultassero autosufficienti per procedere all'investitura.

validamente espressi, si ripercuote inevitabilmente anche nell'ambito dell'elezione del presidente della Repubblica.

Se invero, la riduzione del numero dei parlamentari, definitivamente approvata con il referendum del settembre del 2020, ha determinato, in assenza di una revisione dell'articolo 83 della costituzione, che ai delegati regionali fosse attribuita una maggiore incidenza rispetto all'originaria formulazione della disposizione, l'introduzione del premierato elettivo, con la previsione di un meccanismo elettorale, che collega espressamente la maggioranza parlamentare al candidato Presidente del Consiglio risultato vincitore, rischia di determinare un cortocircuito istituzionale.

Anche tale effetto appare, in realtà, in netta controtendenza rispetto alle ipotesi di riforma, per cui si è necessariamente provato a introdurre i necessari correttivi, per ristabilire l'effettivo bilanciamento dei delegati, nell'elezione del Presidente della Repubblica⁵¹.

La previsione del collegamento dei membri del Parlamento all'elezione diretta del Presidente del Consiglio trascina con sé il rischio di una evidente rapporto di dipendenza dei primi rispetto al secondo, determinando che il Parlamento si trasformi in una camera di decantazione delle decisioni del Governo, e del suo Capo.

Sul punto, la scelta del Presidente della Repubblica, anche facendo riferimento alle elezioni più risalenti, è sempre stata improntata alla individuazione di candidati in grado di esprimere la natura *super partes* del ruolo, ed evidentemente garantire quel rilievo di neutralità che contraddistingue la carica.⁵²

Al contrario, la previsione di attribuire la scelta del candidato alla carica della Presidenza della Repubblica, ad un Parlamento, la cui composizione è strettamente dipendente dalle "vicende" del Presidente del Consiglio, di fatto, risulta presentare molteplici fattori di rischio: da un lato, la possibilità che il candidato venga materialmente scelto dal Presidente del Consiglio, e che venga eletto, dal quarto scrutinio in poi, potrebbe determinare un vizio genetico, che sconterebbe in tema di neutralità della carica, per tutta la durata del mandato; di fatto, l'introduzione del premierato elettivo, di certo, scongiurerebbe, per il Presidente del Consiglio eletto, di "scegliere" il Presidente della Repubblica, tra figure di alta legittimazione, anche popolare, a tutela della propria investitura popolare, che, in ogni caso, risulterebbe particolarmente ridimensionato nella sfera delle sue competenze.

In tal senso, non si è mancato di osservare che la modifica dell'art. 92 Cost determina una evidente compressione delle prerogative del Presidente della Repubblica, che, incontrovertibilmente vedrebbe eliminarsi qualsivoglia autonomia nella scelta del Presidente del Consiglio; parimenti, la previsione di un sistema elettorale che elegge i membri del Parlamento in collegamento con l'elezione diretta del Premier potrebbe aumentare la

⁵¹ Si fa riferimento alla proposta di legge costituzionale, C. 2238, con cui non solo si prevedeva di modificare la base territoriale per l'elezione dei Componenti del Senato, ma si prevedeva, altresì, la riduzione a due delegati regionali, nell'elezione del Presidente della Repubblica. La proposta di legge è stata approvata esclusivamente in prima lettura alla Camera dei Deputati, che, però, ha poi determinato la soppressione dell'art. 2, che prevedeva la riduzione del numero dei delegati.

⁵² R. BRIZZI, *Storia dell'elezione del capo dello Stato*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, *I Presidenti della Repubblica, il Capo dello Stato, e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. II, il Mulino, Bologna 2018.



percezione di un organo parlamentare, ormai svuotato delle proprie prerogative, ivi compresa la scelta del Capo dello Stato.

Sul punto, si è giustappunto ritenuto che l'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri comporterebbe che quest'ultimo, con l'effetto "trascinamento" dei membri del Parlamento, in assenza di una revisione dei *quorum*, previsti dall'art. 83, disporrebbe, *de facto*, della maggioranza assoluta in entrambe le Camere, di talché, dal quarto scrutinio, avrebbe la possibilità di eleggere un Presidente della Repubblica evidentemente depotenziato e "in debito" della propria elezione nei confronti del Presidente del Consiglio.⁵³

In conclusione, deve ritenersi che la necessità di preservare le prerogative del Capo dello Stato, nel ruolo di soggetto posto al vertice dell'organizzazione costituzionale, e pertanto nella qualità di garante dell'unità nazionale e della carta costituzionale, avrebbe consigliato un approccio, da parte dell'attuale legislatore costituzionale, di maggiore cautela, anche con la previsione di un allargamento degli orizzonti della riforma, volta, mediante l'implementazione dell'articolo 83 della costituzione, a garantire il giusto bilanciamento di equilibri.

In tale ottica, se l'introduzione del Premierato elettivo necessariamente richiede la previsione del collegamento del Presidente del Consiglio ai candidati, con l'attribuzione del premio di maggioranza, al fine di scongiurare che l'elezione del Premier si risolva nel generare un cortocircuito istituzionale, sarebbe stato necessario, nell'ottica di garantire un equilibrio istituzionale, prevedere una modifica all'impianto dell'art. 83 Cost, volta ad allargare le maggioranze necessarie, per l'elezione del Presidente della Repubblica, anche oltre i primi tre scrutini.

⁵³ D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica, tra storia e riforme*; in *Federalismi.it.*, nr. 11/2014.

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 obbligata.

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).

FEDERICO LOSURDO*

Premierato e infantilizzazione. La lezione della forma di governo regionale**

ABSTRACT (EN): The reform of the “premierato” is the culmination of a long political phase that has emphasized stability as an end in itself, the centralization of governmental power, and the marginalization of representative bodies. This contribution, drawing inspiration from the experience of the regional form of government, establishes a parallel between the infantilization of the governed – evident in the growing voter abstention and, more generally, in the disinterest towards public affairs – and the infantilization of the governors, reflected in their inability to unify the society. Instead of synthesizing the plurality of interests present in the community, they fragment them into corporative claims.

ABSTRACT (IT): La riforma del “premierato elettivo” è il precipitato di una lunga stagione politica che ha enfatizzato la stabilità (economica) fine a sé stessa, la verticalizzazione del potere di governo e la marginalizzazione degli organi rappresentativi. Il contributo, prendendo spunto dall’esperienza della forma di governo regionale, traccia un parallelo tra l’infantilizzazione dei governati, manifestata dalla crescente astensione dal voto e, più in generale, dal disinteresse per le sorti della cosa pubblica e l’infantilizzazione dei governanti, che si risolve nell’incapacità di quest’ultimi di unificare il corpo sociale, portando a sintesi la pluralità degli interessi presenti nella comunità, disperdendoli, al contrario, in rivendicazioni corporative.

SOMMARIO: 1. La democrazia d’investitura, l’infantilizzazione dei governati. – 2. Il premierato regionale, la costituzionalizzazione del *simul-simul*. – 3. Il premierato nazionale, il cortocircuito delle legittimazioni. – 4. L’infantilizzazione anche dei governanti? Per un diverso orizzonte riformatore.

1. La democrazia d’investitura, l’infantilizzazione dei governati

Sul piano storico, la forma di governo parlamentare e la legge elettorale proporzionale sono state il frutto più maturo della lunga lotta contro le clausole di esclusione del diritto di voto per censo, sesso, razza¹. Il suffragio universale ha segnato il compimento di un processo di emancipazione di classi sociali che sono uscite dalla loro condizione di *minorità* grazie al diritto di voto. Il governo parlamentare esalta il ruolo di mediazione, di messa in forma, del conflitto tra popolo e istituzioni svolto dai partiti politici e dai soggetti collettivi (sindacati, associazionismo civico) e, allo stesso tempo, riconosce alle opposizioni la funzione istituzionale di controllare la maggioranza di governo e prefigurare in chiave dialettica un’alternativa (non solo una generica alternanza) di governo. A sua volta, il sistema elettorale proporzionale appare

* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per la tradizione liberale i lavoratori manuali potevano essere assimilati a “bambini” che non votano e non possono votare perché non hanno una volontà autonoma e, pertanto necessitano di un “tutore”. Sulla base di argomentazioni analoghe si giustificavano le restrizioni del diritto di voto per sesso e origine etnica.

essere l'unico in grado di garantire il principio dell'eguale potere rappresentativo del voto "in uscita" che invece rischia di essere distorto dal sistema maggioritario, specie se applicato a collegi uninominali. Il proporzionale ha un effetto di stabilizzazione sociale o di riassorbimento delle spinte radicalmente eversive, proprio per il fatto che tale sistema elettorale consente di accedere negli organismi rappresentativi a minoranze che diversamente potrebbero esprimersi solo mediante la contrapposizione frontale con l'ordinamento esistente.

Le forme di governo che si incentrano sull'elezione diretta del Capo di Stato o di Governo (con le dovute differenze che saranno precisate in seguito tra il presidenzialismo, semi-presidenzialismo, premierato), specie quando si coniugano con sistemi elettorali di tipo maggioritario, tendono a restringere l'effettiva partecipazione politica dei cittadini al solo momento elettorale della scelta del "Capo"². La democrazia d'investitura finisce per svilire l'inter-mediazione dei partiti politici e favorire l'identificazione immediata di una moltitudine "infantile" con un leader carismatico. Il collegamento tra elezione diretta e sistema maggioritario è espresso nitidamente da Carl Schmitt il quale in pieno Novecento osservava che «lo scrutinio uninominale rende possibile un rapporto personale dell'elettore con un capo riconosciuto» e «acclamato dall'elezione», mentre invece lo scrutinio di lista, tanto più se proporzionale, «abolisce il rapporto personale», rafforzando «il potere dell'organizzazione di partito»³.

Il nostro Costituente scelse consapevolmente la forma di governo parlamentare, riconoscendo ampie prerogative alle opposizioni e il sistema elettorale proporzionale, sebbene decise per ragioni storiche di non codificarlo nella Carta⁴. In quel tornante caratterizzato dalla guerra fredda, il sistema proporzionale era l'unico in grado di tenere assieme una società fortemente disomogenea, mantenere in vita il patto costituente tra i partiti antifascisti, garantire una legittimazione adeguata ai governanti dopo la Seconda guerra mondiale.

La questione dell'elezione diretta si è imposta nel dibattito politico-istituzionale solo alla fine degli anni '70, con l'idea della "grande riforma"⁵, allorché la Costituzione veniva apertamente indicata come capro espiatorio della crisi italiana. Da quel momento in poi, la stabilità del governo, intesa soprattutto come stabilità dell'economia di mercato rispetto alle rivendicazioni sociali, assurge a valore assoluto, anche in forza dei sempre più pervasivi "vincoli esterni" in grado di condizionare l'intero indirizzo politico-economico del paese: il vincolo europeo ed insieme il vincolo atlantico⁶. Il "custode" di questi vincoli è divenuto nel corso del tempo il

² Lo sottolinea opportunamente I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1, 2024.

³ C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1984, p. 430.

⁴ Nonostante la volontà costituente contraria alla sua cristallizzazione nel testo, la proporzionale era considerata parte della "costituzione materiale". È la tesi di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1952, pp. 849-875, ripresa recentemente da A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivistaic*, n. 3, 2024, p. 190.

⁵ Si veda l'ampia ricostruzione di C. DE FIORES, *Ascesa e declino della Repubblica semipresidenziale in Italia*, in G. AZZARITI, M. DELLA MORTE (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, pp. 95-127.

⁶ Su questo sia consentito il rinvio al nostro *Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016. Si veda anche F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivistaic*, n. 1, 2024 per la quale «il vincolo esterno e le tante condizionalità presenti nella normativa eurounitaria incidono

Presidente della Repubblica, il quale ha esercitato in maniera assai estesa le sue attribuzioni di indirizzo politico, interferendo nella dinamica fisiologica dei rapporti tra Governo e Parlamento⁷.

Senonché la *stabilità governativa* dipende, innanzitutto, dalla complessiva *stabilità sociale*, dal mantenimento di un grado ragionevole di eguaglianza tra i cittadini tale da non minare la convivenza comune, oltre che dalla stabilità del sistema politico che richiede partiti solidi e radicati nella società oltre che il contributo indispensabile delle opposizioni. Non bastano operazioni di pura e semplice ingegneria costituzionale, né l'ostinata scorciatoia dell'elezione diretta del Capo.

L'attuale proposta in discussione di premierato elettivo⁸, è, dunque, il *precipitato* di una lunga stagione che ha esaltato la stabilità (dell'economia) fine a sé stessa, la verticalizzazione del potere di governo⁹, la marginalizzazione degli organi rappresentativi. In questa direzione hanno spinto il referendum elettorale surrettiziamente "propositivo" sul maggioritario (1993)¹⁰ e le riforme volte all'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia e del Presidente della Giunta regionale (1999). Quest'ultime hanno probabilmente rafforzato la stabilità del vertice dell'esecutivo, ma, allo stesso tempo, hanno indebolito la legittimazione popolare delle assemblee legislative locali e regionali, in forza di un premio di maggioranza e del meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* (d'ora innanzi *simul-simul*).

In questo contributo, anche al di là della contingenza della riforma del premierato, ci si propone di evidenziare come l'*infantilizzazione dei governati*, che si manifesta come apatia politica, astensione dal voto e, più in generale, disinteresse per le sorti della cosa pubblica, ribellismo fine a sé stesso, si rispecchi in una non meno perniciosa *infantilizzazione dei governanti*¹¹, che si risolve nell'incapacità di quest'ultimi di unificare il corpo sociale di cui dovrebbero prendersi cura, portando a sintesi la pluralità degli interessi presenti nella comunità, disperdendoli, al contrario, in rivendicazioni "corporative" e singolari.

sull'indirizzo politico economico statale innanzi tutto come vincolo quantitativo posto sul bilancio nazionale, in secondo luogo come un nuovo "indirizzo qualitativo" per l'utilizzo delle risorse dell'Unione».

⁷ A. MANGIA, *Trent'anni dopo. L'ingegneria costituzionale e le riforme*, in *Giustiziainsieme.it*, 24 maggio 2024, osserva che «la progressiva concentrazione di ruolo politico del Quirinale si è realizzata quasi sempre con il consenso, o con l'acquiescenza del sistema politico».

⁸ Il disegno di legge di revisione costituzionale, approvato in prima lettura alla Camera, è parte di un più vasto patto politico tra le forze di governo che comprende la legge di "attuazione" del regionalismo differenziato e la "riforma" della giustizia finalizzata tra l'altro alla separazione delle carriere.

⁹ Sulla verticalizzazione del potere anche come riflesso del vincolo europeo, M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024.

¹⁰ L'impulso al rafforzamento dell'esecutivo condusse nel 1993 all'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, sistema che avrebbe dovuto favorire lo sviluppo di un sistema bipolare. La richiamata stabilità si doveva concretizzare ridimensionando drasticamente il peso dei partiti politici in Parlamento.

¹¹ A. CANTARO, *Il premierato infantile*, in *Fuoricollana.it*, 27 novembre 2023.

2. Il premierato regionale, la costituzionalizzazione del *simul-simul*

Prendendo a modello la ricostruzione teorica di Ernst Fraenkel¹², la *democrazia parlamentare* ha il merito di valorizzare l'elemento rappresentativo, l'esercizio di funzioni sovrane da parte di organi statali che agiscono "in nome e per conto" del popolo, il "rappresentato", compensandolo con alcuni elementi *lato sensu* plebiscitari: l'iniziativa legislativa popolare, il referendum, il potere di scioglimento. Quest'ultimo, anche se attribuito direttamente al vertice dell'esecutivo, richiede l'intermediazione del Capo dello Stato. La democrazia presidenziale, invece, valorizza l'elemento plebiscitario, l'elezione diretta del Capo dello Stato, compensandolo con una, almeno teorica, indipendenza tra legislativo ed esecutivo ("*checks and balances*"). Il primo non può sfiduciare il secondo e questo non può sciogliere il primo, in virtù della doppia e separata legittimità democratica di cui godono il Presidente e il Parlamento, frutto di due elezioni distinte¹³.

Il premierato è una forma di governo che combina in forma spuria questi due modelli quasi senza precedenti, se si esclude Israele¹⁴, rompendo l'equilibrio tra l'elemento plebiscitario e quello rappresentativo. Il Capo del governo scelto direttamente dagli elettori trascina con sé, grazie al premio di maggioranza, un Parlamento dello stesso colore politico, potendo potenzialmente interferire sulla stessa indipendenza degli organi di garanzia della Costituzione. Inoltre, a differenza della forma presidenziale, il potere di scioglimento è, se non formalmente, almeno sostanzialmente nelle mani dello stesso Premier che ha a sua disposizione l'arma delle dimissioni volontarie.

L'attuale forma di governo regionale, sulla cui qualificazione si è instancabilmente impegnata la dottrina¹⁵, è il diretto antecedente e fattore d'ispirazione del premierato nazionale¹⁶. Con una differenza che merita di essere da subito rimarcata. Il disegno di legge finalizzato all'introduzione del premierato elettivo non sembra attribuire alcuna considerazione

¹² Secondo E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, trad. it. Giappichelli, Torino, 1994, la democrazia costituzionale nelle sue diverse realizzazioni storiche costituisce una combinazione virtuosa tra la componente "rappresentativa" e quella "plebiscitaria". Una combinazione necessaria, poiché quando le due componenti in parola si sviluppano nella forma pura e totale, esse manifestano una sorta di tendenza autodistruttiva in senso rispettivamente oligarchico e dittatoriale. Per l'inquadramento del tema generale delle forme di governo il punto di partenza non può che essere L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970, pp. 633 e M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Annali*, vol. III, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 538.

¹³ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, Mucchi, Modena, 2023.

¹⁴ Che lo ha adottato solo per alcune legislature tra il 1992 e il 2001.

¹⁵ Il modello della forma regionale standard o transitoria è stato ricondotto da alcuni a quello presidenziale, enfatizzando l'elezione diretta dell'esecutivo, da altri a quello parlamentare, sottolineando la permanenza del rapporto di responsabilità politica della Giunta verso il Consiglio, da altri ancora a quello semipresidenziale. A titolo esemplificativo si vedano A. BARBERA, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.* 1999, pp. 572.; S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, p. 563 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 501 e ss. e, più recentemente, S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Carocci, Roma, 2017.

¹⁶ L. RONCHETTI, *Premierato e sindaco d'Italia: la resistibile ascesa italiana di Arturo Ui*, in *Il Führerprinzip*, cit., pp. 129-145; P.P. PETRILLO, *Il premierato e il ruolo dell'opposizione: dal livello regionale a quello nazionale. Profili comparati*, in *Questa rivista*, n. 3, 2024. In precedenza, C. FUSARO, *Il "premierato regionale" nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 139.

a quei presidi del ruolo istituzionale delle opposizioni che, invece, il premierato regionale ha cercato di introdurre negli Statuti con l'intento di bilanciare la legittimazione diretta del vertice della Giunta.

Invero, nella prima esperienza dell'ordinamento regionale (fino al 1995), il Consiglio veniva eletto con sistema elettorale proporzionale puro, mentre il Presidente della Giunta veniva eletto dal Consiglio regionale, in conformità al testo allora vigente dell'art. 122 Cost. In questa *forma parlamentare a tendenza assembleare* il ruolo di protagonista spettava al Consiglio regionale che poteva revocare in ogni momento la Giunta attraverso mozioni motivate votate per appello nominale.

La forma di governo regionale cambia a seguito della svolta degli anni '90 che aveva portato all'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia (l. n. 81 del 1993). A ciò si era pervenuti con l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, (ancora vigente per i Comuni) che assicurava alle liste che appoggiano il Sindaco o il Presidente della Provincia eletto, al primo o al secondo turno, la maggioranza assoluta dei seggi consiliari. Al contempo a livello statale si era introdotto con un referendum "manipolativo" un sistema elettorale prevalentemente uninominale maggioritario (a un solo turno) per l'elezione delle Camere, sistema che avrebbe dovuto incentivare una riorganizzazione in senso bipolare degli schieramenti politici.

In sintonia con questo indirizzo generale, venne riformato anche il sistema di elezione dei Consigli regionali, introducendo un meccanismo di indicazione da parte degli elettori del Presidente della Giunta (l. n. 43 del 1995). Si aggirava, in tal modo, il comma 5 dell'art. 122 della Costituzione all'epoca vigente: il Presidente della Giunta, infatti, era sì eletto dal Consiglio ma quest'ultimo era, di fatto, vincolato a scegliere il capo della lista regionale più votata, così ratificando la volontà del corpo elettorale. L'elezione del candidato *de facto* a Presidente della Giunta, peraltro, era giuridicamente stabilizzata da una specifica previsione della legge, in base alla quale «se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio» (art. 8). Si trattava di una declinazione del meccanismo del *simul-simul* seppure con efficacia limitata nel tempo. L'effetto di stabilizzazione di questo meccanismo fu subito evidente, dato che nessuna delle 15 Regioni ordinarie conobbe una crisi durante il biennio, scaduto il quale, invece, si assistette in tre Regioni ad un cambio di maggioranza¹⁷.

Si giunge così alla legge di revisione costituzionale n. 1 del 1999 che ha previsto l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta regionale (art. 122, 5 comma). È questa la forma di governo standard suggerita alle Regioni come formula preferibile, lasciando alle stesse la possibilità di mantenere in deroga la precedente forma parlamentare a tendenza assembleare. Tuttavia, in ragione di una narrazione dominante che ha esaltato le virtù "taumaturgiche" della legittimazione diretta, tutte le Regioni italiane, con l'eccezione della Valle D'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano, hanno optato per l'elezione a suffragio diretto del Presidente.

L'elezione diretta del vertice si coniuga con la previsione di forti premi di maggioranza per le liste che appoggiano il candidato Presidente eletto e con la regola del *simul-simul*. Si tratta del

¹⁷ L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2023.

meccanismo che regola le eventuali modalità di sostituzione del Presidente della Regione e che comporta, in caso di morte, impedimento permanente, approvazione di una mozione di sfiducia o dimissioni di quest'ultimo, l'automatica decadenza della Giunta e il contestuale scioglimento del Consiglio regionale, come previsto dall'art. 126, terzo comma della Costituzione italiana¹⁸.

La costituzionalizzazione del *simul-simul*¹⁹ ha sensibilmente accentuato l'elemento "plebiscitario", dato che il Presidente della Giunta dispone di un potere di scioglimento anticipato del Consiglio esercitabile con le semplici dimissioni volontarie, senza recidere del tutto il cordone del parlamentarismo (sfiducia consiliare). Il potere di sfiducia del Consiglio è, come detto, depotenziato dal fatto che il suo esercizio comporta lo scioglimento dello stesso.

L'esperienza ormai più che ventennale della forma di governo regionale secondo diverse voci autorevoli ha avuto il merito di rafforzare la stabilità degli esecutivi regionali. Lo proverebbe il dato per cui la durata media degli stessi supera quella delle Giunte sotto la vigenza della normativa precedente al 1999²⁰. Nondimeno, la "stabilità temporale" delle Giunte (che non si traduce di per sé in maggiore durata delle legislature) è stata conseguita al prezzo di un continuo indebolimento della capacità rappresentativa delle assemblee legislative.

Innanzitutto, il sistema di elezione diretta ha stimolato il protagonismo dei Presidenti della Giunta, testimoniato tra l'altro dalla tendenza ad auto-qualificarsi come veri e propri "Governatori", una qualifica propria degli ordinamenti di tipo federale. In secondo luogo, si è determinata una commistione tra funzione esecutiva e funzione legislativa, nella misura in cui sull'operato del Consiglio pende la "spada di Damocle" dello scioglimento anticipato. La semplice minaccia delle dimissioni consente al Presidente di rinsaldare le file della sua maggioranza consiliare²¹. In terzo luogo, la deriva personalistica ha determinato un corrispondente indebolimento della legittimazione democratica degli organi rappresentativi, i quali per certi versi non sono più eletti *direttamente* dal corpo elettorale, ma per così dire in forma *indiretta*, nella misura in cui la maggioranza consiliare è un riflesso della scelta del candidato vincente a Presidente. La gran parte delle leggi elettorali regionali, infatti, agganciano il premio al voto per il Presidente, cosicché le liste collegate allo stesso vengono premiate, riducendo ulteriormente la possibilità del Consiglio di avere una voce autonoma. Come prova, altresì, la circostanza che la gran parte dei casi di scioglimento anticipato dei Consigli regionali è avvenuta non per ragioni politiche inerenti al rapporto di fiducia, ma come conseguenza di

¹⁸ «L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio».

¹⁹ La Corte costituzionale ha dato il suo sigillo alla regola del *simul-simul*, sancendo l'illegittimità dei tentativi regionali di mitigare la rigidità del principio dell'art. 126, terzo comma Cost. Su tutte vanno ricordate la sentenza "pilota" n. 2 del 2004, relativa alla Regione Calabria e, da ultimo, la sentenza n. 203 del 2023 su cui si veda il commento di S. CATALANO, *Elusioni "con destrezza" al principio del simul stabunt, simul cadent: considerazioni su Corte cost., n. 203 del 2023*, in OsservatorioAIC, n. 4, 2024, pp. 203-219.

²⁰ Secondo i dati riportati in L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, cit., p. 14, «la durata in carica media dei Presidenti è arrivata a 77 mesi: in tre Regioni (Veneto, Emilia Romagna e Toscana) si è attestata sui 10 anni, anche se in Calabria è stata inferiore ai quattro anni (47 mesi)».

²¹ Di un "esecutivo legislatore" ha parlato L. RONCHETTI, *Premierato e sindaco d'Italia*, cit., p. 142 che riprende l'espressione da L. CARLISSARE, *Il primo ministro legislatore*, in Astrid, *Studi note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*.

vicende personali (spesso di natura penale) del Presidente²². Infine, la deriva personalistica delle Regioni ha accresciuto l'agonismo competitivo con lo Stato la cui ricaduta è la deriva localistica sottesa all'approvazione della legge di attuazione del regionalismo differenziato (l. n. 86 del 2024).

3. Il premierato nazionale, il cortocircuito delle legittimazioni

La “lezione” ricavabile dall'esperienza della forma di governo delle Regioni non è stata insomma appresa, tutt'altro. La riforma del premierato elettivo, secondo la versione oggi in discussione²³, pur modificando “solo” otto articoli della Carta repubblicana, ha un impatto sistemico sulla forma di governo disegnata dal Costituente fino al punto, secondo autorevole dottrina, di intaccare gli stessi limiti assoluti alla revisione²⁴.

Nella comparazione con il modello regionale interessa, in particolare, comprendere se il premierato nazionale sia idoneo, secondo quelle che sono le intenzioni espresse dai promotori, a garantire l'agognata stabilità governativa e a rendere più intellegibile ai cittadini le dinamiche politiche. La risposta è negativa su entrambi i fronti. Il disegno di legge in discussione, infatti, presenta profili di irrazionalità tecnico-giuridica²⁵ potenzialmente in grado di innescare un vero e proprio *cortocircuito* politico-istituzionale, una ricetta per l'*in-stabilità* futura dei governi della Repubblica.

Il primo potenziale cortocircuito attiene al conflitto tra legittimazione popolare e legittimazione parlamentare già al momento della formazione del governo. Il riformato art. 94 Cost stabilisce infatti che il Presidente del consiglio eletto debba come primo atto dopo il giuramento presentarsi insieme ai Ministri alle camere per ottenere la *fiducia*. E nel caso non la ottenga, il Presidente della Repubblica è obbligato prima a rimandare il Presidente eletto al Parlamento e successivamente, in caso di nuovo insuccesso nella formazione del governo, a disporre lo scioglimento delle Camere. La disciplina in parola sovrappone impropriamente legittimazione diretta e parlamentare del Premier, contemplando l'ipotesi di un mancata fiducia iniziale, senza escludere l'evenienza dello scioglimento delle Camere già nella fase genetica del

²² Ancora SPADACCINI, BASSANINI, *l'evoluzione della forma di governo regionale*, cit., 14, «in tre casi si è trattato di annullamento delle elezioni, in due casi di incompatibilità sopravvenute, in un caso di decesso del Presidente. Negli altri casi, invero molto numerosi (sette), si è trattato di questioni giudiziarie, che hanno riguardato il Presidente eletto, le cui dimissioni hanno provocato lo scioglimento del Consiglio».

²³ Si può utilmente consultare il [Dossier del Servizio studi del Senato, n 215/1 del maggio 2004](#).

²⁴ E. CHELI, *La vera posta in gioco della riforma*, in *Il corriere della sera*, 7 agosto 2024 e, più ampiamente, Id., *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2023. Di “decostituzionalizzazione” parla A. RUGGERI, *Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione)*, in *Giurcost.org*, n. 3, 2024. Per una ricostruzione alternativa favorevole al progetto governativo si veda T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi.it*, paper 7 giugno 2023.

²⁵ Sulle criticità costituzionali del disegno di legge R. CALVANO, *Una prima lettura del progetto di legge di revisione costituzionale sul “premierato”, alla luce delle pagine di “costituzione e politica” di Enzo Cheli*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2023. Si vedano anche S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024; F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di Regione*, in *Giurcost.org*, n. 3, 2023.

Governo. Così configurata, la norma sembra destinata ad alimentare instabilità politica e possibili conflitti istituzionali tra le alte cariche dello Stato e i partiti di maggioranza.

Il secondo potenziale cortocircuito investe il rapporto tra Presidente eletto dal popolo e Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento. Secondo l'attuale formulazione della proposta di modifica dell'art. 94 Cost., la crisi di governo, può avere, a seconda delle circostanze, tre esiti diversi. In caso di «revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto» mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica è obbligato a disporre lo scioglimento delle Camere, in applicazione rigida della regola del *simul-simul*. D'altro canto, in caso di dimissioni del Presidente eletto (o di bocciatura di una questione di fiducia), la regola *simul-simul* si applica solo su richiesta del Presidente dimissionario entro il termine di sette giorni²⁶. Qualora, infine, il Presidente eletto dimissionario non eserciti tale facoltà, o nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica «può conferire» un nuovo incarico (il quale è necessariamente l'ultimo della legislatura). In questi casi, il Presidente della Repubblica non è obbligato a procedere all'immediato scioglimento. Ma può decidere se rimandare il Premier eletto alle Camere per verificare il rapporto di fiducia o incaricare un «altro parlamentare eletto in collegamento con il premier eletto» (art. 94, ult. comma).

All'applicazione rigida della regola del *simul-simul* sul piano regionale, che ha contribuito a garantire la stabilità temporale delle giunte (sebbene, come si è detto al prezzo di un indebolimento della legittimazione delle assemblee rappresentative) subentra un'applicazione *flessibile* e altamente discrezionale della stessa regola, tale da ingenerare dubbi interpretativi sulle effettive attribuzioni del Presidente della Repubblica²⁷.

Il terzo e più insidioso cortocircuito concerne l'autonomia decisionale delle Camere a cui il premierato elettivo rischia di dare il “colpo di grazia”, in ragione sia della *contestualità* delle elezioni del Presidente del Consiglio e delle Camere²⁸, sia della previsione di un premio di maggioranza la cui attribuzione deriva dal voto per il candidato Premier vincente (art. 92 riformato)²⁹. In tale maniera, le Camere diventano una *proiezione* del Presidente del Consiglio

²⁶ La formulazione testuale della disposizione, peraltro, reca la dicitura secondo cui il Presidente del Consiglio eletto «può proporre» lo scioglimento al Presidente della Repubblica, che «lo dispone».

²⁷ Occorre interrogarsi se un meccanismo che ha dato “buona prova” a livello locale e regionale, può funzionare egualmente a livello nazionale. È sufficiente la minaccia di nuove elezioni per persuadere una maggioranza a sostenere il Governo? Non stimolerebbe, viceversa, la concorrenza tra potenziali leader a coagulare attorno a sé confraternite che, destituito il premier in carica, potrebbero a loro volta presentarsi a nuove elezioni? Chi terrebbe le forze politiche compatte e “fedeli” al capo?

²⁸ Secondo C. PINELLI, *L'elezione del Presidente del Consiglio sarebbe “un'occasione in più” offerta agli elettori?*, in *La lettera AIC*, 07/2024: «costringere gli elettori a votare in una stessa scheda i loro rappresentanti nelle due Camere e il Presidente del Consiglio è una scelta mostruosa dal punto di vista democratico, nella misura in cui l'elezione dei membri del Parlamento è subordinata a quella del Presidente del Consiglio, la sola cui è intestato il premio di maggioranza».

²⁹ La fissazione tramite legge ordinaria del premio dovrà tenere conto della sentenza n. 1 del 2014 secondo cui «il legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi» deve essere bilanciato con l'esigenza «di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare». Pertanto, è necessario fissare «una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio», la cui mancanza determinerebbe «un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto stabilito dall'art. 48, secondo comma, Cost.». Per un approfondimento recente

vincente, al punto che si potrebbe parlare di una legittimazione *indiretta* del Parlamento³⁰. Si avvalora l'impressione che il premierato elettivo è una forma di governo persino più plebiscitaria del presidenzialismo che almeno prevede come contro-potere della Presidenza un Congresso potenzialmente controllato da una maggioranza diversa.

La disposizione riformata sul premio di maggioranza potrebbe, infine, alterare la valenza delle maggioranze speciali previste per l'elezione degli organi di garanzia della Costituzione: ci si riferisce alle norme concernenti l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, comma 3, Cost.), dei giudici costituzionali (art. 3, l. cost. n. 2 del 1967), dei componenti laici del CSM (artt. 104 Cost. e 22, l. n. 195 del 1958), così come alla deliberazione della revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138 Cost., minando in questo caso il principio della rigidità costituzionale.

4. L'infantilizzazione anche dei governanti? Per un diverso orizzonte riformatore

I rischi di *cortocircuito* tra, da una parte, legittimazione popolare e legittimazione parlamentare e, dall'altra parte, tra organi di governo e organi di garanzia della Costituzione sembra essere un indice di *infantilizzazione anche dei governanti*. La costante erosione delle risorse di legittimazione dei poteri pubblici³¹, che si mostrano incapaci di unificare il corpo sociale, curando almeno potenzialmente tutti gli interessi della comunità, ma disperdendoli, al contrario, in rivendicazioni identitarie e corporative, si rispecchia nell'*infantilizzazione dei governanti*: l'apatia e il disinteresse per la cosa pubblica, l'astensionismo elettorale, il ribellismo fine a sé stesso.

La *de-legittimazione* dei poteri pubblici ha radici profonde che affondano in mutamenti epocali, tra cui il tramonto dell'epoca d'oro della globalizzazione, la formidabile rivoluzione digitale, la disintermediazione dell'informazione, la svalutazione del senso costituzionale del lavoro, la crisi identitaria dei soggetti collettivi del conflitto e prima di tutto dei Partiti come organi di messa in forma delle contraddizioni della società³². Trasformazioni epocali rispetto

sul tema V. MARCENÒ, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024.

³⁰ Secondo R. CALVANO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionale del Senato del 16.04.2024* «la possibilità che una lista, o un gruppo di liste, pur ricevendo una esigua minoranza di voti, giungano ad ottenere la maggioranza dei seggi in Parlamento, induce a segnalare una netta compromissione del principio di rappresentanza politica e del ruolo democratico rappresentativo delle Camere nel testo costituzionale». A. D'ATENA, *Metodo e merito delle riforme costituzionali*, in *La lettera AIC*, 09/2024, sostiene che il progetto realizzerebbe «la cancellazione occulta del bicameralismo. È, infatti, arduo considerare autenticamente bicamerale un sistema con due Camere-fotocopia, sintonizzate con l'Esecutivo, l'unica funzione delle quali finisce per essere quella di rallentare, senza giustificazioni plausibili, il procedimento legislativo».

³¹ Si riprende la lucida analisi di M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo*, in *Rivistaaic*, n. 1, 2024 secondo cui «è nella base sociale che le istituzioni si radicano, ma è alla base sociale ch'esse erogano le prestazioni unificanti che la costituiscono in quanto comunità politica» [...] L'indebolimento del consenso nei confronti delle istituzioni politicamente rappresentative inaridisce il principale canale di legittimazione dei poteri pubblici e, all'un tempo, indebolisce l'inversa azione unificante che questi possono esercitare sulla base sociale».

³² Per un approfondimento doveroso si vedano almeno E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Rivistaaic*, n. 3, 2024; C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004.

alle quali le riforme costituzionali rappresentano sono un tassello di un complicatissimo puzzle da ricomporre.

Nondimeno, se si volesse accogliere la sfida di una *razionalizzazione* della forma di governo occorrerebbe muovere da un diverso orizzonte riformatore, certamente più fedele all'impianto voluto dal Costituente. Ci si riferisce, in particolare, ad una concezione risalente per la quale la sovranità popolare può essere ricondotta ad un rapporto di rappresentanza *diretta e necessaria* tra lo Stato-soggetto in tutte le sue articolazioni, il "rappresentante", e il popolo inteso in chiave pluralista e non integrale, il "rappresentato"³³. Tutte le potestà statuali, esplicazioni delle diverse funzioni, emanano da un'unica fonte di legittimazione, al tempo stesso giuridica e politica. Le funzioni dello Stato non sono altro quindi che forme (o, se si vuole, mezzi) dell'esercizio della sovranità popolare³⁴.

In quest'ottica, razionalizzazione della forma di governo significa, in primo luogo, tornare a ripensare alcuni aspetti del bicameralismo *paritario*, nell'intento di ridare centralità decisionale al Parlamento e in tal modo prevenire e contenere l'impropria supplenza dell'esecutivo. Senza necessariamente arrivare alla soluzione di concentrare il voto di fiducia in una sola Camera, si potrebbe accogliere la proposta di prevedere la fiducia parlamentare al solo Presidente del Consiglio (e non al Governo) per rafforzarne la legittimazione³⁵. In secondo luogo, al fine di garantire una accresciuta stabilità dei governi, che corrisponde anche ad un interesse precipuo dei "rappresentati", specie di quelli "vulnerabili", si potrebbe pensare all'introduzione dell'istituto della "*sfiducia costruttiva*"³⁶, per superare le crisi extraparlamentari al buio, senza peraltro sottrarre del tutto al Capo dello Stato il ruolo di "arbitro". La pre-condizione per queste misure volte al rafforzamento della stabilità dei governi è la limitazione rigorosa della normativa primaria (decreto legge e decreto legislativo) e della questione di fiducia, poteri entrambi oggetto negli ultimi anni di intollerabili abusi.

In terzo luogo, per le ragioni ricordate all'inizio, il Costituente partiva dal presupposto che il sistema parlamentare si dovesse coniugare con una legge elettorale su base proporzionale, come parte della costituzione materiale. Solo il proporzionale è in grado di garantire il principio dell'eguale potere rappresentativo del voto "in uscita". In questo senso, sottolineava già Hans Kelsen, il suffragio universale eguale, fondato sulla rappresentanza dell'individuo e sul principio «un uomo, un voto», esige la rappresentanza proporzionale. È solo così che si realizza la democrazia la quale «implica che tutti gli individui siano di eguale valore politico»³⁷. Poiché la

³³ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)* (1954), ripubblicato in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 143 ss.; G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e Magistratura*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 3, 2003.

³⁴ In questa chiave, la "spendita del nome" del rappresentato è concretata nel caso della funzione legislativa dal divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), nel caso della funzione giurisdizionale dall'art. 101 Cost., per il quale «la giustizia è amministrata in nome del popolo».

³⁵ In questi termini G. AZZARITI, *Forme di governo e complessità della democrazia*, in *Il Führerprinzip*, cit., p. 9.

³⁶ È l'ipotesi formulata tra gli altri da G.M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, in *Federalismi.it*, paper 11 giugno 2023. Per una ricostruzione della genesi e del concreto funzionamento di tale istituto nell'ordinamento tedesco e in altri paesi, si veda M. FRAU, *La funzione (faintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivistaaica*, n. 4, 2023.

³⁷ H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, a cura di N. Matteucci, Bologna, Il Mulino, p. 165, il quale aggiungeva che i nemici del sistema dei partiti e del pluripartitismo osteggiano «il sistema della proporzionale [il quale]



centralità decisionale del Parlamento presuppone un sistema di partiti non eccessivamente frammentato, lasciandosi altrimenti spazio alla supplenza di altri poteri interni e, soprattutto, “esterni”, piuttosto che persistere nella previsione di premi di maggioranza di dubbia costituzionalità, occorrerebbe meditare sulla previsione di una ragionevole soglia di sbarramento; anche allo scopo di incoraggiare aggregazioni partitiche più consistenti in grado di svolgere quel ruolo di organi di raccordo con le istanze del popolo inteso – lo si ripete – in chiave pluralista e non “totalitaria”.

Infine, andrebbe ri-scritto un vero e proprio “statuto” delle opposizioni, dotandole del personale, dei tempi per la discussione e dei mezzi finanziari per controllare e verificare l’operato della maggioranza contingente e prefigurare alternative di governo in grado di coinvolgere i futuri elettori. Su questo punto specifico, il premierato regionale aveva almeno il merito di delineare strumenti per dare una veste istituzionale alle opposizioni consiliari a compensazione della legittimazione diretta del Presidente³⁸. Al contrario, il premierato nazionale non dice nulla sul ruolo dell’opposizione: un silenzio poco rassicurante che si aggiunge, peraltro a quello relativo agli strumenti della partecipazione popolare³⁹.

presuppone, più di ogni altro sistema, l’organizzazione dei cittadini in partiti politici e, ove l’organizzazione dei partiti non è ancora sufficientemente evoluta, ha una forte tendenza ad accelerarne e a rinforzarne l’evoluzione»

³⁸ Si rimanda all’analisi dettagliata degli Statuti regionali di P.P. PETRILLO, *Il premierato e il ruolo dell’opposizione*, cit.

³⁹ Su cui si rinvia all’analisi di M.A. GLIATTA, *La partecipazione popolare nel progetto di riforma costituzionale del c.d. premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024.

FRANCESCO RIMOLI*

Tutela dell'ambiente, ecologismo e interesse delle generazioni future: spunti per una lettura critica**

*Everybody wants to save the Earth;
nobody wants to help Mom do the dishes.*

P.J. O'ROURKE, *All the Trouble in the World* (1994)

ABSTRACT (EN): Starting from the recent revision of articles 9 and 41 of the Italian Constitution, the essay reflects on the excesses of the ecological ideology and the systemic consequences of the political choices which, at a national and European level, attempt to address the problems deriving from the ongoing climate change.

ABSTRACT (IT): Partendo dalla recente revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, il saggio riflette sugli eccessi dell'ideologia ecologista e sulle conseguenze sistemiche delle scelte politiche che, a livello nazionale ed europeo, tentano di affrontare i problemi derivanti dal mutamento climatico in atto.

SOMMARIO: 1. La revisione degli articoli 9 e 41 Cost. e la tutela dell'ambiente. – 2. Tutela dell'ambiente e ideologia ecologista. – 3. L'interesse delle generazioni future come oggetto "ulteriore" della tutela. – 4. Esiste davvero una responsabilità intergenerazionale? – 5. Sostenibilità del futuro e sostenibilità del presente.

1. La revisione degli articoli 9 e 41 Cost. e la tutela dell'ambiente

Com'è noto, la legge costituzionale n.1 dell'11 febbraio 2022 ha aggiunto un secondo comma al testo originario dell'art.9 Cost., costruendo una triade concettuale intrinsecamente unitaria, e ha introdotto (*rectius*, rafforzato) nella Carta una tutela espressa dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi; la stessa legge ha altresì integrato il secondo e il terzo comma dell'art.41 Cost., ponendo un limite alla libertà di iniziativa economica anche nel rispetto dell'ambiente, e affidando alla legge i programmi e controlli opportuni per indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata verso fini sociali "e ambientali"¹. In verità,

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi "Roma Tre", nonché associato ISSiRFA-CNR.

** Articolo sottoposto a referaggio. *Il presente scritto è destinato al Liber amicorum per Roberto Nania.*

¹ Sugli art. 9 e 41 Cost. nella formulazione originaria, per tutti, F. MERUSI, *Art.9*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, artt.1-12, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 434 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata*

giurisprudenza e dottrina riconoscevano l'esistenza di tale tutela già derivandola dall'attuale primo comma dell'articolo 9, nonché dall'art.117, co.2, lett. s) della Carta, che dal 2001 l'attribuisce alla competenza statale esclusiva, oltre che, ovviamente, dal diritto alla salute di cui all'art.32 Cost.²; ma l'intervento ha inteso rispondere a una rafforzata sensibilità sociale per questi temi e per i problemi che se ne fanno derivare, seguendo peraltro un'onda negli ultimi anni alimentata in modo costante – e talora ossessivo – dal *mainstream* mediatico³.

nel sistema costituzionale, Cedam, Padova, 1983; sull'art.41 Cost. dopo la revisione, R. NANIA, *Costituzione e libertà economica dalle origini alla riforma dell'art.41*, in ID. (a cura di), *Diritti fondamentali. Aspetti teorici e profili attuali*, Giappichelli, Torino, 2024, 35 ss.

² Peraltro, le nozioni di sviluppo sostenibile, tutela dell'ecosistema e delle condizioni di vita delle generazioni future sono già presenti nel più volte modificato d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 (in particolare nell'art. 3-*quater*, modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n.4); sul punto F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, n. 0, 13 ss.; l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale del diritto dell'ambiente è estremamente ricca e complessa: per il contesto italiano qui si può solo rinviare, in una letteratura amplissima, alle sintesi di B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016; L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Giappichelli, Torino, 2022; C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021. Sulla revisione in esame numerosi i commenti, di diverso orientamento: tra gli altri, F. G. MENGA, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2022; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi*, n. 13/2022.; F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2022; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2022; C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2023, 332 ss.; A. D'ATENA, *Tutela dell'ambiente e autonomia differenziata*, in *Consultaonline*, 8 gennaio 2024; sulla riforma ancora in itinere già T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi*, 23 giugno 2021; P.L. PETRILLO, *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *DPCE online*, 2/2023; R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2023; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, Torino, 2023. La Corte costituzionale si è espressa più volte sul tema della tutela ambientale, soprattutto in ordine alle competenze: tra molte, si vedano le sentenze nn. 67/92, 356/94, 407 e 536/2002, 96/2003, 259/2004, 61/2009, 234/2010, 101/2016, 215/2018, 7 e 171/2019, 21/2022. Da notare che, nel quadro dell'attuazione dell'art.116, co. 3 Cost., relativo all'autonomia regionale differenziata, la materia della "tutela dell'ambiente, ecosistema e dei beni culturali" dall'art. 3, co.3, lett.d), della legge 26 giugno 2024, n.86, è inclusa tra quelle per cui il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi inerenti ai livelli essenziali di prestazione (LEP) concernenti i diritti civili e sociali.

³ Il tema ecologico era però già stato affrontato da tempo dagli studiosi più attenti, e in modo assai più equilibrato e profondo di quanto di solito accada oggi: si veda per esempio lo scritto di N. LUHMANN, *Comunicazione ecologica. Può la società moderna affrontare le minacce ecologiche?* (1985), tr.it., FrancoAngeli, Milano, 2021, il quale peraltro lo esamina, con la consueta acribia e dal punto di vista della teoria dei sistemi, negando altresì la possibilità di un concetto di "ecosistema", in sé incompatibile con la teoria in questione, che usa il termine "ambiente" (*Umwelt*) in tutt'altro senso. In altre parole, il sottosistema ecologico (ossia l'"ambiente" nel senso comune del termine) si inserisce, come ogni altro, nella relazione di unità della differenza sistema/ambiente (qui nel senso della teoria), in cui però ogni sistema si caratterizza anzitutto per la propria delimitazione e differenziazione funzionale rispetto all'ambiente stesso (ancora nel senso sistemico), che è invece privo di confini ed è il correlato di tutte le eteroreferenze impiegate nel sistema stesso. Dunque, il concetto comune di ecosistema, che è all'opposto espansivo e tendenzialmente omnicomprensivo, non è tollerabile come tale nel contesto della teoria sistemico-funzionale (sul punto *ivi*, 25 ss. e nt.17; 114 ss.); la prospettiva sistemico-funzionale di analisi dei problemi ecologici, svolta alla luce di una cibernetica di secondo ordine, è estremamente interessante, ma troppo complessa per essere qui descritta o anche solo utilizzata sul piano metodologico senza fornire le basi lessicali e concettuali necessarie per una

L'obiettivo della "transizione ecologica", tanto suggestivo quanto concettualmente vago, è ormai un paradigma ovunque diffuso, tanto da esser diventato un pilastro del piano europeo *Next Generation EU* e del PNRR⁴, e, seppur non proprio da tutti condiviso, assai utilizzato quale giustificazione di misure legislative e amministrative talora fortemente limitative degli spazi di libertà individuale.

Le legislazioni nazionali, e ancor più le scelte dell'Unione europea⁵, inclinano ormai verso obiettivi aprioristicamente determinati sulla base di acquisizioni scientifiche e valutazioni prognostiche ritenute inconfutabili, legittimando con il *passe-partout* della tutela ambientale anche opzioni assai costose, la cui efficacia complessiva, nel medio e lungo periodo, è però tutt'altro che certa e prevedibile, tanto più considerando il complesso *trade-off* che ogni scelta comporta, di solito volutamente taciuto dalle molte voci interessate all'affermazione del verbo ambientalista. Si pensi, solo per un esempio, alla tanto sostenuta transizione all'elettrico del settore automobilistico, con tutti gli effetti, geopolitici e pratici, che comporterà un aumento esponenziale del fabbisogno di energia elettrica e di componenti per batterie, ossia minerali rari da estrarre dal sottosuolo con processi in sé dannosi per l'ambiente e produttivi di nuove e rischiose dipendenze energetiche per molti Paesi; né i pur promettenti sviluppi di altre tecnologie, come quelle di batterie al sodio o propulsori a idrogeno, sembrano tali da elidere ogni problema. Qui, come in ambiti analoghi, piuttosto, emerge la nuova tematica della "sovranità tecnologica" dei singoli Paesi in settori strategici in cui l'area europea (e italiana in

comprensione. Procederò dunque secondo schemi più tradizionali, con qualche breve riferimento alle considerazioni di Luhmann.

⁴ Una schematica sintesi all'url <https://www.governo.it/it/approfondimento/rivoluzione-verde-e-transizione-ecologica/16703>; com'è noto, il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza-Italia domani*, approvato dalla Commissione europea il 22 aprile 2021, consiste in un prestito di 191,5 miliardi di euro, inserito nel NGEU (affiancati da altri 30, 6 miliardi tratti dal Fondo complementare), da destinare a investimenti secondo un cronoprogramma definito (una sintesi all'url <https://www.governo.it/it/approfondimento/pnrr-gli-obiettivi-e-la-struttura/16702>). La transizione ecologica è tra le condizionalità del PNRR, che non è affatto, come troppo spesso si fa intendere all'opinione pubblica, un generoso sostegno dell'Unione ai Paesi interessati, ma in gran parte una sorta di mutuo da restituire, concesso con forti contropartite di natura politica tradotte in obiettivi; sul punto specifico si veda G. LUCHENA, *Transizione ecologica*, in *Passaggi costituzionali*, n. 2/2021, 168 ss. (l'intero numero della rivista riporta gli atti di un convegno dedicato all'attuazione del *Recovery Fund*).

⁵ Basti qui il riferimento al *Green Deal* europeo e al pacchetto noto come "Fit for 55", utopisticamente (e rischiosamente) rivolto a raggiungere l'obiettivo della riduzione di almeno il 55% dei gas a effetto serra entro il 2030: sul punto si veda la sintetica descrizione all'url <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/#what>; un esempio recente e incisivo (quanto sconcertante) delle incaute politiche di attuazione di tale indirizzo è la nuova *Energy Performance of Building Directive IV* (EPBD 4), ossia la direttiva UE 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, che, a fronte di vantaggi reali assolutamente trascurabili sul piano climatico globale, imporrà comunque, soprattutto in Italia, costi enormi (con altrettanto enormi guadagni per la multiforme industria del *business* ecologico) a carico di soggetti pubblici e soprattutto privati per il raggiungimento dei fini indicati (peraltro affatto irrealistici) alle strettissime scadenze imposte dalla direttiva. Non pare tuttavia che l'assetto politico sortito dalle elezioni del giugno 2024 possa indurre a sperare in un mutamento di indirizzo delle istituzioni europee nell'attuale X legislatura, nonostante le pur numerose critiche fin qui piovute sul *Green Deal* anche da taluni esponenti della confermata maggioranza.

particolare) si mostra in netto ritardo rispetto ad altre, con conseguenze immaginabili sul piano industriale⁶.

Nel *mainstream* si è tuttavia posta ora, non a caso ma con prospettive imprevedibili, anche la Corte di Strasburgo, che ha di recente condannato la Svizzera per non aver adottato misure sufficienti a preservare l'ambiente dai mutamenti climatici, considerando tale omissione come violazione dell'art.8 CEDU, e in tal modo collegando il rispetto degli obblighi sul clima previsti dall'Accordo di Parigi del 2015 (COP 21) alla tutela dei diritti individuali⁷.

Ovviamente, tale orientamento complessivo ricade già oggi, e ancor più ricadrà in futuro, direttamente sulle finanze pubbliche, e più o meno indirettamente su quelle dei singoli: solo per fare un esempio, anche al livello delle amministrazioni locali sono già ora non di rado imposte misure draconiane che, presentate come indispensabili per la tutela ambientale, risultano in realtà – in senso oggettivo – produttive di vantaggi limitati e nondimeno affatto capaci di accentuare le disuguaglianze sociali accrescendo i privilegi (e il valore del patrimonio immobiliare) di coloro che hanno la fortuna di essere residenti nei centri storici delle città più grandi, e non sono chiamati se non in misura ridotta, come tali, al pagamento di esose gabelle d'ingresso. E ciò si verifica, talora, anche a dispetto del dichiarato orientamento politico delle singole amministrazioni (il caso milanese è emblematico): accade, cioè, che una bandiera delle sinistre (l'ambientalismo) si presti di fatto a dissimulare una politica di destra (la difesa dei privilegi individuali). Anche se, si badi, non sarebbe opportuno semplificare un problema così complesso traducendolo in una battaglia tra schieramenti politici, ossia tra una sinistra ecologista e una destra negazionista.

Dunque, al di là di tali profili così contingenti, questo breve scritto vuole esaminare, pur senza metterle in discussione – non è questa la sede, né per spazio né per competenza dell'autore

⁶ Sul punto, qui non affrontabile, si veda R. CERRA, F. CRESPI (a cura di), *Sovranità tecnologica. Elementi per una strategia italiana ed europea*, un *position paper* pubblicato dal Centro Economia Digitale nel 2021 e leggibile all'url <https://www.centroeconomia digitale.com/wp-content/uploads/2021/03/CED-Sovranita-Tecnologica.pdf>.

⁷ Corte EDU, 9 aprile 2024, Grand Chambre, *Verein Klimasenioren Schweiz and others v. Switzerland* (Application no. 53600/20), leggibile all'url <https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:%22001-233206%22>}; è da notare, tuttavia, che il Parlamento svizzero, con dichiarazione del 5 giugno 2024, ha deciso di non dare seguito alla pronuncia della Corte europea, poiché «gli sforzi precedentemente e attualmente profusi dalla Svizzera in materia di politica climatica soddisfano i requisiti in materia di diritti umani formulati nella sentenza» (si legga l'intero testo all'url <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20240053#AffairSummary>). Non possono qui dimenticarsi, in materia di clima, i numerosi accordi internazionali, come il protocollo di Kyoto del 1997 o la Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), stipulata a Rio de Janeiro nel 1992, nel cui quadro si è giunti all'accordo di Parigi sul cambiamento climatico, stipulato nel 2015 ed entrato in vigore nel 2016. Ci sono poi le conferenze per il clima (COP, *conferences of the parties*), che dal 1995 in poi hanno affrontato i temi relativi al mutamento climatico, peraltro con scarsi risultati pratici (anche a causa della scarsa cooperazione di alcuni Paesi di fatto assai rilevanti in materia di inquinamento ambientale). Si veda un'utile cronologia delle COP (giunte nel 2023 alla n.28) all'url https://www.europarl.europa.eu/infographic/climate-negotiations-timeline/index_it.html; sull'accordo di Parigi si veda <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/timeline-paris-agreement/>. Su questi temi, tra molti, S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 81 ss.

– le affermazioni della scienza⁸, per capire in quale misura una certa tutela dell’ambiente, intesa ormai sempre più in forma ideologico-dogmatica e come tale sempre più avulsa da considerazioni di realismo operativo, possa incidere negativamente sull’attuazione di altri fini-valori e di diritti costituzionalmente garantiti, quali per esempio l’eguaglianza o la libertà di iniziativa economica, il diritto al lavoro, quello di proprietà o la libertà di circolare. E comprendere, altresì, se la consueta tecnica del bilanciamento, di solito invocata come panacea per desoggettivare opzioni che sono invece affatto politiche (e come tali restano del tutto soggettive), possa bastare a evitare usi strumentali della tutela ambientale, o ne sia piuttosto uno dei possibili aspetti.

Non si vuole qui indagare sulle possibili dissimulazioni cui pure sarebbe plausibile pensare in relazione a certi orientamenti. È ovvio che certe scelte hanno una ricaduta positiva sulle prospettive di alcuni settori industriali e finanziari, ossia sugli interessi delle grandi *corporations* che, operando a livello globale, si giovano appieno di certi processi di trasformazione: si pensi, restando al già citato esempio dell’*automotive*, alle previsioni di crescita che una transizione obbligata verso l’elettrico induce in quel comparto (ma anche ai mutamenti, non sempre adeguatamente considerati, che ciò comporta rispetto agli equilibri esistenti sul piano globale sul grado di industrializzazione dei singoli Paesi).

Ciò naturalmente implica, a ogni livello istituzionale, l’alta probabilità di forti e contrastanti pressioni da parte degli attori più rilevanti, da un lato per l’accelerazione della transizione *green*, dall’altro per il suo rallentamento: ma non è questa la sede per trattarne. Quello che ci interessa, piuttosto, è la funzione latente dell’ideale ambientalista e dei suoi corollari rispetto agli equilibri sociali complessivi e all’attuazione effettiva del disegno costituzionale. Comprendere, cioè, perché l’istanza ambientalista, diventata così pressante, tra eroine-simbolo *à la* Thunberg e millenarismi mediatici, abbia finito col trasformarsi in un “rumore” capace di falsare le capacità di giudizio e valutazione del rischio non solo del cittadino comune, ma anche di molti (veri o presunti) esperti della materia⁹.

⁸ Della quale certo bisogna fidarsi, pur fidandosi un po’ meno dei singoli scienziati, spesso legati a finanziamenti non privi di conseguenze sull’obiettività del loro lavoro: il recente e sconcertante spettacolo di clinici e virologi divisi su tutto nei dibattiti mediatici del periodo della pandemia ha certo confermato quanto faticosa e opinabile nei risultati sia la ricerca applicata, ma anche quale peso abbiano le pressioni e gli interessi economici sull’attività e l’imparzialità di chi vi si dedica. Su questi temi, tra molti, G. FONTANA, *Ricerca scientifica e libertà di cura. Scientismo ed antiscentismo nella prospettiva costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁹ Il concetto di “rumore” (*noise*) come fattore distortivo delle comunicazioni è, sul piano delle scienze cognitive e comunicative, ben descritto da D. KAHNEMAN, O. SIBONY, C.R. SUNSTEIN, *Rumore. Un difetto del ragionamento umano* (2021), tr.it., Utet, Torino, 2021; peraltro, la possibilità di trarre dal rumore un ordine (*order from noise*), come esito di un processo di selezione delle variazioni, è già esaminata alla metà del secolo scorso da E. SCHRÖDINGER, *What is Life?*, Macmillan, New York, 1947, e da H. VON FOERSTER, *Sistemi che osservano* (raccolta di saggi 1960-1981), Roma, Astrolabio-Ubaldini, 1987. Per un’applicazione di tali concetti al diritto, G. SCHWARZ, *How to get order from noise into the law: Would it be possible to add social complexity to the legal system?*, in *Sociologia*, n.2/2016 (versione *e-book*).

2. Tutela dell'ambiente e ideologia ecologista

La tutela dell'ambiente costituisce senza dubbio l'oggetto di un interesse comune, giacché si connette strettamente ad altre dimensioni fondamentali dell'esistenza collettiva e individuale: detto in termini giuridici, si lega al diritto alla salute, alla libertà di circolare, di disporre del proprio corpo e di compiere, in senso lato, ogni altra attività che possa essere voluta e svolta dai singoli. In certa maniera, la salubrità dell'ambiente è il presupposto ontologico di ogni libertà, individuale e/o collettiva, così come lo è la vita per i singoli (e d'altronde, un ambiente salubre è intimamente connesso alla vita in ogni sua forma).

Tuttavia, il concetto di ambiente, e soprattutto il contenuto della sua tutela, sono tutt'altro che semplici da delineare¹⁰: le profonde trasformazioni degli ultimi decenni, a partire dal crollo delle grandi ideologie politiche novecentesche, hanno fatto sì che alcuni ideali pur nobili e di ampio respiro, come l'europesismo, l'ecologismo, il solidarismo infra- e intergenerazionale, siano stati adottati dagli orfani delle vecchie utopie al posto di queste, e assunti talora con lo stesso aprioristico (e acritico) entusiasmo, fino a diventare ideologie trainanti (e talvolta ciechi fideismi): sono insomma diventati le nuove utopie del secolo, con tutti i pregi e i difetti che le utopie, come tali, presentano¹¹. Ciò non riguarda solo – deve dirsi – le sinistre (post- o ex-) marxiste, inopinatamente travolte alla fine del secolo scorso dal patente fallimento del progetto di mondo nuovo promesso dal socialismo, ma anche aree di pensiero – e istituzioni – in apparenza da quelle assai distanti, ancorché caratterizzate da presupposti palinogenetici non così diversi (ma magari più saggiamente disposti su una prospettiva di trascendenza). Così la Chiesa cattolica (anch'essa, per motivi assai diversi, in crisi di identità) ha visto il pontefice ora regnante far proprio il paradigma ambientalista in documenti ufficiali e farlo diventare uno dei tratti caratterizzanti del suo pontificato¹².

Ovviamente, come ogni narrazione divenuta ideologia, anche l'ambientalismo degenera non di rado in populismo ed (eco)integralismo: dai movimenti (in apparenza pacifici, ma invero assai assertivi e protervi), dei “*Fridays for Future*” alle puerili e sconsiderate azioni degli imbrattatori di monumenti o degli “intralciatori” della libera circolazione sdraiati a ostruire le

¹⁰ Un tentativo di definizione del prisma concettuale incluso nel co.2 dell'art.9 Cost. è in C. TRIPODINA, *op.cit.*, 340 ss.; si veda anche S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n.3/2023, 217 ss., ma spec. 222 ss.. Si è detto, tuttavia, che qui si tratta di concetti (ecosistemi, biodiversità, ambiente) i cui significati sono tutt'altro che pacifici nelle diverse discipline; si è altresì accennato come, in una prospettiva analitica più complessa e raffinata, qual è quella sistemico-funzionale, e con un'osservazione di secondo ordine del tema ecologico, la valenza semantica dei termini in questione possa mutare completamente.

¹¹ Su tali concetti il riferimento più ovvio è alla discussa opera di K. MANNHEIM, *Ideologia e utopia* (1936), tr.it., il Mulino, 1957, spec. 55 ss.; ma si vedano anche, tra moltissimi, M. STOPPINO, *Ideologia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1990, 483 ss.; C. GALLI, *Ideologia*, il Mulino, Bologna, 2022; V.I. COMPARATO, *Utopia*, il Mulino, Bologna, 2005.

¹² Il riferimento è anzitutto alla lettera enciclica *Laudato si'*, del 24 maggio 2015 (di cui ora è stato annunciato un aggiornamento), in cui papa Bergoglio affronta *ex professo* i temi in esame (si legga nel sito www.vatican.va), ma anche ai numerosi altri documenti e interventi nei quali il tema ambientale assume a priorità sociale e politica.

tangenziali urbane il passo è breve¹³, e prelude probabilmente a una delle fratture di più consistente durata che la società del nostro secolo dovrà affrontare.

Il collegamento stretto fra difesa dell'ambiente e difesa del futuro, amplificato da un rumore mediatico che oscilla tra l'allarmismo acritico (o strumentale) di certa stampa e l'altrettanto acritico rifiuto (sommariamente definito "negazionismo" da chi taccia i dubbiosi di ignoranza o malafede) dell'opposta fazione, può generare dunque forme di contrasto e di lotta sorprendentemente aspre, in cui le giovani generazioni presenti (non quelle future, che in quanto tali ancora non esistono e non possono esprimersi) finiscono con lo sfogare frustrazioni che derivano loro da problemi affatto diversi, ma inconsapevolmente quanto irrazionalmente focalizzati sul tema, sovente retorico, del "futuro rubato", che infine rende agito quel paradigma vittimario così efficace nella nostra epoca di deresponsabilizzazione in cui a essere colpevolizzato è sempre l'"altro", e chi subisce, ossia la vittima vera o sedicente tale, ha sempre ragione¹⁴. E tuttavia, deve dirsi, il modo meno sensato di affrontare i problemi ecologici è proprio quello di trasformarli in acritica lotta tra fazioni politiche.

Peraltro, tornando su un altro piano del discorso, generare paura resta sempre uno dei modi migliori per rendere la collettività più malleabile e disposta ad accettare misure impopolari: il che ovviamente denota l'intima politicità del tema ambientale e i suoi riflessi sugli stessi assetti della democrazia liberale.

Quanto al problema specifico, fermo restando che le variazioni climatiche degli ultimi decenni (ossia in un periodo affatto irrilevante dal punto di vista geologico e climatologico) sono a tutti evidenti, una lettura equilibrata del fenomeno richiederebbe non solo e non tanto di operare previsioni, tanto catastrofiche quanto azzardate (come quelle che nei primi anni Settanta dello scorso secolo, durante la crisi energetica dovuta alla guerra del Kippur, preconizzavano l'esaurimento del petrolio entro due o tre decenni, in modo peraltro funzionale alla situazione geopolitica dell'epoca), ma di valutare anzitutto i seguenti profili: 1) se questo andamento risponda a una tendenza irreversibile o sia il frutto di una normale fluttuazione, da

¹³ Opportunamente, dunque, la legge 22 gennaio 2024, n.6 modifica gli articoli 518-*duodecies*, 635 e 639 c.p., e inasprisce le sanzioni per la distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici; restano ferme le altre norme, civili e penali, applicabili a questi e agli altri comportamenti citati. Peraltro, per i blocchi stradali le condanne sono spesso lievi, giacché qualche giudice riconosce l'attenuante dei particolari motivi di ordine morale o sociale per i reati di violenza privata e interruzione di pubblico servizio così commessi (si veda per esempio la pronuncia resa dal g.u.p. del Tribunale di Bologna in rito abbreviato il 18 gennaio 2024 con cui si sono condannati a sei mesi, con pena sospesa e non menzione, tre attivisti di Ultima Generazione che il 2 novembre 2023 avevano fermato il traffico sulla tangenziale cittadina). È tuttavia da notare che l'art.11 del ddl "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario", attualmente in discussione in Parlamento (XIX leg. - A.C. 1660), modificando il d.lgs. 22 gennaio 1948, n. 66, inasprisce le sanzioni per chi con il proprio corpo impedisce la libera circolazione su strada o ferrovia, prevedendo altresì necessariamente una pena detentiva (da sei mesi a due anni, nell'attuale formulazione) se il fatto è commesso da più persone riunite.

¹⁴ Si legga qui l'acuto saggio di D. GIGLIONI, *Critica della vittima. Un esperimento con l'etica*, Nottetempo, Roma, 2014 (ed. Kindle), per il quale «La vittima è l'eroe del nostro tempo. Essere vittime dà prestigio, impone ascolto, promette e promuove riconoscimento, attiva un potente generatore di identità, diritto, autostima. Immunizza da ogni critica, garantisce innocenza al di là di ogni ragionevole dubbio» (ivi, introduzione); di qui un moltiplicarsi di vittime, vere o più spesso autoproclamate tali.

misurare solo nel medio/lungo periodo per avere risultati attendibili; 2) in quale misura sia davvero fondato il concetto di Antropocene, che lega il mutamento in atto a una causa antropica¹⁵ e, di conseguenza, 3) quale efficacia possa avere realmente una rigida politica di riduzione di certe attività umane sulle condizioni climatiche (tanto più se condotta solo in quelle aree del pianeta che producono una parte esigua dell'inquinamento globale); 4) infine, quale ruolo abbia comunque, in tema di riscaldamento globale, il primo, vero problema che ci troviamo a dover affrontare, ossia quello della sovrappopolazione *mondiale* (la denatalità riguarda solo alcuni Paesi), già di per sé tra le prime cause di maggiori emissioni di gas ad effetto serra (dai circa 3,5 miliardi di abitanti del pianeta degli anni Sessanta si è passati agli oltre 8 attuali, e si prevede di arrivare ai 10,9 nel 2100, quando, secondo previsioni ovviamente da confermare, la tendenza dovrebbe invertirsi)¹⁶.

Non pare che a tali quesiti si siano finora date risposte davvero certe. Ma, se risultasse che l'attività umana (iperincremento demografico a parte) non è così decisiva, piuttosto che cercare di frenare invano un fenomeno naturale ineluttabile, meglio sarebbe prepararsi a difendersene con mezzi appropriati (così, per esempio, se le piogge torrenziali sono più frequenti e inevitabili, più che tentare di impedirle sarebbe meglio adeguare il territorio ed evitarne lo scempio perpetrato da decenni con un'espansione edilizia sconsiderata)¹⁷.

Sono temi estremamente complessi, certo non affrontabili in poche righe: ma è evidente che, dal punto di vista culturale, riemerge qui l'incapacità psicologica di una collettività illusa da secoli di progresso tecnologico ad accettare che il pianeta è in costante trasformazione (esemplificando, le Dolomiti erano in un'altra era geologica un fondale marino), e che la nostra capacità di dominio, o almeno di controllo sui fenomeni naturali resta comunque estremamente ridotta. Il geocentrismo tolemaico si è dovuto arrendere all'evidenza, ma l'antropocentrismo resiste ancora; e si dimentica che la scienza stessa procede per

¹⁵ Sul tema si vedano, tra molti, E. PADOA SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, il Mulino, Bologna, 2021; E.C. ELLIS, *Antropocene: esiste un futuro per la Terra dell'uomo?* (2018), tr.it. Giunti, Firenze, 2020; J.R. MC NEILL, P. ENGELKE, *La grande accelerazione. Una storia ambientale dell'Antropocene dopo il 1945* (2016), tr.it. Einaudi, Torino, 2018; per una critica si vedano però, in breve, C. HAMILTON, *Define the Anthropocene in terms of the whole Earth*, in *Nature*, vol.536, 18 aug. 2016, 251, nonché, con peculiare prospettiva, A. CERA, *Dall'Antropocene al Tecnocene. Prospettive etico-antropologiche dalla "terra incognita"*, in www.scienzaefilosofia.com, n.21/2019. Da notare inoltre che, di recente, la tesi del passaggio dall'Olocene, che ebbe inizio 11.700 anni fa, all'Antropocene è stata respinta dall'*International Commission on Stratigraphy* (ICS), cui l'*Anthropocene Working Group* (AWG) aveva proposto di riconoscerne ufficialmente la validità scientifica: sul punto si veda l'articolo pubblicato dalla rivista *Science* il 5 marzo 2024 (<https://www.science.org/content/article/anthropocene-dead-long-live-anthropocene>).

¹⁶ Si consultino i dati all'url <https://ourworldindata.org/population-growth>.

¹⁷ Nondimeno, l'ambientalismo ideologico appare ormai parte integrante del *politically correct*, e le voci dissenzienti sono sostanzialmente emarginate, facendo infine degenerare il dibattito scientifico in una disputa politica, e spesso in una baruffa da *talk show*: restando sul piano della ricerca, emblematico è il caso dell'articolo di G. ALIMONTI, L. MARIANI, F. PRODI, R. A. RICCI, *A critical assessment of extreme events trends in times of global warming*, pubblicato on line sulla rivista *The European Physical Journal Plus* il 13.1.2022, e poi bollato dalla stessa rivista come "retracted" dopo un'aspra campagna di stampa guidata dal quotidiano *The Guardian* e una sorprendente ripetizione della valutazione da parte di nuovi referees più conformi al pensiero dominante (si legga l'articolo all'url <https://link.springer.com/article/10.1140/epjp/s13360-021-02243-9>). Si interroga sulla configurabilità di un "costituzionalismo climatico" a partire da una possibile definizione giuridica del cambiamento del clima P.L. PETRILLO, *op.cit.*, 235 ss

approssimazioni, falsificazioni ed errori, sempre rinnovando i suoi paradigmi, cosicché ciò che oggi appare certo domani potrà essere del tutto negato¹⁸. Così, tutto o quasi, nel bene e nel male, sembra poter essere (auto)attribuito, con irrazionale prosopopea e incontenibile *hýbris*, all'esistenza dell'uomo e alla sua attività, quando invece di tale assunto è più che lecito dubitare.

Si potrebbe forse dire altresì che l'ambientalismo, se inteso nel senso ideologico e tendenzialmente integralista che oggi prevale, costituisce una forma estrema – ancorché spesso inconsapevole e dissimulata – di conservatorismo¹⁹, basata su una visione del rapporto tra uomo (società) e natura, che, partendo dalla tradizionale e fuorviante scissione tra le due entità, pone l'essere umano ora in una forma di incontrastata signoria, ora in un costante rapporto di colpa rispetto alla natura stessa (quando invece l'uomo è *in sé* natura, e tutto ciò che fa non può essere posto, per definizione, al di fuori di essa)²⁰. Nella fase attuale sembra però prevalere la seconda lettura, connessa a un sentimento panico di natura incontaminata in origine, ma inquinata e vilipesa dall'uomo, e dunque sempre sul punto di vendicarsi tramite eventi devastanti²¹: insomma, una visione con qualche vaga eco rousseauiana, che però appare, a ben guardare, del tutto irrealistica. Inoltre, resta ferma la considerazione che Luhmann formulava già quasi quarant'anni fa, dicendo che «come mai prima d'ora la società allarma se stessa senza tuttavia disporre di mezzi cognitivi sufficienti per fare prognosi e guidare la prassi»²². Da allora, l'allarme è aumentato, i mezzi non più di tanto.

3. L'interesse delle generazioni future come oggetto “ulteriore” della tutela

Il secondo comma dell'art.9 Cost. pone la tutela di ambiente, ecosistemi e biodiversità in connessione “anche” con l'interesse delle generazioni future, costituzionalizzato pure questo

¹⁸ Si veda qui anche la nota e complessa riflessione contenuta nei saggi raccolti in G. ANDERS, *L'uomo è antiquato. II. Sulla distruzione della vita nell'epoca della terza rivoluzione industriale* (1980), tr.it. Bollati Boringhieri, Torino, 2007; la capacità acquisita dall'uomo, con l'arma nucleare, di giungere a una possibile distruzione del pianeta (*rectius*: delle condizioni di possibilità della vita umana sulla Terra, perché il pianeta comunque sopravvivrebbe) induce l'autore a una serrata critica della tecnica che, comunque, pone l'azione umana in una posizione affatto centrale. Sui mutamenti di paradigma del pensiero scientifico, tra molti, si vedano almeno i classici testi di T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche* (1962), tr. it., Torino, 2009, e K. R. POPPER, *Logica della scoperta scientifica* (1959), tr.it., Torino, 2010.

¹⁹ Qui può forse valere la torsione in senso oggettivamente conservativo che, tramite un uso ristretto del termine, del concetto di ideologia dà K. MANNHEIM, *op. et loc. cit.*, ancorché il rapporto tra ideologia e utopia non possa essere letto in modo univoco (la prima come visione dei gruppi dominanti interessati a perpetuare il proprio stato, dunque retroflessa, la seconda come visione dei dominati rivolta al mutamento, dunque estroflessa verso il futuro); più sostenibile è un'accezione ampia del termine, per cui, esemplificando, anche l'utopia rivoluzionaria è in sé un'ideologia se consta di una *Weltanschauung* strutturata.

²⁰ Ho già sostenuto queste tesi in F. RIMOLI, *Laicità e pluralismo bioetico* (2007), ora in ID., *Democrazia Pluralismo Laicità. Di alcune sfide del nuovo secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 379 ss. (ma spec. 389 ss.).

²¹ Per comprendere meglio la mutevolezza delle reazioni sociali alle variazioni climatiche nel tempo, si veda lo studio di W. BEHRINGER, *Storia culturale del clima. Dall'Era glaciale al Riscaldamento globale* (2010), tr.it. Bollati Boringhieri, Torino, 2013.

²² N. LUHMANN, *op.cit.*, 19.

assecondando una tendenza da tempo in atto negli ordinamenti²³. Si è tuttavia opportunamente evitato un riferimento ai “diritti” delle stesse, che come tali, a dispetto di tesi pur largamente sostenute in dottrina, non sono giuridicamente costruibili in modo plausibile, e si è impiegato il più elastico termine di “interessi”.

E tuttavia, alcune delle obiezioni mosse contro tali ipotetici “diritti” possono valere anche per gli “interessi” di soggetti che comunque non sono ancora venuti a esistenza: in realtà, giudici di questi interessi sono e restano esclusivamente le generazioni presenti (o meglio, i gruppi in esse dominanti), che sono gli esclusivi responsabili delle scelte ora operate, e che, nondimeno, usano sovente di tali *presunti* interessi (o diritti, o semplicemente desideri) di chi non è ancora venuto a esistenza per legittimarle²⁴. Il che è chiaramente opinabile, trattandosi, in assenza dei soggetti interessati, di assunti meramente ipotetici e non verificabili.

Detto ciò, resta il problema di fondo, di carattere anzitutto etico, ossia quello della solidarietà intergenerazionale: in altri termini, abbiamo una responsabilità nei confronti delle generazioni future? E abbiamo il dovere morale di essere con loro solidali, tutelandone l'esistenza e le condizioni di vita? La risposta è, in apparenza, immediata e univocamente positiva²⁵: ma forse non tutto è così semplice, visto che i filosofi più attenti hanno sempre rilevato i numerosi problemi che una prospettiva intergenerazionale comporta, pur finendo per

²³ Si veda per esempio l'art. 20 a del *Grundgesetz*, introdotto nel 1994; sul punto una sintesi in L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2021; si veda anche A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (dir.cost.)*, in *Enc. dir.-Annali*, IX, Giuffrè, Milano, 2016; sulla formula usata nel secondo comma dell'art. 9 Cost., tra molti, F. CIRILLO, “Anche nell'interesse delle future generazioni”? Un'indagine sulla posterità, in *DPCE online*, 2/2023, 641 ss.

²⁴ Si rinvia per ulteriori argomentazioni a F. RIMOLI, *Bioetica. I diritti del nascituro. I diritti delle generazioni future*, in R. NANIA, P. RIDOLA, *I diritti fondamentali*, vol.2, II ed., Giappichelli, Torino, 2006, 527 ss.; sul tema, con diversi orientamenti e in una letteratura giuridica ormai torrenziale, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008 (rist. 2013); D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; ID., “Anche nell'interesse delle generazioni future”. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art.9 della Costituzione, in *Federalismi*, n.15/2022; F. G. MENGA, *Per una giustizia iperbolica e intempestiva. Riflessioni sulla responsabilità intergenerazionale in prospettiva fenomenologica*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n.14 (2014), 711 ss.; ID., *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Donzelli, Roma, 2021; ID., *Etica intergenerazionale*, Morcelliana, Brescia, 2021; U. POMARICI, *Dignità a venire. La filosofia del diritto alla prova del futuro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, spec. 15 ss.; T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica e Politica*, 1/2018, 249 ss.; M. MALVICINI, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2022; T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in *Gruppo di Pisa*, n.3/2022; C. GIANNACCARI, *Diritti delle generazioni future o doveri delle generazioni presenti? Giustizia responsabilità sotto la lente del cambiamento climatico*, in *BioLaw Journal* n. 2/2023, 179 ss.

²⁵ Il problema si pone non solo rispetto alla tutela dell'ambiente, ma anche su altri piani, per esempio quello dell'indebitamento pubblico (ove, pure, si manifestano interessi relevantissimi e consistenti manipolazioni comunicative): sul tema L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, ma già M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 424; un profilo intergenerazionale si coglie anche nel principio del giusto risparmio di cui parla J. RAWLS, *Giustizia come equità. Una riformulazione* (2001), tr.it., Feltrinelli, Milano, 2002, 177 ss.

lo più con il riconoscere, peraltro con argomentazioni non sempre solide, l'esistenza di un tale dovere di cura in capo ai soggetti esistenti, nonché di un *Prinzip Verantwortung* posto alla base della dimensione diacronica dell'agire umano. Peraltro, le difficoltà di costruzione di una dinamica intergenerazionale sono sempre risultate evidenti anche alle prospettive contrattualiste, che ben comprendono l'impossibilità di ritenere soggetto contraente chi non esiste ancora²⁶.

Si apre qui un panorama vastissimo di problemi, che investe anzitutto la gravosa responsabilità (questa sì innegabile) di tutti e di ciascuno nel dare la vita (e la probabile sofferenza, e l'inevitabile morte) al generato con l'atto procreativo, puro gesto di *hybris* che impone l'esistenza a chi, comunque, non l'ha mai chiesta e non può opporsi a essa²⁷.

Ma, al di là di questi profili, su tutto incombe il palese ostacolo dell'inesistenza attuale degli individui futuri, che comporta un duplice ordine di difficoltà, soggettive e oggettive. Quanto alle prime, ogni valutazione circa il loro effettivo interesse è affatto opinabile, giacché l'impossibilità di costoro di esprimere il loro pensiero e la loro volontà espone il relativo giudizio a errore o, peggio, alle già citate strumentalizzazioni da parte dei decisori presenti, che assumono previsioni e scelte basate su presupposti *a priori* indimostrabili (ma su interessi concreti).

Anzi, a voler essere ancor più radicali, a essere incerto è già il presupposto originario dell'intero discorso, ossia la presunta volontà (o meglio, il desiderio) dei soggetti futuri di venire a esistenza, di subire quell'esser-gettati nel mondo delle cui conseguenze la riflessione filosofica del Novecento è ben consapevole²⁸. Se si muovesse da tale considerazione – ripeto, eticamente estrema ma plausibile – ogni altra, inerente agli interessi dei soggetti futuri, all'obbligo di mantenere intatto il pianeta, di assicurare il perpetuarsi della vita, potrebbe essere posta in dubbio. In particolare, il valore argomentativo di tali fini "obbligatori" quali fondamenti di una responsabilità o di una solidarietà intergenerazionale sarebbe assai indebolito.

Ma, rimanendo a una lettura moderata del problema, più tollerabile dal sentire comune, deve considerarsi comunque il profilo delle menzionate difficoltà oggettive, inerenti anzitutto alla valutazione degli interessi dei soggetti futuri: e qui si ritorna allo scivoloso tema

²⁶ Il primo riferimento è ovviamente a H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica* (1979), tr.it. Einaudi, Torino, 1990, spec. 147 ss.; ID., *Tecnica, medicina ed etica. Prassi del principio responsabilità* (1985), tr.it. Einaudi, Torino, 1997, spec. 37 ss.

Per una soluzione in termini contrattualisti, per sé assai astratti, J. RAWLS, *Una teoria della giustizia* (1971), tr.it., II ed., Feltrinelli, Milano, 2008, 280 ss. sulla giustizia tra generazioni; si vedano altresì D. PARFIT, *Ragioni e persone* (1984), tr.it., il Saggiatore, Milano, 1989, spec. 447 ss.; B. BARRY, *Teorie della giustizia* (1989), tr.it., il Saggiatore, Milano, 1996, 213 ss.; G. PONTARA, *Etica e generazioni future. Una introduzione critica ai problemi filosofici*, Laterza, Roma-Bari, 1995. Il tema si pone anche in bioetica, soprattutto per gli interventi sul genoma: tra molti, si veda J. HABERMAS, *Il futuro della natura umana. I rischi di una genetica liberale* (2001), tr.it., Einaudi, Torino, 2002. Bene sintetizza i principali profili del tema E. LECALDANO, *Prima lezione di filosofia morale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 122 ss., il quale sottolinea che «le cause probabili della profonda trasformazione che gli esseri umani stanno producendo sull'ambiente sta anche nell'enorme incremento demografico degli ultimi cento anni» (ivi, 124).

²⁷ Sul punto rinvio a F. RIMOLI, *Laicità e pluralismo bioetico*, cit., 395 ss.; su questi temi si veda però anche E. LECALDANO, *La responsabilità verso le generazioni future e l'etica della riproduzione e della ricerca genetica*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *op.cit.*, 290 ss.

²⁸ Sul concetto heideggeriano di *Geworfenheit*, impossibile da approfondire qui, R. PREZZO, *Essere-gettato (Geworfenheit) ed essere-nato*, in *Aurora*, n.12, 2011, 34 ss.

dell'attendibilità delle prognosi scientifiche in ordine alle future evoluzioni dell'ambiente naturale. I fenomeni del riscaldamento globale, del crescente inquinamento del pianeta derivante dai residui della produzione industriale e dell'aumento dei consumi, in sostanza del peggioramento complessivo della qualità della vita sulla Terra sono, come detto, innegabili: ma se per l'eliminazione degli scarti, di cui sono note cause ed effetti, si può pensare al perfezionamento delle tecniche di smaltimento e di riduzione del danno, per ciò che ha a che fare con gli aspetti dei mutamenti climatici e *lato sensu* geologici il livello delle conoscenze e dei dati realmente a disposizione degli scienziati sembra rendere, come detto, ogni conclusione assai più incerta, manipolabile e soprattutto smentibile dalle evoluzioni future.

4. Esiste davvero una responsabilità intergenerazionale?

Indubbiamente, il tema di uno sviluppo sostenibile delle diverse aree del pianeta, e particolarmente di quei Paesi che più stanno crescendo – al momento, potrebbe dirsi, i c.d. BRICS, che sono (insieme agli Stati Uniti, da sempre in prima linea nelle attività inquinanti) tra le principali cause del degrado ambientale – è decisamente prioritario nel secolo attuale. Ma ciò riguarda le generazioni già esistenti, le uniche che (almeno in teoria) possono esprimersi e indicare la via per un miglioramento delle loro condizioni di vita, peraltro in un arco temporale plausibilmente assai limitato. La proiezione che si opera nell'appellarsi alle generazioni future, in apparenza necessaria per fenomeni che si svolgono nel lungo (o lunghissimo) periodo, finisce in realtà con il distorcere il problema, tendendo piuttosto a generare artatamente, nell'opinione pubblica dei Paesi più evoluti, una sorta di senso di colpa che, in assenza di dati realmente certi sul piano previsionale (giacché a livello statistico ciò di cui si dispone è, come detto, ben poca cosa rispetto ai fenomeni in esame), rende tuttavia la collettività stessa assai più malleabile e disposta ad accettare scelte politiche sovente fondate su tutt'altre motivazioni e interessi.

In altre parole, l'entità ipotetica delle generazioni future è un ulteriore *passé-partout* comunicativo che, insieme ad altri simili, i gruppi dominanti – e le istituzioni di cui controllano di tempo in tempo l'azione – impiegano per raggiungere propri fini e soddisfare propri interessi, in un contesto di costante condizionamento in cui i *media*, a loro volta per lo più controllati, svolgono una parte ovviamente assai rilevante²⁹.

Ciò non significa – sia ben chiaro – che, il fine della tutela ambientale sia in sé trascurabile o, peggio, eludibile: si tratta in realtà di un obiettivo della massima importanza, che è comunque da sempre presente, almeno implicitamente, nella Carta costituzionale italiana. Tuttavia, è un fine che per essere davvero perseguito richiede, nella scelta delle strategie, ponderazione, equilibrio e cautela assai maggiori di quelle che, per restare al concreto, l'Unione europea sta dimostrando in questi anni. Perché sbagliare tempi e modi significa aggravare la situazione, anziché alleviarla, generando squilibri, disuguaglianze ulteriori, *trade-off* di ogni genere, che davvero finiranno con l'essere pagati dalle generazioni future.

²⁹ Tema amplissimo, sul quale, per tutti, M. CASTELLS, *Comunicazione e potere* (2013, II ed.), tr.it., EGEA, Milano, 2017, nonché, da una prospettiva sistemico-funzionale, N. LUHMANN, *Potere e complessità sociale* (1975), tr.it. il Saggiatore, Milano, 2010.

In altre parole, *la sostenibilità del futuro deve passare per la sostenibilità del presente*, in un mondo che – a torto, ma in modo ormai irreversibile – misura lo sviluppo di un Paese sulla crescita del suo prodotto interno lordo, facendone conseguire, sui mercati finanziari anzitutto, una serie di effetti in grado di ridurre allo stremo intere popolazioni (il recente caso greco, affrontato dall’Unione europea con politiche disastrose, rimane un esempio drammatico quanto emblematico)³⁰. L’orizzonte temporale che le generazioni presenti possono (e debbono) imporsi deve non essere troppo limitato, ma neanche troppo ampio, giacché sul lungo periodo il grado di attendibilità delle previsioni è assolutamente insufficiente, il che rende ogni decisione difficilmente giustificabile sul piano razionale. Detto altrimenti, la cura per le generazioni future resta configurabile solo come prestazione etica supererogatoria delle generazioni esistenti, ossia legata a una sensibilità affatto peculiare, e acquisita in tempi relativamente recenti nel processo di evoluzione della società occidentale, dopo che per secoli l’idea di progresso (anzitutto tecnologico) è stata univocamente posta alla base dell’agire e rivestita di valenze positive, divenendo quasi una “religione sostitutiva”³¹.

E dunque, sul piano giuridico, e su quello più strettamente legato alla prospettiva costituzionale, è evidente che una tutela dell’ambiente, in quanto posta quale fondamento di possibili opzioni limitative di altre libertà (circolazione, iniziativa economica etc.) o di imposizioni vessatorie relative a scelte individuali (acquisto di mezzi “ecologici”, ristrutturazione obbligatoria di immobili per accrescerne l’efficienza energetica, riconversione drastica alla bioagricoltura e così via), deve essere considerata con la massima cautela, perché, oltre a prestarsi alle strumentalizzazioni e alle dissimulazioni di interessi economici di cui si è detto, può generare, più o meno direttamente, un consistente aumento delle disuguaglianze già presenti nel tessuto sociale (in chiara antitesi a quanto voluto dall’art. 3 Cost.), una drammatica pressione su famiglie e singoli non in grado di affrontare gravosi impegni finanziari, nonché un processo di progressiva deindustrializzazione con il conseguente crollo dell’occupazione derivante dalla crisi delle imprese, soprattutto piccole e medie, pure incapaci di sostenere i costi della transizione a fronte di contributi pubblici prevedibilmente irrisori; il tutto, per di più, con un risultato del tutto incerto rispetto al fine enunciato dai decisori in sede di determinazione delle *policies* e dei singoli interventi.

Ma queste pur ovvie considerazioni sembrano infine cedere dinanzi al fatto che, accanto alla sua funzione manifesta, la tutela dell’ambiente cela una duplice funzione latente³²: sul piano politico, quella di offrire all’opinione pubblica (almeno a quella di una certa area) un nuovo obiettivo ideologico, basato su elementi narrativi universalizzabili e pervadenti al pari di quelli

³⁰ Tra i molti critici del PIL inteso come parametro principale di misura dello sviluppo di un Paese, M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil* (tit. or. *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, 2011), tr.it. il Mulino, Bologna, 2012. Tra gli effetti negativi che errori plateali come quelli del caso greco producono, deve poi rilevarsi la crescente disaffezione, o avversione *tout court*, verso l’intero processo di integrazione europea: si veda per esempio, per una lettura fortemente critica, di taglio apertamente “sovranista”, delle politiche conformative dell’Unione, S. D’ANDREA, *L’Italia nell’Unione Europea. Tra europeismo retorico e dispotismo “illuminato”*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022, spec. 39 ss.

³¹ Sul tema, in sintesi, R. KOSELLECK, C. MEIER, *Progresso* (1975), tr.it., Marsilio, Venezia, 1991, spec. 91 ss.

³² Su funzioni manifeste e latenti l’ovvio rinvio è a R.K. MERTON, *Teoria e struttura sociale* (II ed., 1968), tr.it. il Mulino, Bologna, 1992, 188 ss.

otto-novecenteschi ormai superati dalla Storia, ossia un nuovo ideale di palingenesi, verso un mondo migliore misurato non più tanto sui rapporti sociali, ma sugli equilibri ambientali, su un dissimulato ideale di purezza e infine sulla sopravvivenza stessa della nostra specie, più che del pianeta (che in quanto tale, come detto, sopravviverebbe comunque anche a una catastrofe nucleare, essendo peraltro da sempre in un contesto di continua, spontanea e radicale metamorfosi); sul piano economico-finanziario, quella di riorientare le collettività verso nuovi comportamenti che, guarda caso, comportano quasi sempre l'acquisto di nuovi prodotti, ossia infine verso nuovi consumi (dei quali non è poi affatto chiaro come possano evitare di incrementare a loro volta l'inquinamento, nella già ricordata dinamica del *trade-off*), con incrementi di mercato assai lucrosi per produttori e speculatori finanziari³³.

D'altronde, rispetto alle pur diffuse utopie sulla decrescita felice³⁴, certo alquanto irrealistiche e comunque contrarie agli interessi delle grandi imprese, il paradigma ambientalista più recente si presenta ben più proficuo, giacché non tende a frenare (o fermare) la crescita (vero, intangibile *Moloch* del postcapitalismo), ma ne ridefinisce piuttosto la direzione verso le nuove "transizioni", indicando come obsoleti e dannosi gran parte dei beni e delle tecniche fin qui utilizzati (nella produzione, nell'espansione urbana, nella semplice vita quotidiana di ciascuno) e generando una pervasiva (talora ossessiva) presenza di istanze salutiste, ambientaliste, genericamente catartiche e purificatrici che fungono da efficace manipolazione psicologica collettiva per creare nuovi bisogni e nuovi sensi di colpa³⁵, inducendo infine a una nuova ondata di consumi capace di condurre in alto, e per molto tempo, i valori finanziari di certi settori³⁶.

³³ Peraltro, tramite l'analisi sistemico-funzionale si indagano assai più approfonditamente i problemi nella produzione di sufficienti risonanze che le minacce ecologiche possono produrre in una società fortemente differenziata, e le diverse modalità di risposta nei singoli sottosistemi funzionali, con i problemi che ne derivano: ma per questa prospettiva si può solo rinviare a N. LUHMANN, *Comunicazione ecologica*, cit., spec. 77 ss. (l'autore esamina partitamente le risposte dei sottosistemi relativi a economia, diritto, scienza, politica, religione ed educazione).

³⁴ Il cui primo riferimento resta, ovviamente, nei testi di S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita* (2006), tr.it. Feltrinelli, Milano, 2014; ID., *Breve storia della decrescita. Origine, obiettivi, malintesi e futuro* (tit.or. *La décroissance*, 2019), tr.it., Bollati Boringhieri, Torino, 2021; su prospettive più ampie, ID., *La sfida di Minerva. Razionalità occidentale e ragione mediterranea* (1999), tr.it., Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

³⁵ Il tema della colpa sarebbe da approfondire, giacché si traduce anche, com'è noto, nella cultura tedesca in un'identità lessicale e semantica con il debito finanziario, pubblico e privato (il termine *Schuld* indica entrambi i concetti, debito e colpa, e si pone al centro della costruzione del diritto: sul tema già un giovanissimo C. SCHMITT, *Über Schuld und Schuldarten. Eine terminologische Untersuchung* [1910], II ed., Duncker & Humblot, Berlin, 2017), e ben si presta a essere proiettato, come motivo sociale, etico e religioso, su un soggetto per sé muto ed enigmatico (in quanto inesistente) come le generazioni future, con una dissimulata funzione di autoaccusa; una breve ma acuta riflessione sul punto da G. AGAMBEN, *Rimetti a noi i nostri debiti*, in *Quodlibet*, 28 settembre 2022 (<https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-rimetti-i-debiti>).

³⁶ Così, acutamente, N. LUHMANN, *Comunicazione*, cit., 84, rileva che nel sottosistema economico una risonanza per le questioni ecologiche è possibile solo se queste si inseriscono nel paradigma, tipico dell'economia, della "doppia circolazione" (capacità/incapacità di pagare), ossia «se, per esempio, si scopre che in esse ci sono delle possibilità di guadagno, che si possono aprire nuovi mercati, che si possono produrre nuovi stimoli all'acquisto, e soprattutto: se si alzano i prezzi e li si impone sul mercato». D'altronde, ogni sistema «è capace di risonanza soltanto nel contesto delle frequenze specifiche della propria autopoiesi» (ivi, 91), e comunque in base allo schema codice/programmazione.

Un'ultima considerazione può qui essere svolta: com'è ovvio, nei processi decisionali pubblici, e anzitutto nelle scelte legislative, un ruolo centrale spetta ai Parlamenti e ai Governi (peraltro, in una logica multilivello, con il forte condizionamento delle istituzioni europee e mondiali, a loro volta condizionate in modo sovente opaco), nonché alle Corti, nazionali ed europee. Qui interviene il richiamato paradigma del bilanciamento, non di rado inteso come una sorta di strumento *bon à tout faire* e di "obiettiva" soluzione dei casi più complessi, in cui il conflitto dei principi (e dei fini-valori) in gioco è affidato al prudente apprezzamento dei soggetti decidenti³⁷.

Ma anche questo è un mezzo che presenta evidenti limiti: non rende comunque oggettiva l'opzione, che resta comunque rimessa a una valutazione affatto soggettiva del decisore³⁸, il quale risentirà inevitabilmente dei condizionamenti presenti nel sistema sociale complessivo³⁹, con quel tanto di distorsione che inevitabilmente si produce nella stessa fase cognitiva dei problemi. Detto altrimenti, è questo, forse, lo strumento migliore di cui disponiamo, ma non è affatto risolutivo⁴⁰, né immune dalle strumentalizzazioni di cui si è detto (per le quali può essere anzi un perfetto paradigma di legittimazione); dunque, dev'essere anch'esso usato con la massima cautela, evitando di dare per scontati presupposti (cognitivi e prognostici) che tali non sono.

³⁷ Si pensi, solo per fare un esempio, a una decisione emblematica come quella contenuta nella sentenza n.85 del 2013 della Corte costituzionale, su cui, tra molti, M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *Federalismi.it*, n.3/2014, o alla sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 24 marzo 2021 (leggibile all'url https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html), che dichiara in parte illegittima la legge federale sul clima del 2019 per insufficienza degli strumenti ivi apprestati per la tutela delle generazioni future: su questa T. GUARNIER, *op.cit.*, 8 ss.; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *www.lacostituzione.info*, 30 aprile 2021; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *www.diritticomparati.it*, 1 luglio 2021.

³⁸ Sul punto rinvio a F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. 255 ss.; secondo N. LUHMANN, *Illuminismo sociologico. Teoria sociale e politica (Soziologische Aufklärung I, 1969)*, tr.it., Jouvence, Milano, 2022, i valori «sono simboli che indicano il carattere prioritario di azioni che restano indeterminate»; in quanto tali «possono essere condivisi senza esitazione», e «fungono, infatti, da formule sintetiche-integranti, incaricate di rappresentare il consenso sociale. Laddove si tratta invece di progettare azioni o programmi d'azione ben determinati, occorre decidere in merito a conflitti tra valori e a questo livello di astrazione non esiste più alcuna regola generalmente valida a tal fine». Ma ciò che può assicurare la stabilità dei valori è proprio la variabilità dei programmi, e «ciò che è "permanente" si fonda allora su ciò che è "transeunte"»; i conflitti tra valori sono così sdrammatizzati e «ci si può limitare a decidere in merito a priorità momentanee». I valori influiscono sull'azione non in modo immediato ma tramite prestazioni intermedie, e ciò consente di cogliere meglio la funzione dell'ideologia e la funzione del diritto: «l'ideologia fornisce una tale prestazione intermedia rendendo possibile la valutazione di valori e con ciò il trattamento opportunistico di essi. Il diritto fornisce la stessa prestazione intermedia programmando l'azione. Il divario fra valori astratti e azioni concrete viene ridotto alla differenza fra ideologia e diritto e su questo fossato più stretto si possono gettare dei ponti» (ivi, 222-223).

³⁹ Sul punto rinvio ancora a F. RIMOLI, *Pluralismo*, cit., spec. 283 ss.

⁴⁰ Secondo N. LUHMANN, *Comunicazione*, cit., 98, «le formule "trovare un equilibrio", "ponderare" e "in misura proporzionale" possono essere realizzate solo in modo arbitrario. Quando il diritto si deve rifare a queste formule, l'arbitrarietà tecnicamente informata non è la soluzione peggiore, ma non è una soluzione specificamente giuridica».

5. Sostenibilità del futuro e sostenibilità del presente

Il tema, dunque, non è solo quello della sostenibilità del futuro, ossia di un modo di vivere che conservi la possibilità di un'esistenza serena, se non proprio felice, alle generazioni che abiteranno il pianeta nei secoli a venire; è, ancor prima, quello della necessità di mantenere sostenibile (o, meglio, non insostenibile) il presente, rendendo gli obiettivi, pur condivisibili, della tutela ambientale ispirati a fini-valori che non siano così tirannici come sembrano invece diventare in una logica in cui la "transizione" assume il ruolo di una sorta di catarsi epocale, non priva di tratti espiatori per un'esperienza umana che nella sua evoluzione, pur con tutti i suoi difetti, ha tuttavia condotto in gran parte del pianeta a un netto miglioramento delle condizioni della vita e al prolungamento della sua durata.

Certo, il pericolo ecologico è «in tutto e per tutto una possibilità dell'evoluzione», giacché, a livello sistemico, «bisogna quanto meno fare i conti anche con la possibilità che un sistema agisca sul proprio ambiente al punto che più tardi non riesce più a esistere in questo ambiente»⁴¹, e ciò vale ovviamente anzitutto per il sistema sociale.

Ma, in questo come in ogni altro campo, è assolutamente necessario mantenere un equilibrio che, sia sul piano dei mezzi che su quello dei tempi, tenga conto degli effetti immediati di accelerazioni troppo repentine.

Dinanzi a un quadro che, al di là dei catastrofismi sempre di moda (perché comunque sui media fanno *audience*), pone ancora molte domande e molti dubbi sui processi in atto, anche nella comunque variegata schiera degli scienziati di settore, si debbono considerare con la massima attenzione, come detto, i prezzi da pagare per il perseguimento (troppo spesso precipitoso e acritico) di obiettivi comunque incerti: perché gli squilibri che si possono generare all'interno del tessuto sociale con scelte intempestive, prese da decisori incapaci di valutare i loro costi esterni, ancorché possibilmente giuste nella loro finalità, non sono meno pericolosi di un ritardo nell'assunzione di determinate misure rivolte alla tutela ambientale o al presunto rallentamento del riscaldamento globale.

In quest'ambito, il ruolo della Costituzione (e del costituzionalista consapevole) è più che rilevante: la sostenibilità sociale del presente – che è, si ripete ancora, condizione essenziale per la sostenibilità del futuro – passa per l'attuazione complessiva dei principi garantiti dalla Carta, primo tra tutti il già menzionato principio di eguaglianza, del quale molte istituzioni (dal livello europeo a quello locale) sembrano non tenere conto allorché assumono (o prospettano) misure draconiane, animate, sia pur per prosaici motivi di politica contingente, da un ambientalismo sempre più monodimensionale, dogmatico e vessatorio.

In realtà, l'ambiente cui si dovrebbe fare riferimento è piuttosto quello inteso in senso sistemico, in cui si prospettano, per il sistema sociale e per i suoi sottosistemi, una serie di irritazioni epocali, a partire da quelle prodotte, come sempre, dai progressi tecnologici (si pensi solo al problema della gestione dei *big data* e allo sviluppo vorticoso dell'Intelligenza Artificiale,

⁴¹ Così N. LUHMANN, *op.ult.cit.*, 35.

capace di mutare profondamente gli assetti futuri degli stessi processi cognitivi e del vivere comune)⁴², che a loro volta incidono inevitabilmente sugli assetti ecologici⁴³.

Scindere questi ultimi da tutto il resto, usare il paradigma illocutivo vittimario per guidare le trasformazioni è da una parte illusorio e dall'altra disonesto: illusorio, perché i grandi processi evolutivi – naturali e sociali – seguono percorsi propri, solo in piccola parte gestibili da scelte politiche; disonesto, perché, come spesso accade, dietro la proclamazione di nobili fini si celano interessi ben più prosaici, basati su meccanismi di mercato in realtà adespoti ma abilmente sfruttati, per quanto possibile, da chi ha a cuore il proprio arricchimento ben più che le sorti delle generazioni future.

Per concludere queste brevi note: la revisione degli articoli 9 e 41 Cost., dalla quale siamo partiti per svolgere considerazioni ben più generali, ancorché non necessaria, si può ritenere forse opportuna, ma non può essere letta nel senso di dedurre un'aprioristica recessività di altri fini-valori costituzionalmente primari dinanzi a quello della tutela ambientale e della cura ecologica. A uno sguardo più neutrale, che eluda la fuorviante e talora meschina dialettica tra schieramenti propria della politica corrente, appare chiaro che, come detto, la sostenibilità del futuro passa necessariamente per la sostenibilità (ambientale, ma anzitutto economica e sociale) del presente, il cui indefettibile presupposto è la tutela equilibrata di *tutti* i diritti garantiti dalla Costituzione nel rispetto dei principi fondamentali, a partire da quello di eguaglianza.

⁴² Sugli enormi problemi posti dall'evolversi dell'Intelligenza Artificiale, entro una letteratura ormai torrenziale, M. GALLETTI, S. ZIPOLI CAIANI (a cura di), *Filosofia dell'Intelligenza Artificiale. Sfide etiche e teoriche*, il Mulino, Bologna, 2024; A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in www.rivistaaic.it, n.2/2023; L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, R. Cortina, Milano, 2022; A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Diritti fondamentali, dati personali e regolazione* (vol. I), il Mulino, Bologna, 2022; M. A. BODEN, *L'Intelligenza Artificiale*, tr.it. il Mulino, Bologna, 2019. Di rilievo è però l'avvenuta approvazione in sede europea, il 6 marzo 2024, del Regolamento UE che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale, modificando regolamenti precedenti: se ne legga il testo all'url https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0188-AM-808-808_IT.pdf.

⁴³ Qui è dunque impossibile prescindere dalla lettura di N. LUHMANN, *Comunicazione ecologica*, cit., *passim* ma spec. 170 ss.; acute considerazioni anche in R. BODEI, *Dominio e sottomissione. Schiavi, animali, macchine, Intelligenza Artificiale*, il Mulino, Bologna, 2019, spec. 297 ss.: «Con il progressivo imporsi di macchine in grado di fornire prestazioni sempre più efficaci in campi sempre più estesi, l'individuo moderno abbandona la pretesa di essere l'unico depositario di una razionalità legata in modo indissolubile a un corpo vivente e a una intelligenza consapevole. La sua razionalità, separandosi dalla coscienza e applicandosi alle macchine grazie all'Intelligenza Artificiale, si congeda dall'illusione tolemaica di avere il monopolio della conoscenza»; parafrasando Giovanni, «il Verbo si è fatto macchina, lo spirito soffia anche nell'inorganico e la ragione e il linguaggio, oggettivati in forma di algoritmo, abitano in corpi non umani, creando una "umanità aumentata". Il pensiero umano, disincarnandosi, è emigrato nelle macchine e si è annidato in esse» (ivi, 297). Ma se tutto ciò è vero, si può aggiungere, allora anche i concetti di natura, ambiente, ecologia finiscono con il trasformarsi, delineandosi all'orizzonte nuovi confini, o, meglio, nuovi legami e nuove identità.

ANDREA GIOCONDI^{*}

Il S.I.I. italiano a trent'anni dalla legge Galli: ancora sulla dicotomia tra gestione pubblica o privata e alcune utili spigolature dall'esperienza francese^{**}

ABSTRACT (EN): In the context of the Integrated Water Service, a polarization has recently worsened between those who support the complete re-municipalisation of the service and those who, instead, favor a hybrid model, in which the involvement of private entities in governance also remains. The positions, often influenced by subjective perspectives, make it difficult to reach a shared solution. The study intends to critically examine the dichotomy, also drawing inspiration from the recent French experiences of *remunicipalisation* and participatory democracy.

ABSTRACT (IT): Nell'ambito del Servizio Idrico Integrato (S.I.I.) si è recentemente acuita una polarizzazione tra chi sostiene la rimunicipalizzazione integrale del servizio e chi, invece, propende per un modello ibrido, in cui permanga il coinvolgimento anche di soggetti privati nella *governance*. Le posizioni, spesso influenzate da prospettive soggettive, rendono difficile raggiungere una soluzione condivisa. Lo studio intende esaminare criticamente la dicotomia, ispirandosi anche alla recente esperienza francese di *remunicipalisation* e di democrazia partecipativa.

SOMMARIO: 1. Premesse di inquadramento. – 2. L'evoluzione del Servizio Idrico Integrato italiano dalla "legge Galli" ad oggi. – 3. Le spinosità del sistema attuale: gestione pubblica o privata, è veramente questa (ancora oggi) la questione? – 4. L'esperienza francese: corsa alla *remunicipalisation*. – 5. Cosa insegna l'esperienza francese; proposte minime per una cauta democrazia partecipativa e per un più incisivo "controllo multilivello".

1. Premesse di inquadramento

Negli ultimi tre decenni, il Servizio Idrico Integrato ("S.I.I.") è stato al centro di innovative e a tratti inconciliabili posizioni dottrinali¹ in quanto trattasi di un settore che, più di altri,

^{*} Avvocato.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Senza alcuna pretesa di esaustività e con ordine meramente cronologico, sul Servizio Idrico Integrato in generale, *cfr. ex multis*: M. AMBROSIO, *Il rapporto con la comunità di riferimento come tratto distintivo unificante della diversificata tassonomia dei beni comuni*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 2, 2023, p. 1; ID., *Uno sguardo d'insieme sul diritto all'acqua potabile*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 6, 2022, p. 1; V. DI STEFANO, *La regolazione del servizio idrico: l'ARERA, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e il Quadro Strategico 2022-2025*, in *Amministrazione In Cammino*, 2022; V. PARISIO, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2022, p. 156; E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico integrato tra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti: problemi applicativi e prospettive di riforma della regola e della eccezioni*, in *Federalismi.it*, 29, 2022, p. 59; G. MOCAVINI, *Gli aspetti concessori del servizio idrico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 2020, p. 1089; V. VAIRA, *La gestione del Servizio Idrico Integrato e i nuovi modelli di "democrazia organizzativa"*, in *Federalismi.it*, 26, 2020, p. 226; M. BETZU (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato. Atti del*

permette un intreccio tra questioni scientifico-economiche con altre di carattere ideologico-politico.

La diversità di vedute dipende soprattutto dalla frammentata evoluzione legislativa declinata in periodi alle volte di forte impulso, altre volte di immobilismo da parte del legislatore.

La ciclica contraddizione è derivata da errori e sviste commesse nell'emanazione della normativa e da altrettanto inopportuni rimedi troppo frettolosamente adottati nel tentativo di far fronte a contingenti esigenze del settore.

Ad alimentare l'affermazione di impostazioni anche assai diverse ha contribuito, soprattutto nell'ultimo periodo, l'emersione di nuove situazioni giuridiche soggettive quali il "diritto all'acqua" e il "diritto all'accesso all'acqua" con i loro derivati².

Convegno di Studi. Cagliari 18 gennaio 2019, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019; C. P. GUARINI, *Una nuova stagione per l'in house providing? L'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, tra dubbi di legittimità costituzionale e sospetti di incompatibilità eurounitaria*, in *Federalismi.it*, 8, 2019, p. 2; S. ARU, *La gestione del servizio idrico tra Europa, Stato, Regioni e volontà popolare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, p. 2; F. SCALIA, *Le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, in *Federalismi.it*, 8, 2016, p. 2; A. MASSARUTTO, *L'acqua. Un dono della natura da gestire con intelligenza*, Il Mulino, Bologna, 2015; M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2015; L. NIVARRA, *Il servizio idrico integrato: evoluzioni e prospettive*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, XIII, 2015, p. 171; P. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, p. 1; A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari*, in *Federalismi.it*, 8, 2014, p. 1; A. TRAVI, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1, 2014, p. 130; F. CAPORALE, *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, in *Munus*, 1, 2013, p. 1; A. SANTUARI, *Profili giuridici e assetti istituzionali della gestione del servizio idrico integrato*, in *Giustamm.it*, 6, 2013, p. 1; G. CAIA, *Finalità e problemi dell'affidamento del servizio idrico integrato ad aziende speciali*, in *Foro amm. TAR*, 2, 2012, p. 663; M. ROSSI, *Soppressione delle Autorità d'Ambito territoriale ex Legge n. 42/2010. Variazioni, rischi e problematiche della nuova disciplina*, in *www.dirittoambiente.net*, 2010; V. PARISIO, *Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci*, Giuffrè, Milano, 2011; A. MASSARUTTO, *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, Il Mulino, Bologna, 2011; S. CIMINI, *Il servizio idrico integrato alla luce del Codice dell'ambiente e delle ultime novità normative*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, 2, 2008, p. 631; M. FRANZINI, *L'acqua: non solo questioni di efficienza*, in A. RICCABONI (a cura di), *Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale*, Il Ponte, Firenze, 2003, pp. 59 e ss.

² Sul tema dei "nuovi" citati diritti e più in generale dell'"acqua bene comune", oltre a parte dei lavori già sopra citati, ai quali si rinvia, sempre senza pretesa di esaustività e sempre in ordine meramente cronologico, *cf. ex multis*: V.R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Le forme giuridiche dell'acqua. Le dimensioni costituzionali di uno strumento di coesione sociale e territoriale*, Giappichelli, Torino, 2019; C. TORESINI, *Il diritto all'acqua nelle regioni: water, water, every where, nor any drop to drink*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2019, p. 17; R. LOUVIN, *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Giappichelli, Torino, 2018; S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non producibile, fattore di sviluppo*, Jovene, Napoli, 2017; F. NICOTRA, *Un "diritto nuovo": il diritto all'acqua*, in *Federalismi.it*, 14, 2016, p. 1; S. RODOTÀ, *Cinque anni fa il referendum. La democrazia, i cittadini e le nuove norme sui servizi idrici*, in *La Repubblica*, 21 marzo 2016; F. SORRENTINO, *L'acqua come bene comune e come servizio pubblico*, in *Diritto e Società*, 3, 2016, p. 545; S. SILEONI, *L'acqua: una risorsa fondamentale: quale diritto?*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, p. 1; R. LOUVIN (a cura di), *Oltre il referendum. Percorsi di consolidamento per l'acqua come bene comune*, Le Château Edizioni, Aosta, 2016; U. MATTEI, A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, Einaudi, 2014; S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *Federalismi.it*, 5, 2011, p. 1; N. LUGARESÌ, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI e F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto. Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento il 2 febbraio 2011*, 2011, pp. 43 e ss.; M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a "res communis omnium" a bene collettivo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 1, 2010, p. 63; A. BARTOLINI, *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in *I beni*

Simili visioni hanno portato, da un lato, a radicare tendenze di “ripubblicizzazione” integrale dei servizi pubblici locali e, dall’altro, ad altrettanto ferme controtendenze che mirano a mantenere lo *status quo* in cui si nota una forte presenza di soggetti privati.

Tali nuove idee di “ripubblicizzazione” sono state da taluni molto apprezzate, da altri invece elaborate in maniera più *soft* o addirittura avversate; l’adesione all’una o all’altra posizione è a tratti dipesa da valutazioni talora troppo personali nonché da visioni più specialistiche che sistemiche³ dei problemi.

In un contesto di tale complessità, caratterizzato dall’intersezione di tematiche di natura interdisciplinare, risulta effettivamente difficile offrire una soluzione univoca e definitiva alle sfide che impegnano il settore.

È tuttavia indispensabile, in primo luogo, acquisire una piena comprensione delle criticità passate e presenti del settore stesso che hanno motivato gli interventi legislativi culminati nell’attuale quadro normativo. Parallelamente, è necessario valutare se le problematiche ad oggi risolte possano riemergere qualora si favorisca, in tempi diversi, una o l’altra delle prospettive richiamate.

Solo attraverso una simile analisi è possibile individuare in maniera oggettiva elementi utili a mitigare la tensione tra le estreme esigenze di ripubblicizzazione e quelle di liberalizzazione, consentendo così di focalizzare l’attenzione su questioni centrali quali la gestione e la tutela della risorsa idrica, la sua distribuzione ottimale per quantità e qualità, e l’uso proficuo dei fondi statali ed europei.

2. L’evoluzione del Servizio Idrico Integrato italiano dalla “legge Galli” ad oggi

Negli ultimi trent’anni, la normativa relativa al Servizio Idrico Integrato è stata profondamente influenzata dall’audace cambio di rotta impresso dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36, comunemente nota come “legge Galli”. La riforma, come noto, si è sviluppata in risposta alle contingenti criticità del settore idrico degli anni Ottanta e Novanta, principalmente derivate dalle difficoltà finanziarie dello Stato.

Sino all’intervento normativo del 1994, il finanziamento delle infrastrutture idriche era prevalentemente coperto dalla spesa pubblica, senza una correlazione tra i costi effettivi e le tariffe idriche applicate dai gestori locali, all’epoca esclusivamente soggetti pubblici; le tariffe, siffatte, coprivano al massimo le spese operative del servizio, non invece i costi di capitale ed i fondi per gli investimenti.

L’assenza di una programmazione economica da parte dei singoli Comuni, che in tale periodo gestivano direttamente il S.I.I. zonale, unita all’improvvisa insufficienza delle risorse

pubblici: tutela, valorizzazione e gestione (Atti del Convegno di Frascati, 16-18 novembre 2006, organizzato dalla facoltà di Giurisprudenza dell’Università Roma II – Tor Vergata) Milano, 2008, p. 225.

³ G. FUÀ, *Crescita, benessere e compiti dell’economia politica*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 5, 1994, pp. 761-768. Cfr. *amplius* R. GIULIANELLI, *L’economista utile. Vita di Giorgio Fuà*, Il Mulino, Bologna, 2019, *passim*.

statali ed alla limitata capacità delle amministrazioni locali (operanti tramite modalità di gestione c.d. “in economia”⁴), portava a una cronica situazione di sottoinvestimento⁵.

Insomma, il servizio idrico era assolutamente carente in quanto scarse erano le risorse finanziarie a disposizione (problematica acuita dalla non florida situazione finanziaria italiana dei primi anni Novanta che diminuì ulteriormente l’ammontare delle risorse “calate dall’alto”)⁶ e altrettanto scarse erano le competenze professionali in forza agli Enti locali che non erano in grado né di sopperire alla penuria economica⁷ né di rispettare la sempre più tecnica e stringente normativa di settore.

Tuttavia, la crisi ha rappresentato l’opportunità, colta tramite strumenti di politica pubblica, per cambiare il modo di affrontare le sfide del settore: quelle relative agli investimenti per ammodernare le reti; quelle riguardanti la scelta della forma di gestione più efficace ed efficiente (di modo da superare la presenza di una miriade di soggetti pubblici locali⁸, operanti in economia, ciascuno nel ristretto territorio di competenza e quindi con dispersione dei costi fissi di gestione); quelle relative all’attuazione delle direttive europee in tema di fognatura, depurazione, standard delle acque potabili e, più in generale, di ambiente⁹.

Per evitare di sottrarre del tutto ai Comuni e alle Provincie il controllo e la responsabilità del S.I.I.¹⁰, la normativa ha introdotto un sistema in cui la gestione, pur rimanendo di competenza degli amministratori locali, venisse da questi realizzata attraverso economie di scala attuabili tramite meccanismi di gestione intercomunale, le cosiddette A.A.T.O. (Autorità d’Ambito Territoriale Ottimale), oggi E.G.A.T.O. (Enti di Governo dell’Ambito Territoriale Ottimale¹¹).

⁴ Cioè di gestione diretta da parte dell’Ente locale del “proprio” servizio pubblico locale a rilevanza economica. Tale forma è oggi illegittima.

⁵ L’insufficienza delle risorse stanziare in un settore come quello idrico, che è notoriamente *capital intensive* (cioè richiedente investimenti con cicli di vita molto lunghi e necessitanti di capitali immobilizzati a lungo termine), implicava perdite dalle tubature a causa della loro vetustà, mancato rispetto di standard quantitativi e qualitativi dell’acqua in ragione dell’inadeguatezza delle reti idriche e scarsità delle attività di fognatura e depurazione, il tutto a danno sia dell’ambiente sia degli utenti.

⁶ A causa di un debito pubblico in continua e incontrollata crescita, l’Italia fu costretta ad adottare misure che culminarono con l’uscita dal Sistema Monetario Europeo (SME). In particolare, il fenomeno speculativo dell’estate 1992 coinvolse la lira italiana, tanto che il 13 settembre il Governo italiano decise di svalutare il cambio di riferimento della valuta nazionale del 7% (più precisamente, la lira fu svalutata del 3,5%, mentre le altre valute furono rivalutate dello stesso ammontare) e, il 17 settembre, giorno successivo al noto “mercoledì nero”, l’Italia uscì ufficialmente dallo SME.

⁷ Si trattava di gestioni c.d. “in economia”, svolte direttamente dai singoli Comuni o, nella migliore delle ipotesi, da Aziende Municipalizzate. Tali Aziende spesso gestivano il servizio limitatamente entro i confini di un singolo Comune e solo in rari casi ricomprendevano più Enti locali.

⁸ Pur mancando dati certi, si stimano in circa 15.000 le gestioni in economia da parte dei singoli Comuni, situazione che comportava una serie di problematiche significative, tra cui una perdita in termini di costi fissi da sostenere e una disparità di trattamenti economici e qualitativi da gestione a gestione.

⁹ Ci si riferisce, in particolare, alla Direttiva CEE 91/676 (c.d. “Direttiva Nitrati”) che obbligava gli Stati membri a individuare le zone vulnerabili ai nitrati e a porre in essere programmi di azioni nelle aree suddette, alla Direttiva CEE 91/271 sulle acque di scarico urbano o acque reflue ed alla Direttiva CEE 96/61 sulla prevenzione e riduzione integrata dell’inquinamento.

¹⁰ Pena l’insorgere di una insanabile crisi politico-amministrativa tra Stato centrale ed Enti locali.

¹¹ In una logica di governo multilivello, il compito di delimitare il territorio di competenza degli A.T.O. - Ambiti

Questo approccio ha consentito di evitare di “espropriare” gli Enti locali della titolarità del servizio, a condizione, però, che questi lo consegnassero ad un unico gestore industriale su base contrattuale in una logica di autofinanziamento basato sulla tariffa e sul sistema del *full cost recovery*¹², in modo che gli investimenti ed i costi fossero proporzionati alla tariffa, così da evitare disavanzi di gestione.

La conseguente riduzione del numero di gestori¹³ ha così seguito una logica di diminuzione dei costi, permettendo di recuperare risorse per interventi strutturali, di ridurre le disparità dei costi dell’acqua tra aree urbanizzate ed aree rurali e di migliorare le competenze professionali e il *know-how*.

In verità, va rilevato che, nei primi quindici anni circa, la riforma, sebbene innovativa ed apprezzata, non ha prodotto risultati particolarmente significativi a causa di alcuni aspetti sottovalutati dal legislatore.

Il primo elemento critico, si nota, è stata la mancata previsione di un meccanismo che obbligasse i Comuni ad aderire alle nuove forme di governo del servizio locale. Salvo alcune eccezioni¹⁴, gli Enti locali hanno tentato di evitare o ritardare l’adesione alle A.A.T.O., temendo che la condivisione del potere all’interno di queste Autorità potesse comportare la perdita di controllo sulle forme di gestione interna e sugli appalti, con conseguente loro detrimento in termini di “rendita politica”.

Questa mancata adesione ha determinato una riduzione dell’efficacia delle aziende designate come gestori unici degli Ambiti Territoriali, le quali, menomate della unicità gestionale del territorio, hanno faticato a realizzare appieno le fondamentali economie di scala. Ciò ha comportato che gli investitori e i finanziatori vedessero nelle aziende solo uno dei soggetti con cui trattare e, quindi, tali da essere ritenute credibili in una misura inferiore a quella che avrebbe potuto avere qualora tutte le amministrazioni territoriali avessero rinunciato sin da subito alle “egoistiche” gestioni in economia.

Un ulteriore limite della riforma, si ritiene, è stata l’iniziale assenza di una chiara regolazione e la prevalenza di un modello contrattuale (tra enti locali proprietari delle infrastrutture e soggetto delegato alla gestione) basato su una sorveglianza eccessivamente “burocratica” da parte del Ministero dell’Ambiente o dei CoViRi¹⁵, all’epoca inefficienti e troppo distanti dai luoghi

Territoriali Ottimali e di individuare le forme di organizzazione delle A.A.T.O. venne affidata alle Regioni; il meccanismo ancora oggi opera in tale maniera, sebbene nelle more rimaneggiato, essendo stata prevista l’abolizione delle A.A.T.O. e la loro sostituzione con gli E.G.A.T.O. (sebbene può dirsi che, di fatto, non molto è cambiato sul piano del governo multilivello e dei poteri di controllo). La riforma è stata attuata con il d.l. 25 gennaio 2010, n. 10, conv. in l. 26 marzo 2010, n. 42, in G.U. del 27 marzo 2010, n. 72.

¹² In altri termini, gli incassi derivanti dalla riscossione delle tariffe avrebbero dovuto coprire le uscite economiche (o quasi, se si escludono i finanziamenti pubblici).

¹³ Dai predetti 15.000 si passò a circa una novantina di gestioni.

¹⁴ Qualche eccezione può essere rinvenuta, per esempio, in Emilia Romagna, nel Lazio e in Toscana; il motivo è da rinvenirsi nella esistenza, in tali Regioni, di un impianto forte di Aziende Municipalizzate capaci di trasformarsi rapidamente o comunque di Aziende *multi-utility* che già erano avviate verso percorsi di inglobamento di territori da servire e di coinvolgimento di capitali privati (si pensi al Gruppo Acea S.p.A. e al Gruppo Hera S.p.A.).

¹⁵ Il Comitato di vigilanza sulle risorse idriche (Coviri) è stato da sempre caratterizzato da scarsità di poteri e di risorse, tanto da essere ritenuto “.. poco utile ed inefficace ...”, come opportunamente rileva anche V. DI STEFANO, *op. cit.*, in particolare p. 2. Stante l’inutilità, attraverso l’art. 1, c. 5, d.l. 9 novembre 2006, n. 284 (recante “Disposizioni

del servizio locale, approccio che ha frammentato eccessivamente la catena di controllo multilivello.

Inoltre, l'assenza di un metodo tariffario chiaro sin dagli esordi¹⁶ e la previsione della remunerazione fissa del capitale investito da parte del gestore (pubblico o privato), non solo non aggiornabile con gli anni e, quindi, alla lunga comunque antieconomico, ma anche foriero di malcontento in quanto ritenuto, a detta di alcuni, l'elemento dal quale sarebbe trapelata la tendenza del legislatore a privatizzare un bene pubblico come l'acqua¹⁷.

Infine, le antinomiche posizioni assunte, all'indomani delle riforme sui servizi pubblici locali¹⁸, dallo Stato centrale, parteggiante per forme di organizzazione e di affidamento basate su gara e su modelli concorrenziali (in linea, peraltro, con gli indirizzi europei), e dagli Enti locali, che miravano invece a mantenere il controllo sui servizi, per ragioni, si sottolinea, più di stampo politico che non di effettiva miglior scelta tecnico-economica, hanno complicato ulteriormente l'applicazione della normativa.

correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale") il legislatore è infatti giunto ad abrogare l'art. 159 del Codice dell'Ambiente che aveva istituito tale Comitato, per poi trasferire (in particolare con la l. 22 dicembre 2011, n. 214) le funzioni di regolazione e controllo in materia di S.I.I. alla ben più efficace e strutturata Autorità per l'Energia elettrica e il Gas (AEEGSI), oggi Arera.

¹⁶ L'instabilità ha impedito ai gestori di beneficiare di programmazioni economiche solide, spendibili nelle richieste di accesso ai finanziamenti.

¹⁷ L'art. 3 del D.M. 1 agosto 1996 emanato dal Ministero dei Lavori Pubblici, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente, recante "Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato", adottato in ottemperanza della "legge Galli", prevedeva che "... *Sul capitale investito, come risultante dai libri contabili alla data di emanazione del metodo e dal piano economico finanziario, si applica un tasso di remunerazione fissato nella misura del 7% ...*". Il tasso (peraltro inspiegabilmente fissato nel 7%), previsto nel 1996, non era stato poi adeguato negli anni, così perdendo il contatto con il mercato e il rapporto con l'inflazione. Probabilmente, fermo restando l'esito del referendum del 2011 di cui *infra*, si ritiene che sarebbe stato maggiormente opportuno regolare il tasso all'aumento degli indici Istat di modo, da un lato, da renderlo automaticamente in linea con l'aumentare del costo del denaro e, dall'altro lato, da renderlo sostenibile e giustificabile agli occhi di chi, poi, ha sfruttato tale spinosità per avversare *tout court* le privatizzazioni del settore idrico. Adottando un tale impostazione, non si sarebbe potuto sostenere che la sproporzione della remunerazione del capitale e l'utilizzo di finanze pubbliche locali (a detrimento degli utenti che pagano, quindi, una tariffa aumentata della cifra di tale divario) avrebbe "arricchito" il socio privato, in quanto l'incremento annuo non sarebbe stato né più né meno che quello del legittimo aggiornamento dei prezzi al consumo.

¹⁸ La regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel corso degli ultimi decenni (in particolar modo, a partire dalla l. 8 giugno 1990, n. 142 rubricata "ordinamento delle autonomie locali"), ha mostrato un andamento oscillante tra la conservazione delle gestioni dirette - seppur attraverso strumenti giuridici differenti da quelli tradizionali - e l'apertura alla concorrenza (intesa come concorrenza per il mercato e non nel mercato). Superata la fase iniziale, si è andata affermando la seconda opzione, soprattutto tramite alcuni interventi normativi più significativi come il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (convertito con modificazioni dalla l. 23 novembre 2009, n. 166) e, più recentemente, il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, rubricato "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica". Quest'ultimo decreto ha seguito le orme della cosiddetta "riforma Madia" del 2015, che già aspirava a riportare razionalità e ordine in questo settore normativo. Per un approfondimento, *ex multis cfr.* R. VILLATA (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino, 2023. Specificatamente in tema di S.I.I., oltre a parte degli A. già sopra citati, si v. anche (sebbene trattasi di lavori risalenti nel tempo e quindi non aggiornati rispetto alle ultime indicate riforme) C. CARROZZA, *La riforma dei servizi pubblici locali. Il caso dei servizi idrici*, in *Stato e Mercato*, 1, 2011, p. 161; ID., *La riforma italiana dei servizi idrici. Modi locali di governo fra continuità e rottura*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2008, p. 5.

Se nemmeno l'introduzione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. "Testo Unico Ambiente"), perlomeno nella sua prima versione, è riuscito a sanare le spinosità riscontrate¹⁹, almeno l'ultimo citato problema è apparso inizialmente superato con l'emanazione del decreto legge 22 giugno 2008, n. 112, noto come "decreto Ronchi"²⁰, il quale giungeva a conferire alla gestione *in house* (la più apprezzata dai Comuni in quanto in grado di consentire agli Enti locali di mantenere un potere più ampio) un carattere eccezionale rispetto agli affidamenti tramite procedure ad evidenza pubblica che avrebbero invece incoraggiato l'intervento di soggetti privati e avrebbero comunque risposto a quei principi di concorrenza di matrice euorunitaria nonché ad una maggiore competitività del settore caratterizzato da una scarsa concorrenzialità strutturale.

Come noto, detto intervento non è riuscito a superare le problematiche; il decreto, in maniera dispregiativa rinominato "decreto privatizzazione dell'acqua", è stato avversato e, infine, rovesciato dall'esito referendario del 2011 i cui *leitmotiv* sono stati quelli dell'"acqua pubblica" e dell'"acqua bene comune", *referendum* (mal spiegato ai cittadini, si ritiene) il cui obiettivo è stato, oltre a quello dell'eliminazione del tasso di remunerazione del capitale

¹⁹ In tema di perduranti criticità del servizio, condivisibile è il pensiero di S. CIMINI, *op. cit.*, *passim*. L'A. rileva che le spinosità deriverebbero in particolar modo dall'inerzia degli Enti locali nell'attuare la riforma e nel consegnare i servizi al Gestore unico individuato; causa di tale immobilismo andrebbe ricercata, innanzitutto, nell'assenza di forti poteri di regolazione e di intervento (tramite i poteri sostitutivi) da parte sia del soppresso Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (Co.Vi.R.I.), sia dell'ARERA (almeno nella sua conformazione all'epoca operante), sia degli altri Enti locali a ciò deputati (*in primis* le Regioni e, più limitatamente, gli E.G.A.T.O.). La confusione sarebbe derivata, sempre secondo l'A., in particolar modo dall'incertezza del quadro normativo di riferimento, ancora in evoluzione data la mancanza di regolamenti attuativi da parte del Ministero dell'Ambiente e la presenza di disposizioni correttive e integrative. A ciò va aggiunta anche la deprecabile confusione delle funzioni di regolazione spettanti all'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale con l'attività di gestione del servizio spettante invece al Gestore unico locale. Ciò deriverebbe, si ritiene, da un'eccessiva commistione tra gli organi degli Enti locali e quelli dell'A.A.T.O. in quanto nominati proprio dai Comuni e dalle Province, e tra i primi e quelli del Gestore unico locale sui quali, soprattutto nel caso in cui venisse prescelta una forma di gestione tramite società interamente pubblica (o comunque con prevalente presenza del pubblico), graverebbe un certo "vincolo di mandato". Insomma, si creerebbe un deprecabile "cortocircuito" amministrativo di interdipendenza tra controllore e controllato. L'*impasse* deriverebbe dal fatto che le funzioni, una volta assegnate ad un soggetto, debbono essere necessariamente sottratte al contempo all'ente che le deteneva e le esercitava in precedenza; in tal senso si v. E. M. PALLI, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2012, p. 881. Critico verso il "*.. caos che domina la materia e l'incuria del legislatore ...*" e la "*.. imprecisa e poco accorta distinzione tra competenze politiche e tecniche ...*" è anche F. CAPORALE, *op. cit.*, in particolare si vedano le problematiche richiamate alle pp. 4-7 ed alle pp. 30, 31, 35, 36 e 38. Similmente *cf.* anche M. ROSSI, *op. cit.*, soprattutto pp. 4-5; l'A., trattando il tema della soppressione delle A.A.T.O., pur ritenendo eccessiva la loro soppressione *tout court*, solleva la problematica che in esse si annidasse effettivamente un "*.. mescolamento delle figure di "controllori" e "controllati" ...*". Di pari avviso anche V. PARISIO, *op. cit.*, 2022, in particolare p. 190 e E. G. ASSANTI, *op. cit.*, in particolare pp. 62-63 e 77-85.

²⁰ Decreto legge convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (in G.U. 21 agosto 2008, n. 195, Supplemento Ordinario n. 196) e ulteriormente modificato dall'art. 15, c. 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, conv. in l. 20 novembre 2009, n. 166, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee" (in G.U. 24 novembre 2009, n. 166).

investito²¹ (proposito che appariva corretto), anche quello di rimunicipalizzare la gestione dell'acqua, con ritorno ad una situazione simile a quella *ante* 1994.

In verità, se ci si astrae dall'esaminare la questione tramite posizioni campanilistiche, si può ritenere che l'esito referendario ha avuto un impatto in definitiva limitato. Abrogata la norma sulla remunerazione del capitale investito e le disposizioni che relegavano la gestione *in house* a un ruolo del tutto residuale, il vuoto normativo creatosi ha trovato soluzione nel neutrale quadro normativo europeo che, *bypassando* di fatto il *referendum*, ha continuato ad equiparare la gestione pubblica *in house*²² a quella affidata tramite gara, conducendo il dibattito (ancora oggi non del tutto sopito, come si vedrà *infra*) ad una certa "pax idrica".

²¹ Scopo che pure può essere condiviso. Per un approfondimento sulla criticità della remunerazione del capitale, si rinvia alla nota 17 che precede. Per evitare problematiche di sorta, pure in effetti giustificabili, si ritiene che si sarebbe potuta agganciare la remunerazione del capitale al tasso di aggiornamento Istat e non invece ad una cifra stabilita senza alcuna *ratio*. Va pure osservato che, in ogni caso, nonostante l'abrogazione dell'art. 154, c. 1, d.lgs. 152/2006 che riservava al gestore del servizio la remunerazione pari al 7% del capitale investito, una certa misura di remunerazione del capitale (*rectius* di "copertura dei costi" legati al tasso di interesse di riferimento ed alla componente a copertura della rischiosità, quindi a parametri variabili sulla base dell'andamento di una pluralità di fattori economici, a differenza della remunerazione sul capitale investito di cui al D.M. del 1996), è stata comunque reintrodotta nel 2012 dall'allora AEEGSI (sebbene in misura attenuata, come visto), tramite la regolamentazione del c.d. "Metodo Tariffario Transitorio" ("M.T.T.") nel quale, tra i costi sopportati dal gestore e trasferibili in tariffa, sono stati ricompresi anche i c.d. oneri finanziari; la giurisprudenza ha convalidato il metodo, rigettando i ricorsi che alcune associazioni di consumatori avevano proposto in particolare avverso la deliberazione AEEGSI n. 585/2012 (cfr. *ex multis* Cons. Stato, 26 maggio 2017, n. 2481, in *Dejure* e TAR Milano, 26 marzo 2014, n. 779 e n. 780, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 5, 2014, p. 0576B con nota di F. CASTOLDI). Per un approfondimento ulteriore, si veda F. SPANICCIATI, *Il principio di copertura integrale dei costi nella tariffazione del servizio idrico integrato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2018, p. 213 e ss. La legittimità del metodo di "copertura dei costi" mediante la tariffa (in luogo della remunerazione) viene richiamata e indirettamente confermata anche in successive pronunce dei giudici amministrativi, quali, tra le altre: Cons. Stato, 14 maggio 2021, n. 3809, in *Foro Italiano*, 12, III, 2021, p. 638; Cons. Stato, 29 dicembre 2020, n. 8502, in *Dejure.it*. Si veda anche: Cons. Stato, sez. II, parere 25 gennaio 2013, n. 267 (reperibile *online* a questo [link](#)).

²² In aderenza al principio cardine dell'autonomia privata degli enti pubblici, l'affidamento *in house* quale forma di gestione del S.I.I. rappresenta una scelta discrezionale degli Enti locali situati nell'areale di un Ambito Territoriale Ottimale (sul punto, *ex multis*, cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2014, n. 4599, in *Dejure.it*), scelta che viene assunta attraverso l'Ente di Governo d'Ambito, ai sensi dell'art. 149-bis del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante il "Testo Unico Ambiente". Tuttavia, esistono opportuni paletti normativi volti ad evitare che gli Enti locali "inventino" società *in house* anche laddove non abbiano i mezzi e le competenze necessarie. In primo luogo, la scelta deve essere adeguatamente motivata e supportata da una relazione tecnica e da un piano economico-finanziario che dimostrino le ragioni di fatto e di convenienza a sostegno del mancato ricorso al mercato; tra queste ragioni devono emergere i benefici per la collettività, il miglior conseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché l'ottimale impiego delle risorse pubbliche. Inoltre, è necessario rispettare le disposizioni del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica" (T.U.S.P.), il quale impone la costituzione di un soggetto interamente e obbligatoriamente partecipato da tutti gli Enti locali ricadenti nell'A.T.O. Infine, è imprescindibile che venga garantita l'effettiva operatività del "controllo analogo congiunto" (o pluripartecipato) da parte di tutti gli Enti locali soci, nonché che venga rispettato il requisito dell'"attività prevalente", il tutto per come sanciti dal Codice dell'Ambiente, dal T.U.S.P. e dal Codice dei Contratti Pubblici vigente *ratione temporis* (in particolare, oggi, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36). Con specifico riferimento al delicato requisito del "controllo analogo congiunto", è opportuno richiamare, *breviter*, la preziosa ricostruzione dell'esatta portata dell'istituto fornita da Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2018, n. 2599, in *Dejure.it*. Sui temi predetti, con limitazione al solo campo del servizio idrico integrato e senza pretesa di esaustività, si v.: F. G. ASSANTI, *op. cit.*, in particolare pp. 68-78; F. SCALIA, *op. cit.*, in particolare pp. 12-25; G. CAIA, *op. cit.*, *passim*; A. SANTUARI, *op. cit.*, *passim*.

Al referendum si deve comunque il merito di aver costretto il legislatore italiano ad intervenire per recepire alcuni spunti offerti dal “volere popolare” e, così, a superare anche alcune mancanze del legislatore del 1994 e del 2006, in particolare in tema di regolamentazione e tariffazione.

È stata infatti costituita (*rectius* riorganizzata) la AEEGSI (già AEEG, oggi ARERA), alla quale si deve il merito dell'introduzione di logiche di programmazione e di *best practices* e della creazione di basi finanziarie prodromiche agli investimenti secondo i circoli virtuosi derivati da più precise programmazioni pluriannuali (secondo il Piano d'Ambito adottato per ciascun A.T.O.), da una tariffa fissata secondo indici certi (scelti sì dal gestore locale, a seconda dei propri fabbisogni, ma nei limiti degli indicatori e dei parametri indicati da ARERA), e da costi e investimenti parametrati alla programmazione e, quindi, giocoforza, alla stessa tariffa applicata²³.

Così, l'introduzione di una regolazione tariffaria coerente e fondata su parametri e valori certi (secondo le logiche di copertura dei costi del servizio tramite la tariffa, fatti salvi i finanziamenti pubblici), sono stati gli elementi per risolvere il problema del reperimento delle risorse economiche; è in particolare con tali meccanismi che è stato permesso alle Aziende del settore (siano esse pubbliche, private o miste) di diventare finanziariamente credibili (“bancabili”) permettendo al “sistema idrico Italia”, sebbene con alcuni ritardi²⁴, di operare a regime secondo il disegno originario della “riforma Galli”.

3. Le spinosità del sistema attuale: gestione pubblica o privata, è veramente questa (ancora oggi) la questione?

Trent'anni di dibattito politico e giuridico ha contribuito a sanare molte delle criticità del S.I.I. italiano, vincendo anche alcuni tentativi di “rovesciamento”²⁵ della *pax idrica* consolidatasi post referendum del 2011.

²³ Il fatto che il capitale sia credibile e che il metodo di tariffazione (e quindi di ritorno del capitale) venga puntualmente codificato, comporta che il capitale investito, non incontrando rischi, garantendo un ritorno economico certo, possa generare ulteriori successivi investimenti. Sul tema, per tutti *cfr.* B. PEDELL, *Regulatory risk and the cost of capital*, Springer, Berlino, 2006; condivide e richiama la posizione di B. Pedell anche A. MASSARUTTO, *opp. cit.*, *passim*. Similarmente si veda anche A. TONETTI, *Investimenti infrastrutturali e (in)certezza delle regole: il caso del servizio idrico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2013, p. 1102; secondo l'A., dal momento che “.. diventa cruciale poter contare, prima ancora che sulla qualità dell'assetto regolatorio sotteso all'investimento, sulla certezza e (ragionevole) stabilità dello stesso, con riguardo sia alla disciplina generale di settore sia alla disciplina convenzionale del singolo progetto ...”, l'instabilità normativa del settore idrico è la principale causa dei mancati investimenti.

²⁴ In particolare, si assiste al c.d. *water divide* tra Nord e Sud Italia, con diversi Servizi Idrici delle Regioni del Sud Italia (Calabria, Sicilia, alcuni A.T.O. della Campania) ancora non in regola, né dal punto di vista dell'organizzazione, né dal punto di vista economico, né tantomeno rispetto alla qualità e quantità dell'acqua somministrata. Per dati più puntuali *cfr.* la *Relazione Semestrale di Arera* resa ai sensi dell'articolo 172, c. 3-bis, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale” (ultima consultata: 18esima edizione) e il *Blue Book 2024 di Utilitalia* (ultimo consultato: edizione 2024).

²⁵ Si fa riferimento soprattutto ai progetti di legge avanzati nel 2018: Camera dei Deputati, XVIII legislatura, progetto di legge n. 52 “Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque” (il quale riprende la proposta n. 2212 della precedente XVII legislatura); Camera dei Deputati, XVIII legislatura, progetto di legge n. 773 “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque” (il quale, anch'esso, riprende la

Da un lato, la questione dei sottoinvestimenti è stata affrontata con successo, come visto, tramite l'introduzione di metodi di gestione intercomunale e di codificazione chiara del metodo tariffario basato sul principio del *cost recovery*²⁶.

Dall'altro, il conflitto tra Stato centrale ed Enti locali si è attenuato grazie al meccanismo di *governance* triangolare multilivello coinvolgente un'Autorità centrale (l'ARERA, *longa manus* dello Stato centrale²⁷), un soggetto di governo del servizio a livello locale (l'E.G.A.T.O., espressione del volere dei Comuni e delle Province e sottoposto al controllo della Regione che individua con proprio atto amministrativo l'Ambito Territoriale Ottimale in cui opera l'Ente) e una società gestore unico del servizio (da un lato soggetto al controllo dell'Arera, dall'altro pure a quello degli Enti locali ai quali, secondo il principio autogoverno, è garantita la libertà di scelta della modalità di affidamento e di gestione).

proposta n. 2343 della XVII legislatura). Si osserva che tali disegni di legge, poiché fortemente in controtendenza con il tracciato indicato ed adottato non solo dallo Stato centrale, ma anche dalle Autorità locali e dagli operatori del settore, non sono stati approvati o comunque sono stati approvati con profonde modifiche. Tra le proposte poi non approvate, vanno citate soprattutto quelle del d.d.l. Daga (C. 2212) volte a privare di rilevanza economica la gestione del S.I.I. in modo che la gestione “.. *realizzata senza finalità lucrative* [bensì perseguendo] *finalità di carattere sociale ed ambientale* [e fosse] *affidat[a] esclusivamente ad enti di diritto pubblico* [che sarebbero direttamente intervenuti sulla] *programmazione del piano di bacino* [sulla] *scelta della forma di gestione* [e sulla] *modulazione delle tariffe all'utenza ...*” (cfr. in particolare artt. 4, 5 e 6 della “proposta di legge Daga” C. 2212); la scelta della Commissione è stata invece quella di confermare il S.I.I. quale servizio pubblico locale di interesse economico generale assicurato alla collettività, qualifica che impediva di sottrarre il servizio, come invece inizialmente ipotizzato, alle logiche della libera concorrenza. La mancata approvazione delle proposte citate si spiega con il fatto che gli obiettivi fissati risultavano diretti, *breviter*, al ritorno ad una gestione completamente pubblica del S.I.I. (o finanche diretti alla sua completa rimunicipalizzazione), escludendo così il settore dalle logiche di mercato. Ciò avrebbe implicato il finanziamento del servizio, oltre che tramite la tariffa, anche attraverso la fiscalità generale, riproponendosi così un modello oggi anacronistico. Di diverso respiro, invece, il “d.d.l. concorrenza” del 2021, Atti Senato n. 2469; sul punto, oltre ai più recenti lavori *antea* citati, per un maggiore approfondimento si veda anche F. MEOLA, *La gestione del servizio idrico integrato nella legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2, 2022, p. 114.

²⁶ Anche se, va notato, molti degli investimenti ancora oggi vengono “calati dall'alto”. Un esempio sono i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, rappresentando un contributo in conto capitale a fondo perduto, appaiono troppo legati alle logiche del passato. Simile impostazione può apparire problematica poiché lega l'erogazione delle risorse a situazioni contingenti della fiscalità generale dello Stato (o dell'Unione Europea), con il pericolo di tornare, *de facto*, ad una situazione troppo simile a quella *ante* 1994. Insomma, trattasi di fondi di natura incerta e i cui tempi di erogazione non corrispondono a quelli degli investimenti. In alternativa, si ritiene più opportuno promuovere modelli di finanza c.d. “*blended*”; in tale maniera l'amministrazione centrale (statale o regionale) non sarebbe direttamente impegnata nello stanziamento dei fondi, ma interverrebbe solamente tramite l'accensione di garanzie finalizzate all'accesso ai finanziamenti o tramite l'approntamento di fondi di rotazione. Un modello di riferimento avanzato in questo ambito è rappresentato dall'Olanda, dove da decenni opera la *Nederlandse Waterschapsbank* - NWB Bank (tradotto, “Banca olandese del servizio idrico” o, meglio, “Banca olandese dell'acqua”). L'Istituto, interamente partecipato da autorità pubbliche, secondo il proprio Statuto si concentra prevalentemente su operazioni di prestito per la gestione delle reti idriche e per la costruzione o l'ammodernamento delle infrastrutture, reinvestendo i profitti nel settore idrico o in settori affini, promuovendo così un modello di gestione finanziaria più sostenibile e orientato al lungo periodo (cfr. art. 2, c. 1, dello Statuto della Banca reperibile *online* all'indirizzo *web*: https://nwbbank.com/application/files/7415/9119/3418/NWB_Bank_N.V._Statuten_2020.pdf).

²⁷ In particolare, lo Stato centrale interviene per il tramite del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase), salve specifiche competenze affidate altri Ministeri quali, ad esempio, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Mipaaf) per quanto riguarda il monitoraggio degli interventi finanziabili nell'ambito del PNRR o, in passato, del Ministero dei Lavori Pubblici che era intervenuto nel 1996 nell'adozione del “Metodo Tariffario normalizzato”.

Il sistema, siffatto, crea oggi un'interdipendenza tra i soggetti coinvolti i quali operano in una logica di controllo diffuso e reciproco, espressione simultanea dei poteri e degli obiettivi di ciascuno²⁸ sebbene con ruoli e pesi differenti.

Tuttavia, nonostante i progressi, alcuni esponenti della dottrina e della società civile sollevano ancora eccezioni al sistema attuale; le ragioni vanno rinvenute nell'esito referendario del 2011 considerato uno spunto per trattare l'argomento "servizio idrico" non solo e non tanto in termini di attenzione all'efficienza e all'efficacia dello stesso, ma anche e soprattutto in termini di ripubblicizzazione integrale del servizio e di necessità di un meccanismo che preveda il coinvolgimento diretto delle comunità locali nella gestione dell'acqua in quanto bene appartenente alla categoria delle *res communis omnium*.

In verità, le politiche pubbliche attuate post "legge Galli" hanno cercato di rispondere alle aspettative degli attori coinvolti ed alle esigenze dell'utenza e dei territori, giungendo a soddisfarli almeno per larghi tratti²⁹.

Gli strumenti introdotti hanno dimostrato la capacità di condurre il sistema verso dispositivi di coordinamento tra i vari indirizzi che hanno guidato l'azione di tutti i *players* sino a standardizzarne i comportamenti e le pratiche.

Salvo minimi attriti³⁰, in effetti gli attori hanno progressivamente allineato i loro interessi inizialmente divergenti, stabilizzando le loro interazioni e neutralizzando gli equilibri di potere

²⁸ Anche attraverso i Piani d'Ambito e i tavoli tecnici che si svolgono a livello locale, dove il gestore ed i Comuni possono rappresentare all'Ente di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale ed alla Regione le criticità zonali.

²⁹ Si rimanda al concetto di "gouvernementalité" ("governamentalità", o anche "governalità") coniato da M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, Feltrinelli, 2017 (ed. originale: M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Parigi, EHESS - École des hautes études en sciences sociales, 2004), in particolare pp. 88-90, 91-92, 96, 98 e 310. Per un ulteriore approfondimento, si rinvia a: S. CHIGNOLA, *Michel Foucault e la politica dei governati. Governamentalità, forme di vita, soggettivazione*, in *Rivoluzioni molecolari*, 2, 2017, p. 1; L. BAZZICALUPO, *Governamentalità: pratiche e concetti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2013, p. 395; P. PASQUINO, *La conoscenza "dello" stato*, in E. DE CONCILIIIS (a cura di), *Dopo Foucault, genealogie del postmoderno*, Milano, Mimesis, 2007. Ancora, più recentemente, cfr. anche: A. MORETTI, *Governamentalità e verità. Uno studio sul problema del governo in Michel Foucault*, Napoli, Orthotes, 2020; G. VAGNARELLI, *Foucault e i confini del governo: la governamentalità*, in *Heteroglossia. Quaderni di linguaggi e interdisciplinarietà*, 15, 2017, p. 145.

³⁰ Trattandosi di un servizio di interesse economico generale (SIEG), l'attrito principale è dipeso dal fatto che parte della cittadinanza ha da sempre spinto per un abbassamento del costo della risorsa all'utenza finale. Tuttavia, l'acqua è inevitabilmente legata ad un trattamento economico derivante dall'esistenza di un mercato sul quale, tuttavia, le autorità pubbliche hanno l'obbligo di intervenire per garantire il soddisfacimento dei compiti di interesse generale in favore della collettività, socializzando finanche i costi. Anche a livello europeo, l'idea di un approvvigionamento idrico completamente gratuito è stata esclusa; un esempio emblematico di tale orientamento è rappresentato, per esempio, dall'art. 9 della Direttiva Quadro 2000/60/CE (c.d. "Direttiva sulle acque"), laddove è stabilito che il regime tariffario legale dell'acqua venga disciplinato secondo il principio del recupero dei costi dei servizi connessi e dei costi ambientali. In particolare, tale impianto normativo ed economico conduce all'applicazione del principio "chi inquina paga"; l'applicazione di una simile politica dei prezzi mira ad incentivare un uso efficiente della risorsa da parte dei cittadini-utenti i quali sono così portati a ridurre gli sprechi e a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale. Sulla qualificazione del S.I.I., in giurisprudenza cfr. soprattutto: Corte Cost., 17 novembre 2010, n. 325, in *Dejure.it*; Corte Cost., 16 luglio 2009, n. 246, in *Dejure.it*. In dottrina, tra i vari A., alcuni anche già sopra citati, si vedano: R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Le società pubbliche e i servizi di interesse economico generale: l'impatto del d.lgs. n. 175/2016 sull'affidamento e sulla gestione del servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, 6, 2018, p. 2; ID., *Società pubbliche e servizi di interesse economico generale: il caso del servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, 10,

e riducendo le fonti di disallineamento, a tal punto da scongiurare riforme più drastiche del settore se si esclude, ovviamente, quella iniziale del 1994 che è dipesa, appunto, da eventi all'epoca dirompenti quali la crisi finanziaria e l'ingovernabilità di un servizio troppo localizzato e frammentato.

Allo stato attuale, quindi, in considerazione della comunanza di interessi e dell'appianamento dei divari, il S.I.I. si presenta come un sistema resiliente ed "autoreferenziale", che si è astratto da influenze esterne e che è stato capace di resistere ed assorbire gli "shock" allorquando questi si sono presentati³¹.

In altri termini, gli spunti di cambiamento del "paradigma"³² non si sono rivelati tali da incidere in maniera netta sul sistema, in quanto fondato su elementi di conoscenza e tecnologie del potere ben definiti e rodati tra gli attori.

La neutralizzazione delle spinte esterne è stata possibile in quanto i *players* sono stati in grado di negoziare efficacemente (ed internamente tra di loro) i problemi scaturenti di volta in volta dalle rispettive posizioni, problemi che, in quanto aventi pari natura del sistema stesso, sono apparsi risolvibili dall'interno e, quindi, sono stati superati senza dover affrontare eventi congiunturali dirompenti tali da necessitare politiche pubbliche di un certo peso.

I fattori di cambiamento che pure, come si è visto, si sono susseguiti, hanno creato fenomeni di dissonanza che sono stati recepiti come meri aggiustamenti di *routine* di politica pubblica e che, al contrario, hanno rafforzato l'autoreferenzialità del settore.

Eppure, nonostante i buoni livelli raggiunti (come media nazionale)³³, la resilienza del S.I.I. italiano è oggi minata da un nuovo fattore di cambiamento che, data la sua portata, potrebbe

2018, p. 2

³¹ Si pensi soprattutto al referendum del 2011 il quale, appunto, non ha avuto l'effetto dirompente che ci si sarebbe aspettati, pur avendo contribuito ad alcuni importanti cambiamenti del settore idrico. Tale ritrosia trova diverse giustificazioni: 1) un ritorno ad un regime completamente pubblico era (ed è) osteggiato dalla recente drammatica esperienza delle gestioni comunali, che si sono dimostrate non in grado, né economicamente né tecnicamente, di soddisfare i bisogni del settore; 2) qualora si fosse optato per un ritorno al passato, sarebbe stato necessario reperire ingenti fondi pubblici (gravando le già precarie finanze statali e locali) in modo da liquidare ai privati, all'atto del subentro, milionarie buonuscite per compensare gli investimenti stanziati nei due decenni trascorsi (sul punto si veda, tra gli altri: G. MOCAVINI, *op. cit.*, in particolare pp. 1101 e ss.; S. CIMINI, *op. cit.*, in particolare pp. 41-42); 3) l'incertezza sulla effettiva maggior efficacia ed efficienza di una *governance* interamente pubblica rispetto ad una privata o mista; 4) lo scontro di un simile impianto con le norme sovranazionali, soprattutto di matrice eurounitaria, le quali tendono alla neutralità in tema di scelta della modalità di *governance* nei servizi pubblici essenziali e lasciano ampia libertà di scelta ai soggetti pubblici locali.

³² Si rinvia al concetto di "paradigma" coniato da T. KHUN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, Torino, 2009.

³³ Ciò soprattutto in termini di chiarezza normativa, anche grazie a interventi di *soft law* tramite vari Regolamenti emanati dall'ARERA. Il S.I.I. ha subito una significativa stabilizzazione: sono stati correttamente individuati gli A.T.O., sono stati correttamente definiti gli assetti amministrativi delle Autorità e degli Enti competenti, sono state in larga parte completate le procedure di affidamento del servizio ai gestori. Tuttavia, permangono alcuni ritardi, soprattutto in ambito di affidamento dei servizi ai gestori unici, criticità imputabili esclusivamente ad alcuni Enti comunali che, per motivazioni prettamente politiche si oppongono al conferimento del servizio idrico locale nonostante le gestioni in economia siano oggi da considerarsi *contra legem*. Tale resistenza dimostra che l'anelato (da parte di alcuni) ritorno ad un governo del servizio da parte esclusivamente di soggetti pubblici locali e, addirittura, ad una rimunicipalizzazione completa dello settore sia un'inclinazione basata su presupposti mal posti o, comunque, filtrata attraverso lenti politiche e partitiche. Il legislatore statale (ed europeo), infatti, tende ad avversare le gestioni

avere la forza di incidere sulla struttura attuale. Trattasi della rinnovata attenzione verso la natura pubblica della risorsa idrica la quale solleva la questione dell'opportunità di affidare la gestione di un bene talmente peculiare come l'acqua a soggetti con capitale e controllo esclusivamente pubblico (nella convinzione che questi siano maggiormente in grado di tutelare meglio gli interessi dei cittadini), con conseguente totale esclusione dei privati, nonché la questione se sia doveroso, dato il carattere di bene collettivo dell'acqua, prevedere anche la partecipazione attiva dei cittadini attraverso strumenti quali, ad esempio, la nomina di rappresentanti all'interno dei consigli di amministrazione delle aziende gestrici del servizio o la previsione di poteri di ingerenza dei cittadini e dei loro rappresentanti negli atti di gestione.

I sostenitori di simili posizioni³⁴ ritengono che le problematiche attuali del settore derivino in particolare dalla presenza di soggetti privati i quali, direttamente o tramite società con capitale misto pubblico-privato, operano come indiscussi "governatori" della risorsa idrica con l'obiettivo primario di generare utili di gestione da dividere tra i soci piuttosto che di tutelare il bene acqua in linea con i parametri costituzionali e sociali del XXI secolo.

Le richieste di ripubblicizzazione integrale del servizio, nonché le posizioni che tendono a modificare la categoria giuridica dell'acqua da mera *res* (o merce) a bene collettivo, hanno trovato nuovo slancio soprattutto all'indomani del voto referendario del 12-13 giugno 2011, alimentate dalla percezione che le volontà referendarie non fossero state pienamente recepite dal legislatore e dagli altri soggetti pubblici coinvolti (finanche, spesso, dalla giurisprudenza).

In effetti, il servizio idrico e, quindi, la distribuzione di acqua potabile alla cittadinanza, rientra senza dubbio nell'alveo di quei servizi pubblici intimamente connessi con principi e valori costituzionali di primario rilievo³⁵ e, quindi, l'acqua è senza dubbio una *res communes omnium*.

del S.I.I. in forma autonoma così come, per esempio, emerge dall'ultimo intervento normativo di cui alla l. 30 dicembre 2021, n. 234, che ha modificato l'art. 147 del T.U. Ambiente. In particolare, tale normativa ha stabilito che, entro il 30.12.2022, gli E.G.A.T.O. avrebbero dovuto completare le procedure di affidamento al gestore unico anche delle ultime rimaste gestioni in economia (fatte salve quelle, poche per la verità, per le quali ricorrono i presupposti di salvaguardia ex lett. b), c. 2-bis, dell'art. 147 del Codice dell'Ambiente). Nonostante questa chiara evidenza normativa, alcuni Enti locali continuano a manifestare ritrosie nel trasferire i servizi idrici al gestore unico. Sebbene, ad ogni modo, trattasi di una situazione riguardante un numero oramai del tutto esiguo di Enti locali e che comunque è in via di normalizzazione (cfr. Relazione semestrale Arera - ultima consultata: 18esima edizione), sarebbe opportuno un intervento deciso, tramite poteri sostitutivi, da parte delle Regioni (coadiuvate degli E.G.A.T.O.).

³⁴ Tra i vari A. che ritengono che l'acqua, in quanto bene comune, debba essere gestita da un soggetto con capitale esclusivamente pubblico all'interno del quale prevedere forme di partecipazione diretta dei cittadini, si rinvia a: S. RODOTÀ, *op. cit.*; A. LUCARELLI, *op. cit.*; ID., *La gestion publique participative des ressources hydriques dans la Ville de Naples. Nouveaux modèles de gestion des services publics locaux: un cas d'application du référendum*, in S. BOUSSARD, C. BORIES (a cura di), *L'eau, un bien commun?*, Mare & Martin, Le Kremlin-Bicêtre, 2023, p. 195; R. BRIGANTI, *Le cas de l'eau de Naples: histoire participative de la remunicipalisation*, in S. BOUSSARD, C. BORIES (a cura di), *op. cit.*, p. 183; G. AZZARITI, G. FERRARA, A. LUCARELLI, U. MATTEI, L. NIVARRA, S. RODOTÀ, *Invertire la rotta. Per un governo pubblico dell'acqua. Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, 2010, reperibile online all'indirizzo web: https://www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/attachments/Relazione_introduttiva_ai_quesiti_referendari.pdf.

³⁵ Per tutti, si veda N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997, pp. 263 e ss. Più recentemente, per una sintesi delle posizioni dottrinali favorevoli o scettiche rispetto al riconoscimento del diritto all'acqua e dell'acqua quale bene comune, tra i tanti, si vedano in particolare: M. AMBROSIO, *op. cit.*; V.R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, *passim*;

Infatti, tali concetti rinviano ad attività che, in quanto volte a garantire diritti tanto fondamentali per l'uomo (quale quello alla vita, cui una corretta gestione ed approvvigionamento delle risorse idriche tende), devono trovare una particolare attenzione da parte sia del legislatore sia degli amministratori locali.

4. L'esperienza francese: corsa alla *remunicipalisation*

Le proposte di rimunicipalizzazione (o comunque di ripubblicizzazione totale) del S.I.I. italiano, unitamente alla promozione di una partecipazione attiva dei cittadini nella sua gestione, traggono ispirazione anche da esperienze di altri Paesi, soprattutto europei, in particolar modo da quelle che stanno plasmando il settore in Francia³⁶.

Il motivo principale per il quale il sistema francese viene considerato un modello da seguire, va ricercato nella dilagante *remunicipalisation* del *service publique d'eau et de assainissement* che ha segnato, oramai da un ventennio³⁷, un'inversione di tendenza all'esperienza di delega ai privati³⁸, in precedenza troppo utilizzata.

Il percorso di progressiva "reinternalizzazione"³⁹ ha messo in crisi un modello di gestione, quello delegato, in precedenza ritenuto insostituibile avendo efficacemente risposto alle sfide legate all'inquinamento ed alla scarsità delle risorse idriche grazie all'apporto di *know-how* e di forza economica tipici dei *players* privati, meno usuali in quelli pubblici.

Il cambio di rotta è stato indotto da fenomeni che hanno gradualmente opacizzato la gestione privata dell'acqua; ciò è dipeso dalla crescente tendenza alla "feticizzazione commerciale dell'acqua"⁴⁰, dalla formazione di un mercato sempre più oligopolistico in quanto

A. BELLIZZI DI SANLORENZO, *Il bene giuridico alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, 3, 2017, pp. 449-450; S. SILEONI, *op. cit.*, p. 16; S. STAIANO, *op. ult. cit.*, p. 13.

³⁶ Interessantissima è anche l'esperienza tedesca e le sue forme di "democrazia partecipativa". Per approfondimento sul sistema tedesco si rinvia al contributo di V. VAIRA, *op. cit.*, in particolare pp. 247-254.

³⁷ Uno dei primi e più significativi processi di rimunicipalizzazione della gestione idrica ha interessato la città di Parigi nel 2010. Questo caso, pioneristico, non è rimasto isolato, ma è stato seguito da numerose altre comunità locali, tra cui Blois, Brest, Caen, Castres, Cherbourg, Grenoble, Lione, Montebéliard, Montpellier, Nizza, Rennes, Rouen, Tolone, Troyes, Saint-Etienne, etc..., solo per citarne alcune. In queste comunità, gli Enti locali hanno revocato le deleghe ai privati, riprendendo in mano la gestione diretta del servizio, in alcuni casi operando attraverso forme di "intercomunalità" di modo da aggregare in un unico soggetto pubblico gestore più enti limitrofi ed operare con un'economia di scala più efficiente. Nonostante il successo di numerosi casi di *remunicipalisation*, è doveroso rilevare che alcune comunità (quali ad esempio Marsiglia e Tolosa), pur avendo esplorato l'opzione del passaggio dalla gestione privata a quella pubblica, non hanno portato a termine l'iter amministrativo. Ciò è dipeso dagli elevati costi di transizione, stimati in alcuni casi in centinaia di milioni di euro, necessari per l'acquisizione degli *asset* detenuti dalla società privata, per il pagamento dei mutui contratti per opere idrauliche, per il trasferimento del personale, etc....

³⁸ Per chiarezza espositiva, va precisato che, in Francia, il sintagma "servizio delegato" (*délégation*) o "delega di servizio pubblico" ("DSP") identifica generalmente un servizio idrico integrato gestito dai privati dietro concessione; il termine "in regie" (*en régie*) identifica quelli a diretta gestione pubblica.

³⁹ Sul concetto di "reinternalisation" (equivalente a "remunicipalisation"), *cf. ex multis*: L. VANNIER, *L'externalisation en matière administrative, Essai sur la transposition d'un concept*, Dalloz, Coll. "NBT", Parigi, 2018; J. BOUCHER, *Le droit public à l'épreuve de l'externalisation*, in *Les Cahiers de la Fonction Publique*, 251, 2005, pp. 4-9.

⁴⁰ Parlano di *fétichisation commerciale de l'eau* sia M. A. CHARDEAUX, *L'eau est-elle un bien commun? A propos de la gouvernance de l'eau*, in S. BOUSSARD, C. BORIES (a cura di), *op. cit.*, in particolare p. 133, sia S. BARONE, R. BARBIER,

dominato da poche grandi imprese *multiutility*⁴¹, nonché dall'emersione di gravi casi di corruzione⁴².

Questi elementi, specifici del contesto francese e non riscontrabili in quello italiano, hanno compromesso la tenuta del sistema francese, contribuendo a dare vita a quel rumore di sottofondo scaturito poi nella dirompente ritrattazione dell'uso della modalità di gestione delegata a società private.

Le posizioni e le teorie⁴³ che hanno fatto seguito alla sfiducia verso tali forme di *governance*, però, sono state solo dei prerequisiti che hanno minato definitivamente l'autoreferenzialità e la tenuta di un settore che ha tentato di relegare simili criticità a semplici elementi di aggiustamento.

Infatti, il ritorno a forme di gestione pubblica è coinciso anche con il crescente interesse verso la teoria dei "beni comuni", teoria che ha ulteriormente sollecitato il mutamento del "paradigma" di riferimento⁴⁴, portando il contrasto sulla scelta della migliore modalità di gestione ad un crocevia tra le teorie sul servizio pubblico e quelle sui beni comuni.

In effetti, la teoria dei beni comuni sembra favorire, in linea di principio, una gestione interamente pubblica dell'acqua. Tuttavia, tale prospettiva rappresenta un quadro teorico che è lungi dall'essere omogeneo, investendo numerosi ambiti disciplinari ed assoggettando ad una pericolosa plurivalenza epistemologica il sintagma "acqua bene comune".

L'uso improprio della risorsa idrica, finalizzato ad un eccessivo sfruttamento commerciale da parte dei grandi operatori privati francesi, in quanto condotta deleteria per il consumatore e per l'ambiente, ha evidenziato la necessità di considerare l'acqua come un bene essenziale per la collettività e rispetto al quale deve essere garantito un accesso equo e a costi sostenibili.

Tuttavia, la spinta verso una totale rimunicipalizzazione del sistema potrebbe essere vista come "capriccio" di natura socio-politica, non sufficientemente sostenuta da prove empiriche

F. DESTANDAU, P. GARIN, *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle?*, L'Harmattan, Parigi, 2018, *passim*.

⁴¹ Si tratta dei tre grandi operatori privati Saur, Suez e Veolia. Questi sono arrivati a gestire oltre il 90% dei Comuni che in Francia hanno delegato il servizio idrico integrato.

⁴² Per tutti, *cf.* Cass., ch. crim., 27 ottobre 1997, pourvoi n. 96-83.698, Alain Carignon et autres. Sulla risoluzione del contratto di delega del servizio tra Suez e Grenoble, *cf.* TA Grenoble, 7 août 1998, req. n. 962133, 964778, 964779, 964780, 98481, 98482.

⁴³ Citando alcuni A., senza pretesa di esaustività: J. C. VIDELIN, *La remunicipalisation des services publics: apparence ou réalité?*, in *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriale*, 10, 2014, p. 2065; R. NOGUELLOU, *La remunicipalisation et les contrats*, in *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriale*, 10, 2014, p. 2071; V. CHIU, *Vers la remunicipalisation du service public d'eau potable en France*, in *Pyramides*, 25, 2013, pp. 247-262; G.-J. GUGLIELMI, *Réflexions critiques sur la notion d'externalisation*, in *Droit ouvrier*, 717, 2008, pp. 175-179; P. LIGNIERES, *Réflexions sur la distinction des activités externalisables et des activités non externalisables, et sur la manière de l'établir*, in *AJDA*, 12, 2007, p. 1.

⁴⁴ L'uso della nozione di "bene comune" ha riattivato il dibattito sull'organizzazione dei servizi pubblici e delle infrastrutture. *Amplius cf.*: R. BARBIER, B. BARRAQUE, C. TINDON, *L'eau potable pourrait-elle devenir un bien commun?*, in *Développement durable et territoires*, 11, 2, 2020, p. 3; S. PAQUEROT, *L'eau, bien commun. La resurgence du concept de bien(s) commun(s) et ses significations*, in J. P. PIERRON, C. HARPET (a cura di), *Ecologie politique de l'eau*, Hermann, Paris, 2017, pp. 295-316; H. SMETS, *Le droit à l'eau. Le droit de l'homme a l'eau et a l'assainissement est finalement reconnu*, in *Revue Juridique de l'environnement*, 1 (36), 2011, p. 79. Prima ancora, si v. H. SMETS, *Le droit à l'eau. Conseil Européen du droit de l'environnement*, Strasbourg, 2002.

concrete e non del tutto giustificata da un'analisi approfondita delle diverse discipline coinvolte.

La teoria dei beni comuni, infatti, è “sgorgata” primariamente come reazione all'inquadramento dell'acqua nelle categorie romanistiche della proprietà, ritenute non più soddisfacenti a tutelare un bene così prezioso e “paradossale” tanto da coinvolgere, al contempo, sia interessi economici sia quelli di socializzazione e di collettivizzazione dei bisogni dei cittadini⁴⁵.

Questa evoluzione, coinvolgendo dogmi anche e soprattutto economici (non solo quindi sociologici, politici e giuridici), implica che la teoria dei beni comuni debba pur sempre indirizzarsi verso la ricerca del metodo di gestione che possa al meglio garantire l'allocazione ottimale (per quantità e qualità) dell'acqua.

È, pertanto, proprio su questa scia che il legame tra “beni comuni” e “gestione pubblica dell'acqua” si rafforza progressivamente come soluzione che, sbrigativamente, permetterebbe di reagire agli insuccessi della gestione delegata (privata) francese, ritenuta non più in grado di distribuire in maniera ottimale la risorsa idrica.

Ma, nonostante i validi argomenti, se la teoria dei “beni comuni” porta linfa vitale a quelle posizioni che, suggerendo il ritorno ad una integrale gestione pubblica, giustificano le proprie inclinazioni secondo le nuove visioni orientate al riconoscimento normativo di tale tipologia di beni, va rilevato che non esiste un collegamento automatico tra gestione pubblica e beni comuni.

Ciò in quanto, se certamente il tutto dipende (anche e non solo) dalle caratteristiche della proprietà⁴⁶, al contempo risulta implicato l'esame del quadro giuridico di riferimento e del comportamento (indirizzato dalla presenza o meno di pregnanti controlli incrociati) degli attori coinvolti.

La questione centrale non dovrebbe essere se, in astratto ed alla luce di un principio “calato dall'alto” come quello di “acqua bene comune”, sia preferibile una gestione pubblica o privata della rete distributiva, senza un'adeguata considerazione di evidenze empiriche. Ben diversamente, per determinare quale modello gestionale sia più adeguato, è necessario verificare l'esistenza di dati empirici che possano supportare una valutazione oggettiva delle diverse forme di *governance*.

A tal proposito, proprio la Francia costituisce un caso studio ideale, avendo attraversato lunghi periodi di gestione delegata ai privati, seguiti, nell'ultimo quindicennio, da una marcata tendenza alla rimunicipalizzazione.

Ai fini dell'analisi, si devono innanzitutto validare (e lo sono) i fallimenti della gestione privata in Francia; a seguire, bisogna verificare da cosa sono dipesi tali insuccessi e se questi possano ripresentarsi nel caso di una completa ripubblicizzazione del sistema. Infine, bisognerà comparare siffatti risultati con la situazione italiana e comprendere “noi a che punto siamo”.

⁴⁵ B. GRIMONPREZ, *La fonction environnementale de la propriété*, in *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, 3, 2015, p. 539 e ss.; M. A. CHARDEAUX, *op. cit.*, in particolare p. 133.

⁴⁶ L'acqua non può essere qualificata quale bene suscettibile di appropriazione da parte di qualcuno, sicché è di per sé almeno un “bene pubblico”, oggi “bene collettivo”.

Le problematiche da analizzare per rispondere ai predetti quesiti sono quelle che hanno maggiormente minato la serietà e la affidabilità della gestione privata francese e che hanno compromesso il “paradigma”. Queste sono, per un verso, il costo dell’acqua all’utente e la sua eventuale socializzazione e, per un altro, la (in)sufficienza ed (in)efficacia dei poteri di controllo e di intervento sulla gestione privata da parte dei soggetti pubblici deputati.

Per quanto attiene l’analisi sui costi, va rilevato che, all’indomani del mutamento di *governance* nei vari Comuni francesi esaminati, il costo medio dell’acqua è in effetti diminuito, in certi casi anche di una cifra consistente⁴⁷.

Tuttavia, tale dato non sempre è stato riscontrato dagli studi condotti sulle gestioni comunali / intercomunali; difatti, spesso le analisi sono risultate viziate da inesattezze nell’analisi dei costi (*id est* del metodo di tariffazione applicato⁴⁸) e nei meccanismi di indagine utilizzati; in altri casi, viceversa, non è emersa una palmare differenza di costi tra le due tipologie di gestione.

Il divario tra i prezzi non appare assolutamente chiaro e certo in quanto nelle analisi economiche condotte non è stato possibile tenere conto, il più delle volte, in maniera adeguata,

⁴⁷ Peraltro, scettico sull’effettiva riduzione delle tariffe al momento del passaggio dalla *governance* privata a quella pubblica è D. LORRAIN, *L’eau à Paris, municipaliser pour quel projet?*, in F. ARTIOLI, P. LE GALÈS (a cura di), *La métropole parisienne, une anarchie organisée*, Presses de Sciences Po, Parigi, 2023. Secondo l’A. “.. Pour la Ville de Paris (..) au moment de la municipalisation, il a été annoncé qu’il serait possible (..) de réaliser une économie de 76 millions d’euros par an, se traduisant par une baisse tarifaire de 8%. Au vu des données publiées, cet objectif n’a pas été atteint. Se l’on examine les trois années qui suivent la municipalisation, le tarif de l’eau potable a bien été réduit au 1^{er} juillet 2011 mais, comme il fait partie d’une facturation globale dont les autres composantes augmentent, la facture finale a progressé ...”. Così anche S. PORCHER, *La fin de l’eau?*, Fayard, Parigi, 2024, in particolare *cfr.* pp. 159 e ss. laddove l’A. sostiene, analizzando dati statistici, che “.. il faut aussi noter que les remunicipalisations ne se traduisent pas forcément pas des baisses de prix ou des améliorations de la performance ...” e che “.. il n’est pas dit en revanche que les remunicipalisations entraînent systématiquement une amélioration de la performance des services d’eau potable ...”.

⁴⁸ Peraltro, si consideri che in Francia, mancando un regolatore centrale, sono le autorità pubbliche locali ad essere responsabili della regolamentazione economica del servizio nella propria ristretta zona; ciò comporta differenze nei metodi tariffari applicati, a volte anche molto marcate.

di tutte le complessive voci di costo⁴⁹ e degli elementi esogeni che influenzano l'efficienza relativa del servizio idrico⁵⁰.

⁴⁹ È fondamentale ricordare che è irrealistico che i servizi, finanche quelli essenziali, possano essere erogati gratuitamente alla popolazione; l'approvvigionamento non può avvenire come risultato di un "trucco di magia", bensì attraverso attività umane e infrastrutture che comportano costi significativi. Pertanto, quando si rinvia al concetto di "costo dell'acqua", è necessario riconoscere che sarebbe impraticabile ipotizzare un sistema in cui il pagamento venga eliminato completamente. Anche se venissero abolite le tariffe e, di conseguenza, le bollette, il finanziamento del servizio ricadrebbe comunque sulla fiscalità generale dello Stato, il che significa che i costi sarebbero coperti attraverso le imposte e le tasse, gravanti pur sempre sui cittadini. Inoltre, il concetto di "costo dell'acqua" rinvia pur sempre al concetto economico di "costo-opportunità". Nel caso dei servizi idrici integrati, infatti, il costo che appare in bolletta non riflette esclusivamente quello finanziario, ma, in qualche modo, anche quello "della risorsa" e quello c.d. "ambientale". Per "costo finanziario" si intende il costo dei fattori produttivi necessari per l'erogazione del servizio (stipendi dei dipendenti, costi dei fornitori, costi delle consulenze, ecc....); il "costo della risorsa" riguarda invece il fatto che l'acqua possa essere contesa tra più usi, tutti egualmente leciti, che però ovviamente la rendono a volte più scarsa rispetto ad un uso o all'altro; infine, il "costo ambientale", si riferisce all'impatto negativo che l'uso della risorsa può avere su alcuni soggetti o in certi contesti (ad esempio: l'uso inquina l'acqua e ciò implica che si debba spendere per depurarla; l'uso dell'acqua può comportare detrimento al corpo idrico, che va allora tutelato adeguatamente, con ulteriori costi da gestire; l'uso della risorsa può interferire con altri valori fondamentali, quali, per esempio, quello del paesaggio; ecc....). In definitiva, l'acqua non può avere un "costo" certo e predeterminato, poiché questo varia in funzione delle molteplici componenti appena menzionate. Secondo A. MASSARUTTO, *L'acqua. Un dono della natura da gestire con intelligenza*, op. cit., p. 75, "... Il costo esiste, a prescindere da chi e come lo paga: si tratta di una verità lapalissiana, che tuttavia si tende spesso a rimuovere, confondendo il fatto di pagare poco con il fatto che il costo sia basso ...". In altri termini, un basso prezzo dell'acqua in bolletta non è sempre sinonimo di elevata qualità della risorsa somministrata, dovendosi viceversa valutare, caso per caso, tutti gli indici qualitativi e quantitativi e stilare una proporzione tra costi e benefici; analisi evidentemente difficilissima da condurre, sicuramente per i cittadini-utenti. In tema di ricorso eccessivo alla fiscalità generale dello Stato per finanziare il S.I.I., merita di essere menzionato il sistema irlandese. In Irlanda, l'approvvigionamento idrico e i servizi igienici sono stati disciplinati, fino al 2015, dal *Water Services Act 2007-2014*; l'impianto normativo prevedeva l'intervento diretto degli Enti locali nella gestione del servizio idrico che veniva finanziato, per quanto riguarda l'uso domestico, tramite la fiscalità generale, mentre per l'uso non domestico, tramite tariffe determinate dalle Autorità locali. Con il *Water Services Act 2013*, il Governo irlandese decise di creare "Irish Water" (oggi "Uisce Éireann"), una partecipata pubblica cui affidare la gestione del S.I.I. e finanziata tramite fatturazione anche nel caso di utenze domestiche. Introdotta la bollette nel corso del 2015, si è assistito ad una "disobbedienza" generale da parte dei cittadini i quali non hanno restituito all'azienda i moduli per il censimento idrico e si sono uniti di proteste a livello nazionale, nella convinzione che l'acqua dovesse rimanere gratuita a livello domestico. Ad oggi, alla luce di quanto emerso dal *Report on the Funding of Domestic Public Water Services in Ireland* redatto dalla *Commission on the Funding of Domestic Public Water Service* (reperibile online all'indirizzo web: <https://www.gov.ie/en/publication/eea47-report-of-the-expert-commission-on-the-funding-of-domestic-public-water-service/>) è stato previsto che il "normale" utilizzo domestico dell'acqua venga pagato dallo Stato, mentre l'uso non domestico o l'uso domestico eccessivo (cioè oltre la soglia fissata per legge; 213.000 litri di acqua l'anno per nucleo abitativo di quattro persone, salvo deroghe per famiglie più numerose) venga pagato dal consumatore in base al principio "chi inquina paga". Per un approfondimento sul sistema irlandese, si v.: S. H. ANTWI, S. LINNANE, A. ROLSTON, D. GETTY, J. H. SLINGER, *A historical perspective on water governance in the Republic of Ireland*, in *International Journal of Water Governance*, 10, 2023, p. 1; F. DUKELOW, *Irish Water Services Reform: Past, Present and Future*, in M. P. MURPHY, F. DUKELOW (a cura di), *The Irish Welfare State in the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan, Londra, 2016, in particolare pp. 141-165.

⁵⁰ Se i prezzi medi praticati dai gestori privati si rammostrano leggermente superiori a quelli praticati dai soggetti pubblici, difficile è trarre una conclusione definitiva e certa poiché spesso il prezzo medio più elevato è solo apparente in quanto è connesso a condizioni operative più difficili che richiedono, giocoforza, costi operativi più elevati. Così rilevano anche C. DEFEUILLEY, *La politique publique de l'eau. Gouverner un bien commun*, Editions Le Bord de l'Eau, Lormont, 2023, in particolare cfr. pp. 106-108 e p. 132, e S. PORCHER, op. cit., in particolare cfr. pp. 149-165. Per un approfondimento ulteriore dei dati, si v. l'*Observatoire national des services d'eau et assainissement*; l'Osservatorio,

A ciò si aggiunga anche che, alle volte, le analisi e le statistiche di comparazione tra le due forme di *governance* non sono riuscite a prendere adeguatamente in considerazione alcuni fattori cruciali che influiscono negativamente sulla valutazione finale dei gestori privati e sul costo (spesso più elevato) delle bollette da questi praticati.

Da un lato, tali difficoltà sono imputabili alla frequente inclusione, nei contratti di delega, di alcune clausole (c.d. di “*rendezvous*”) che permettono al gestore privato di modificare, unilateralmente (senza controllo) e con formule parametriche che sovrastimano i costi di produzione, il costo dell’acqua originariamente previsto dal bando di gara o comunque dal contratto di delega⁵¹; dall’altro, l’impossibilità di offrire un’analisi esatta deriva anche dal variare delle specifiche caratteristiche zionali in cui di volta in volta opera il gestore, pubblico o privato⁵².

Tra i fattori che maggiormente impediscono la corretta equiparazione tra i due tipi di gestione francese, si devono menzionare la vetustà dei contatori e delle condotte (da sostituirsi secondo i Piani di sviluppo, diversi per ogni ambito territoriale e, solitamente, per quanto rilevato, più stringenti per i soggetti privati⁵³), le differenze nella pressione fiscale, soprattutto con riguardo al costo del lavoro, nonché il livello del debito nel bilancio idrico⁵⁴.

Con specifico riferimento a quest’ultimo aspetto, va evidenziato che gli operatori privati, in genere, affrontano i costi attraverso i ricavi generati dal servizio o, in alternativa, distribuiscono il debito sull’intera durata del contratto di delega. Tale strategia consente di mantenere una

pubblicato annualmente online all’indirizzo web: <https://www.services.eaufrance.fr/mediatheque>, è gestito da Sispea (Système d’Information sur les Services Publics d’Eau et d’Assainissement), Ente controllato dal Ministero della Transizione Ecologica francese.

⁵¹ Così rileva A. CAMUS, *La gestion publique de l’eau potable et les communs*, in S. BOUSSARD, C. BORIES (a cura di), *op-cit.*, in particolare p. 152.

⁵² C. MÉNARD, S. SAUSSIER, *Contractual Choice and Performance. The case of Water Supply in France*, in *Revue d’économie industrielle*, 92, 2000, p. 385. Gli A. concludono il lavoro affermando (in particolare a p. 403) che “.. Our results also strongly suggest that there is no absolute advantage for one specific mode of governance. We observe instead some comparative advantages that depend crucially on the characteristics of the transactions that modes of governance organize. In our sample, the integrated form with public ownership (“régies”) often performs well, sometimes even better than privately operated utilities. But this occurs only when transactions have some specific characteristics that we have identified here ...”.

⁵³ I Piani d’Ambito risultano frequentemente più gravosi per i gestori privati. Ciò in quanto si è sempre ritenuto, da un lato, che questi ultimi potessero intervenire con maggiore efficienza rispetto alle problematiche del settore grazie alla loro maggiore facilità di accesso ai capitali e a un know-how più avanzato; dall’altro lato, in aggiunta, vi sono anche motivazioni legate a logiche di rendita politica, in quanto i Comuni tendono a non aumentare le tariffe al fine di non gravare eccessivamente sui propri cittadini, così però di fatto rinviando gli interventi sulle reti.

⁵⁴ Il settore privato, essendo vincolato da piani di sviluppo e obiettivi prestazionali più rigorosi, è costretto a investire in tempi più rapidi per la sostituzione delle infrastrutture, un’operazione che inevitabilmente influisce sulle tariffe finali. Al contrario, gli operatori pubblici tendono a ritardare questi interventi, mantenendo in servizio infrastrutture meno efficienti, con un impatto negativo sia sulla qualità del servizio che sul contenimento delle spese nel lungo periodo. Infine, la pressione fiscale, soprattutto sul lavoro, crea ulteriori differenze. Le aziende private devono spesso far fronte a un carico fiscale più elevato, che si riflette inevitabilmente nelle bollette pagate dagli utenti, mentre le entità pubbliche, pur essendo anch’esse soggette a oneri fiscali, possono usufruire di condizioni differenti che attenuano questo impatto. Questi elementi cumulativi evidenziano come il quadro comparativo tra gestione pubblica e privata nel settore idrico debba essere valutato con attenzione, tenendo conto di tutti i fattori che contribuiscono ai costi complessivi e alle modalità di gestione finanziaria. Su tali aspetti *cfr. amplius*: A. LE LANNIER, S. PORCHER, *op-cit.*, in particolare pp. 41-42; S. PORCHER, *op-cit.*, 2024, in particolare pp. 159 e ss.; S. PORCHER, *In hot water? Issues at stake in the regulation of French water public services*, in S. PORCHER, S. SAUSSIER (a cura di), *Facing the Challenges of Water Governance*, Palgrave Macmillan, Londra, 2018, pp. 111 e ss.

gestione finanziaria equilibrata nel tempo, in modo anche da ottimizzare la sostenibilità del debito.

Diversamente, gli operatori pubblici tendono a posticipare la contabilizzazione di tali costi, accumulando quindi un debito più rilevante che non viene affrontato immediatamente, con conseguente riduzione degli esborsi nel breve periodo. Questo approccio, sebbene conduca in definitiva a far aumentare il livello complessivo del debito nel lungo periodo (influenso negativamente sui bilanci futuri), al contempo permette di beneficiare di prezzi artificialmente più bassi grazie alla riprogrammazione dell'esborso su un arco temporale più esteso⁵⁵.

Ciò detto, se si tiene conto di tutte le differenze strutturali o c.d. di "chance"⁵⁶, dal momento che i servizi delegati ai privati sono risultati attivi, in media, in condizioni operative più complesse⁵⁷, il risultato dell'analisi conduce a ritenere all'incirca equivalenti (in punto di costi complessivi per l'utente tenuto conto anche dei costi ambientali) le due forme di *governance*, o comunque a non poter dare un giudizio valevole in via generale, ma solo applicabile caso per caso.

Considerato che il costo di allocazione della risorsa non può rappresentare il fulcro sul cui basare le ambizioni di una piena reinternalizzazione del servizio, in quanto, come visto, non subisce variazioni significative o comunque certe al variare della forma di gestione adottata, risulta opportuno focalizzare l'attenzione su un ulteriore elemento che ha compromesso la credibilità dei regimi di delega, ovvero quello della inidoneità dei meccanismi di controllo e di intervento diretto sul gestore da parte delle autorità pubbliche⁵⁸ e, in misura minore, dei cittadini.

⁵⁵ Ancora *cfr.* S. PORCHER, *op. cit.*, 2024, in particolare pp. 163-164.

⁵⁶ Per usare l'espressione utilizzata da A. LE LANNIER, S. PORCHER, *Gestion Publique ou Privée? Un benchmarking des services d'eau en France*, in *Revue d'économie industrielle*, 140, 2012, p. 19

⁵⁷ Il rilievo è colto da moltissimi studi, tra i quali, oltre ai precedenti già citati, si vedano anche: A. MAYOL, S. SAUSSIER, *Contract renewals, prices and deprivatizations. The case of water in France*, in *Applied Economics*, 53, 2021, p. 1; A. MAYOL, S. PORCHER, *Discriminatory pricing and monopolies in water public services: An analysis of consumers' reaction to the price-signal distortions*, in *Revue Economique*, 70(4), 2019, p. 461; V. VALERO, *Les écarts de prix de l'eau en France entre le secteur privé et public*, in *Revue Economique*, 66(6), 2015, p. 1045; A. CARPENTIER, C. NAUGES, A. REYNAUD, A. THOMAS, *Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable en France: une analyse à partir de la littérature sur les effets de traitement*, in *Economie et Prévision*, 174(3), 2006, p. 1; E. CHONG, F. HUET, S. SASSIER, F. STEINER, *Public-private partnership and prices: Evidence from water distribution in France*, in *Review of Industrial Organization*, 29(1), 2006, p. 149; S. GARCIA, L. GUERIN-SCHNEIDER, G. FAUQUERT, *Analysis of water price determinants in France: Cost recovery, competition for the market and operators' strategy*, in *Water Supply*, 5(6), 2005, p. 173.

⁵⁸ La Francia non si è dotata di un regolatore nazionale, a differenza dell'Italia, che ha istituito l'Arera; operano solamente i Comitati di Bacino (che elaborano piani generali di sviluppo e gestione dell'acqua - SDAGE) e le commissioni idriche locali (che elaborano piani a livello inferiore - SAGE). Insomma, nel sistema francese vige invece una regolamentazione economica "decentralizzata"; ad esempio, la qualità dell'acqua è monitorata dal Ministero della Salute, mentre le autorità pubbliche locali sono responsabili della regolamentazione economica del servizio, fatto, soprattutto quest'ultimo, che incide negativamente sulla possibilità di intervento, dal momento che, il più delle volte, la troppa vicinanza tra "controllore" e "controllato" conduce a comportamenti conniventi o, comunque, a un approccio più lassista nella gestione delle sanzioni e nell'esercizio dei poteri sostitutivi. Per ovviare a ciò sono stati istituiti l'*Office français de la biodiversité (OFB)*, svolgente compiti di sorveglianza e di attuazione delle politiche pubbliche dell'acqua e il *Services Eau France*, il quale elabora i dati sulle prestazioni del servizio. Tuttavia, soprattutto quest'ultimo pecca di precisione, in quanto i dati sono lungi dall'essere affidabili, data la decentralizzazione, come detto, della regolamentazione economica; in tal senso, si veda lo studio condotto dalla Corte dei Conti francese:

Come precedentemente evidenziato, si è assistito, in Francia, a comportamenti illeciti posti in essere dalle grandi aziende *multiutility* che non sono stati immediatamente rilevati dagli enti deputati alla vigilanza⁵⁹.

L'incapacità di arginare l'uso improprio della risorsa idrica da parte dei gestori privati è attribuibile alle difficoltà incontrate dalle autorità pubbliche, ad ogni livello ed articolazione, nel mettere in atto un controllo diffuso e, al tempo stesso, mirato e specifico, sulle attività svolte dagli operatori in regime di delega.

Tale disfunzione, si osserva, è riconducibile alla "asimmetria informativa" tra il soggetto delegato (controllato) e il soggetto delegante (controllore), spinosità che ha di fatto collocato quest'ultimo in una posizione di "sudditanza" dal primo⁶⁰.

Il fenomeno è dipeso, in particolar modo, da un processo troppo rapido di dismissione delle gestioni pubbliche, peculiarità che ha comportato una perdita repentina di capacità gestionali e di *know-how* da parte degli Enti locali e delle Autorità in un settore, come quello idrico, in cui l'apparato normativo (intendendosi qui non solo le norme giuridiche, ma anche quelle tecniche ed economiche) è assai complesso.

L'urgenza di accelerare l'esternalizzazione del servizio in modo da rispondere a esigenze contingenti e da liberarsi dai rischi legati alla gestione, ha indotto i soggetti pubblici a fare un affidamento "cieco" sui privati, poiché questi, grazie a flessibilità e dinamismo, consentono un ricorso più rapido agli investimenti, superano la frammentazione dei territori⁶¹, offrono una

Cour des Comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, juillet 2023 (reperibile online all'indirizzo web: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-quantitative-de-leau-en-period-de-changement-climatique>). Per una critica sulla mancanza di una Autorità di regolamentazione centrale in Francia, si veda S. PORCHER, *op. cit.*, in particolare pp. 146 e ss. Per un breve approfondimento sull'Ufficio francese per la biodiversità (OFB), si veda L. M. PEPE, *La tutela della biodiversità in Francia tra cambiamento climatico e politiche di transizione*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2022, soprattutto pp. 10-12.

⁵⁹ Oltre al già citato "caso Carignon", con i connessi reati di corruzione per l'affidamento della acqua di Grenoble, si può rinviare ai gravi casi di scarsa manutenzione delle condotte, registrati a Bordeaux, o a quelli di marcata ed inspiegabile differenza di prezzo rispetto alla media ed agli standard nazionali riscontrati per altri Comuni. Su tali aspetti, *cfr.* anche A. EGGRICKX, B. CAMOUS, L. GUERIN-SCHNEIDER, *Service public d'eau en régie: vers une gouvernance plus effective?*, in *Gestion et management Public*, 10(4), 4, 2022, p. 9. Ancora, sulla determinazione locale del prezzo dell'acqua, si v. anche La Corte dei Conti francese rilevava tali problematiche anche in tempi più risalenti. Sul punto si veda lo studio redatto dalla Corte dei Conti francese: Cour des Comptes, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, déc. 2003 (reperibile online all'indirizzo web: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-des-services-publics-deau-et-dassainissement>). *Cfr.* anche il lavoro di ricerca di P. BAUBY, M. M. SIMILIE, *La remunicipalisation de l'eau à Paris - étude de cas*, CIRIEC Working Papers 1302, CIRIEC - Université de Liège, 2014 (reperibile online a questo [link](#)).

⁶⁰ Così A. CAMUS, *op. cit.*, in particolare pp. 152-154, secondo il quale *".. La délégation ou l'externalisation conduisent à une dilution progressive du lien, à tel point que la personne publique peut se trouver en position de dépendance ..."*. Si rinvia anche al concetto di "regulatory capture" coniato da G. J. STIEGLER, *The theory of economic regulation*, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 1971, p. 3.

⁶¹ Analogamente a quanto avvenuto in Italia, anche in Francia la gestione del servizio idrico è stata a lungo affidata direttamente ai singoli comuni, sebbene con alcuni rari esempi di più efficienti forme di "intercomunalità". Questo modello ha portato a un'elevata frammentazione del sistema, caratterizzato dalla presenza di un numero estremamente elevato di gestori, con il risultato di rendere difficoltosa l'implementazione di economie di scala. H. ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Parigi, 1972, descrivendo il fenomeno, ha fatto ricorso alla figura del "manteau d'arlequin".

profonda integrazione dei vari sotto-settori del servizio e delle infrastrutture⁶², sostituendo logiche di *business* per migliorare qualitativamente e quantitativamente il servizio, sostituendo i troppi vincoli amministrativi e politici della gestione pubblica⁶³.

Tuttavia, l'eccessiva fiducia riposta nella correttezza della progettazione del sistema e dell'esecuzione dell'appalto, ha portato ad una modalità di esternalizzazione del servizio che è stata spesso letta (e progettata tramite i contratti di delega) come l'occasione per eludere, almeno in parte, il controllo centrale pubblico a beneficio della periferia⁶⁴, ovvero del gestore delegato.

La costante e rapida liberalizzazione ha di fatto portato, in Francia, ad una vera e propria "confisca" dei servizi pubblici essenziali, con l'esclusione progressiva degli enti locali (e dei cittadini) dalla gestione del bene idrico, a causa della loro estraneità dovuta alla mancanza di meccanismi di controllo e di intervento più profondi⁶⁵ o comunque della scarsa conoscenza del sistema dovuta ad informazioni incerte e non intellegibili.

Di fronte ad una simile situazione, l'ordinamento francese ha effettivamente tentato di dotarsi di norme e di meccanismi atti a contenere lo "strapotere" delle imprese private, ricercando una modalità di *governance* che fosse più fortemente strutturata così da garantire un controllo più pregnante.

Per un verso, infatti, si è assistito all'introduzione di nuove regole per l'assegnazione dei contratti di delega (già a partire dalla legge n. 93-122 del 29 gennaio 1993, c.d. "legge Sapin") e all'introduzione di obblighi di trasparenza, come l'obbligo di presentazione di dettagliate relazioni annuali per rendere più accessibili i dati all'utenza ed alle sue associazioni (legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995, c.d. "legge Barnier" e legge n. 95-127 dell'8 febbraio 1995, c.d. "legge Mazeaud")⁶⁶.

⁶² Secondo S. DUROY, *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude du service public local*, LGDJ, Parigi 1996, p. 213, "… le recours à des sociétés privées s'est imposé à cette époque car l'immensité de la tâche à accomplir commandait la recherche des capitaux privés …"; così scrive anche V. CHIU, *op. cit.*, p. 251.

⁶³ Così P. BAUBY, *Modernisation et libéralisation des services publics: l'usager sujet ou objet?*, in *Pyramides*, 7, 2003, p. 1; relativamente ai *dysfonctionnements* della gestione privata, si vedano soprattutto le pp. 2-3.

⁶⁴ Il fenomeno della decentralizzazione è stato efficacemente descritto come "effetto Bagel" (ciambella, vuota al centro, piena all'esterno) da P. HOFFERT, *The Bagel Effect: a compass to navigate our wired world*, McGraw-Hill Ryerson, Withby, 1998. La figura viene adeguatamente riproposta da G.-J. GUGLIELMI, *Réflexions critiques sur la notion d'externalisation*, in *Le Droit Ouvrier*, 717, 2008, p. 175 (in particolare *cf.* p. 176). Il concetto viene ripreso anche da A. CAMUS, *op. cit.*, in particolare p. 153.

⁶⁵ La progressiva liberalizzazione del settore ha condotto alla sua regolamentazione esclusivamente sotto l'egida del diritto comunitario della concorrenza. Tuttavia, sarebbe stato auspicabile l'implementazione di meccanismi strutturali in grado di prevenire tanto gli eccessi derivanti dall'oligopolio dominato da un numero ristretto di grandi *multiutility*, quanto le problematiche associate alla concorrenza perfetta. Un approccio equilibrato avrebbe permesso di armonizzare le esigenze di efficienza economica del servizio con la tutela degli interessi generali della collettività, considerando che si tratta comunque di un bene pubblico erogato all'interno di un servizio di carattere pur sempre economico. Su tali aspetti s.v. P. BAUBY, *op. cit.*, in particolare p. 4.

⁶⁶ Le citate normative sono intervenute introducendo, in particolar modo, la fine del tacito rinnovo dei contratti, l'obbligo di pubblicità della eventuale fase di rinegoziazione, l'introduzione di un tetto massimo alla loro durata, l'obbligo di pubblicazione annuale di una relazione sui prezzi e sulla qualità del servizio. *Amplius* sugli interventi normativi susseguiti al fine di porre fine all'uso abusivo dei contratti di delega, *cf.* C. PEZON, *Les services d'eau potable à l'épreuve de la loi NOTRe*, in *Revue française d'administration publique*, 4, 172, 2019, p. 935.

Tuttavia, tali interventi non sono apparsi sufficienti, poiché la crisi di fiducia si è rivelata particolarmente profonda.

Parallelamente, la crescente sfiducia e le nuove concezioni in merito ai beni comuni hanno favorito una “corsa alla *remunicipalisation*” accompagnata dall’integrazione istituzionale della voce degli utenti, nella convinzione che una maggiore partecipazione dei cittadini nell’amministrazione della risorsa e nella sorveglianza del soggetto gestore potesse essere la soluzione adeguata.

Sono state così istituite le Commissioni Consultive per i Servizi Pubblici Locali (CCSPL - *Commissions consultatives des services publics locaux*)⁶⁷, organismi all’interno dei quali parte dei membri vengono selezionati tra i rappresentanti della cittadinanza locale⁶⁸, nonché è stata prevista la presenza obbligatoria di rappresentanti degli utenti all’interno dei Comitati di Bacino⁶⁹.

Tuttavia, il tentativo di adottare una *governance* più orizzontale che verticale, finalizzata a rappresentare adeguatamente gli interessi dei cittadini, pur rispondendo all’esigenza di avvicinare il processo decisionale agli attori (*rectius* utenti) che, localmente, beneficiano in via diretta della risorsa, non sembra aver portato ai risultati sperati.

Le discussioni all’interno di tali organismi, infatti, tendono ad assumere la forma di ampie consultazioni piuttosto che di veri e propri (ed utili) dibattiti⁷⁰; questo è vero anche nei casi in cui gli organi collegiali dei servizi rimunicipalizzati vedono la partecipazione della società civile con poteri deliberativi e non meramente consultivi.

⁶⁷ Obbligatorie per i Comuni con più di 10.000 abitanti e per le intercomunalità con più di 50.000.

⁶⁸ Inizialmente create dalla legge n. 92-125 del 6 febbraio 1992 (relativa alla *administration territoriale de la République*), poi, dati gli scarsi successi, opportunamente rimaneggiata tramite la legge n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 (relativa alla *démocratie de proximité*) ed oggi disciplinata dall’art. L.1413-1 del *Code général des collectivités territoriales* (norma facente parte del Capitolo III, rubricato “*Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics*”). Per un approfondimento sulla citata normativa: C. SEVERINO, La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete, in R. BALDUZZI, R. LOMBARDI (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pacini, Pisa, 2018, pp. 81-96; C. COULMAIN, *La régulation concertée du service public de l’eau potable au Grand Lyon*, in *Participations*, 2(21), 2018, pp. 65-85; T. BLANCHET, C. HERZBERG, *Etude sur la gouvernance et l’organisation des services d’eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016)*, in *Document de travail du LATTTS - Working Paper*, 17-09, 2017; A. POMADE, *Le paradoxe de la participation associative dans le débat public*, in *Droit de l’Environnement*, 153, 2007, p. 1; P. LE LOUARN, *Démocratie de proximité et protection de l’environnement: la participation du citoyen local. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, in *Revue Juridique de l’Environnement*, 4, 2002, p. 589. Recentemente, sia per un approfondimento sulla democrazia partecipativa francese (nella specie in materia ambientale e sul clima) sia per una sintesi delle posizioni dottrinali riguardanti le diverse forme di partecipazione dei cittadini alla vita politica, si v. C. PIZI, *Assemblée cittadine e climate change mitigation: spunti dall’esperienza francese e irlandese*, in *Questa Rivista*, 2, 2024, p. 90.

⁶⁹ I cittadini sono stati progressivamente coinvolti nel processo di partecipazione alla redazione dei piani di sviluppo e gestione delle acque (SDAGE), che il Comitato di Bacino è incaricato di elaborare periodicamente. In conformità con gli articoli dal D. 213-7 al D. 213-29, L. 212-2, II, R. 212-6 e R. 212-7 del Codice dell’Ambiente francese, non solo i rappresentanti degli utenti sono membri del Comitato di Bacino, ma, almeno sei mesi prima dell’approvazione del piano, vengono raccolte le osservazioni e i contributi della cittadinanza riguardanti lo SDAGE. Sul punto cfr.: M. A. CHARDEAUX, *op. cit.*, in particolare pp. 136-140; A. CAMUS, *op. cit.*, in particolare pp. 154-156.

⁷⁰ P. IDOUX, *Les eaux troubles de la participation public*, in *Environnement*, 7, étude 26, 2005.

La limitata efficacia delle attuali modalità di “democrazia partecipativa” è attribuibile al fatto che la modalità di *governance* “unificata” si dimostra talvolta inefficace nel garantire una protezione adeguata del bene collettivo.

In primis, il regime di controllo non sempre si è dimostrato funzionale, anche a causa della presenza di soggetti non tecnici in un settore altamente specialistico, fatto che riduce i conflitti sull’acqua a semplici tensioni di usi o di utenti, senza cogliere il significato multidimensionale dell’acqua che include molteplici dimensioni, sociali, ambientali, sistemiche ed economiche.

Dall’altro lato, la pianificazione dei piani di sviluppo è rimasta frammentata, con molte aree non coperte da una adeguata pianificazione zonale o comunque coperte da Piani d’Ambito formulati secondo criteri non uniformi e, di conseguenza, scarsamente intellegibili (in tale maniera, anche non comparabili al fine di cogliere le “buone” o le “cattive pratiche”).

Inoltre, le modalità di partecipazione non appaiono pienamente democratiche, rimanendo imperfette e impedendo una reale espressione di tutti i portatori di interessi. Ciò dipende, in particolare, dai potenziali conflitti di legittimità, poiché, se la volontà espressa dalla componente assembleare rappresentata dagli utenti potrebbe alle volte giungere a sostituire l’azione degli enti locali i quali godono, comunque, della legittimazione delle proprie scelte a seguito del processo elettorale locale, al contempo, in diversi casi, tali organismi partecipativi, una volta concluse le fasi di rinnovamento del servizio e di ricontrattualizzazione degli obblighi del soggetto delegatario del servizio stesso, appaiono essersi involuti.

Infatti, da un iniziale inasprimento della valutazione circa l’attività dei delegati, si è assistito a percorsi di istituzionalizzazione, routinizzazione e riduzione della relazione con il processo decisionale, tali da relegare le CCSPL a meri organismi di controllo *ex post* sulla scorta dell’idea che la loro attività si esaurisse nel fatto stesso di essere già una parte dell’impianto partecipativo⁷¹; in altri termini, detti Comitati appaiono oggi più luoghi di convergenza degli obiettivi dei cittadini/utenti con quelli politico-manageriali piuttosto che di effettivi banchi di prova delle *governance* dei gestori idrici e di loro democraticizzazione.

Insomma, si assiste ad un’attività che, oggi, più che guidare, sostiene le trasformazioni già intraprese tramite le politiche pubbliche⁷² (e tramite gli aggiustamenti normativi sopra ricordati), con conseguente attenuazione della inizialmente forte carica simbolica dei meccanismi partecipativi⁷³.

⁷¹ Per utilizzare l’espressione di A. MAZEAUD, M.-H. SA VILAS BOAS, G. BERTHOME, *Penser les effets de la participation sur l’action publique à partir de ses impensés*, in *Participations*, 2, 2012, pp. 5-29, “.. les effets sont déjà en partie contenus dans le recours à un dispositif participatif...”.

⁷² In tal senso, M.-H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER, *Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique?*, in M.-H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER (a cura di), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Parigi, 2005, in particolare pp. 9-46; dalle esperienze analizzate, gli A. ritengono che, tra gli obiettivi che vengono perseguiti tramite l’intreccio della gestione di un servizio pubblico e le forme di partecipazione della cittadinanza, vi è quello, definito “manageriale”, che tende al miglioramento delle politiche pubbliche locali “.. par l’utilisation de la participation comme vecteur de modernisation administrative...”.

⁷³ È il caso, per esempio, di Lione; sul punto cfr. C. COULMAIN, *La régulation concertée du service public de l’eau potable au Grand Lyon*, in *Participations*, 2, 21, 2018, p. 65.

5. Cosa insegna l'esperienza francese; proposte minime per una cauta democrazia partecipativa e per un più incisivo "controllo multilivello"

Come visto, le prospettive che prestano maggiore attenzione all'acqua come bene collettivo aprono, secondo alcuni, a due principali ambiti di intervento: *in primis*, viene proposto il ritorno alla rimunicipalizzazione integrale del servizio o, con approccio più cauto e meno totalizzante, l'affidamento del servizio a soggetti con capitale e con controllo interamente pubblici; a seguire, viene auspicato il coinvolgimento diretto dei cittadini nella gestione della risorsa.

Entrambe le soluzioni, però, non sembrano convincere appieno, presentando diversi limiti.

La prima, quella che tende alla rimunicipalizzazione del settore, brevemente, per le ragioni precedentemente esposte, potrebbe portare ad un deleterio regime *ante* 1994. L'esperienza, come detto, si è rivelata negativa dal momento che il servizio ha storicamente sofferto la frammentazione e l'incapacità delle gestioni comunali dipese dalla mancanza di un'adeguata forma di controllo e dell'aumento dei costi fissi di gestione che, invece, nell'attuale sistema, vengono distribuiti all'interno di sistemi intercomunali.

La proposta meno drastica di ripubblicizzazione del servizio, pur mantenendo un certo grado di centralizzazione tramite aziende intercomunali di dimensioni sufficienti a realizzare economie di scala e unicità delle tariffe, non appare comunque necessaria. In effetti, come visto, non emergono prove empiriche a supporto dell'idea che la gestione pubblica sia intrinsecamente più efficiente o economica.

Da un lato, infatti, optando per tale soluzione si tornerebbe ad un regime che, di fatto, tenderebbe a quello antecedente alla "riforma Galli", con conseguente calo delle possibilità di investimento da parte dei privati, laddove necessarie, in un settore pur sempre "industriale" e *capital intensive*.

Dall'altro, l'esperienza e le evidenze raccolte dalle Autorità competenti⁷⁴, indicano che i gestori con presenza nel capitale di investitori privati⁷⁵, se con applicazione di regolamentazione e monitoraggio adeguati, raggiungono livelli di *performance* alle volte anche superiori rispetto a quelli garantiti dai gestori a capitale esclusivamente pubblico⁷⁶.

⁷⁴ Si rinvia a dati e statistiche periodicamente pubblicati dalla Fondazione Utilitatis e da Utilitalia nel "Blue Book" (ultima versione edita: 2024), da The European House Ambrosetti nel "Libro Bianco - Valore Acqua per l'Italia" (ultima versione edita: 2024) e dall'Istat (ultima indagine: "Le statistiche dell'Istat sull'acqua - anni 2020-2023"). A tali studi, si aggiungano anche le indagini operate dall'Arera ai fini dell'applicazione del "meccanismo incentivante della regolazione della qualità tecnica del S.I.I." (sinora applicato per i bienni 2018-2019 e 2020-2021) e del "meccanismo incentivante della regolazione della qualità contrattuale del S.I.I." (ultimo rilievo: annualità 2023).

⁷⁵ Si fa riferimento alle "società miste", che sono comunque per lo più controllate o a maggioranza pubblica esercitata dagli enti locali riuniti in forme di intercomunalità. È importante sottolineare che le società con capitale interamente privato sono estremamente rare nel contesto nazionale, costituendo solo il 3% circa di tutti i gestori idrici in Italia, mentre le società miste rappresentano circa il 15% del totale (cfr. dati del sopra citato "Blue Book 2024"). Questi dati contraddicono il percepito "pericolo" di una privatizzazione massiccia del settore idrico. Ciò anche in quanto le reti rimangono di proprietà pubblica e la risorsa è oggi comunemente ritenuta un bene collettivo, mentre la gestione, se delegata ad un privato, avverrebbe comunque sotto rigorosi schemi di controllo e all'interno di un quadro normativo chiaro e consolidato.

⁷⁶ I dati delle gestioni operate da società facenti parte del Gruppo Hera S.p.A. Gruppo Iren S.p.A. e Gruppo Acea S.p.A. (per citarne alcuni), sono incoraggianti. Le società controllate dai grandi gruppi (nei quali sono presenti

A quanto sinora evidenziato, si aggiunga anche che l'ordinamento conferisce agli Enti locali di scegliere liberamente le modalità di gestione, prerogativa che, indirettamente, trova legittimazione nel mandato elettorale conferito dai cittadini a livello soprattutto comunale e provinciale.

Conseguentemente, la scelta tra le forme di gestione operata dagli Enti locali, sebbene mediata, riflette in ultima analisi le preferenze della cittadinanza. Simile legame partecipativo, allora, non dovrebbe essere "barattato" con un'imposizione generalizzata della gestione comunale *tout court*; anzi, il modello rappresenta proprio una delle modalità di intervento dei cittadini nella gestione dei beni comuni e dei servizi pubblici⁷⁷ e tende a garantire che le decisioni vengano adottate in sintonia con le idee e gli interessi delle comunità.

La seconda, poi, ovvero la necessità di una più pregnante forma di "democrazia partecipativa" tale da implicare il coinvolgimento diretto dei cittadini nelle *governance* dei gestori idrici (e, quindi, nelle decisioni), solleva interrogativi circa la capacità di tali strumenti di garantire il diritto all'acqua e migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione⁷⁸.

investitori privati) si collocano spesso nei gradini più alti della graduatoria di eccellenza stilata da Arera; i dati sono rinvenibili sul sito istituzionale dell'Arera, la quale stila, con cadenza biennale, la graduatoria sulla qualità tecnica (*performance* ambientali e di servizio) delle gestioni idriche secondo un meccanismo incentivante. Si vedano le Delibere Arera 183/2022/R/idr per il biennio 2018-2019 e 477/2023/R/idr per il biennio 2020-2021.

⁷⁷ Si può infatti leggere, tra le righe, come le posizioni dottrinali-scientifiche, in fondo, siano strettamente correlate a visioni anche politiche riguardanti lo Stato, gli Enti locali e i servizi pubblici.

⁷⁸ È di particolare interesse l'esperienza della società "ABC Acqua Bene Comune Napoli", gestore idrico della città di Napoli, Azienda Speciale ex art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ("TUEL"). L'ente rappresenta un caso unico nel panorama nazionale per aver recepito lo spirito referendario del 2011 tramite la previsione, nel suo Statuto: di una partecipazione diretta dei cittadini tramite la presenza nel Consiglio di Amministrazione di due membri su cinque scelti tra componenti di associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente ai sensi dell'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349 e ss.mm.ii.; di un "osservatorio sull'acqua", composto da membri del Consiglio comunale, da lavoratori dell'azienda e da cittadini/utenti, con poteri deliberativi vincolanti per diverse decisioni aziendali; l'obbligo di un bilancio partecipato ambientale, che anticipava le linee guida oggi richieste dal *Green Deal* europeo. Tuttavia, esaminando l'Azienda, emergono alcune criticità significative. *In primis*, la costituzione dell'azienda municipale ha portato comportato problemi operativi per l'Ente di Governo d'Ambito, che ha rinvenuto la presenza di un gestore per la sola città di Napoli e di un altro per l'area metropolitana. Ciò ha compromesso l'obiettivo della creazione di un gestore unico d'ambito, secondo la logica della "legge Galli" e delle normative successive, ostacolando il risparmio di risorse in un'ottica di economia di scala da attuarsi anche attraverso l'integrazione verticale del servizio (che implica la unificata di tutte le attività di acquedotto, fognatura e depurazione), aspetto del tutto assente nel caso di specie. Va rilevato sul punto che, sebbene la giurisprudenza abbia respinto i tentativi di impedire detta operatività frammentata del gestore di Napoli e provincia, le statuizioni al riguardo hanno giustificato il rigetto esclusivamente in ragione della natura transitoria dell'affidamento, determinata dalla fase di stallo degli altri Enti preposti (in particolare dell'A.A.T.O.) nell'individuazione del gestore unico per l'intero Ambito Territoriale. Pertanto, la potestà esercitata dal Comune è stata ritenuta legittima dal G.A. solo per un periodo transitorio il cui termine è quello dell'esercizio dei poteri di individuazione (e subentro) dell'individuando gestore unico da parte dell'E.G.A.T.O. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2018, n. 849, in *Dejure.it* - la criticità viene evidenziata anche nelle Relazioni periodiche di Arera e nel *Blue Book 2024* di Utilitatis-Utilitalia, già sopra citate). *In secundis*, la gratuità degli incarichi dei consiglieri di amministrazione ha reso spesso difficoltoso reperire le giuste professionalità, necessarie per un settore così tecnico e specifico. Ciò ha comportato, per esempio, che in occasione del rinnovo delle cariche nel 2021, è stato necessario riaprire più volte i termini dell'avviso pubblico per l'individuazione dei componenti appartenenti alle associazioni ambientaliste, con deprecabile dispendio di tempo e di energie. Sempre con riguardo alla questione delle nomine, è pure opportuno evidenziare che, nonostante il valore simbolico attribuibile alla presenza di cittadini negli organi di governo, emergono dubbi circa la procedura di

La complessità tecnica del settore, infatti, richiede competenze specialistiche che potrebbero non essere adeguatamente rappresentate dai cittadini coinvolti. Questo costituisce un primo ostacolo, che può essere riassunto nell'adagio "conoscere per deliberare"⁷⁹, principio che suggerisce la necessità di evitare soluzioni che, pur apparendo *prima facie* corrette e vantaggiose, potrebbero rivelarsi alla lunga controproducenti.

Inoltre, l'eccessiva vicinanza dei cittadini agli organi di governo, se non adeguatamente normata e vigilata, potrebbe riproporre situazioni di connivenza già osservate in passato, in particolare nel periodo antecedente alla riforma Galli, caratterizzato, si ricorda, da forme di gestione comunali "in economia" indipendenti e frammentarie nelle quali la figura del "controllore" si confondeva con quella del "controllato". Ciò suggerisce, quindi, di preferire meccanismi di intervento nei quali possano trovare spazio anche gli utenti, ma che siano esterni al gestore ed agli Enti locali coinvolti.

Le considerazioni finora emerse, anche quelle relative all'esperienza francese⁸⁰, conducono a ritenere che le varie spinosità afferenti al servizio idrico italiano possano essere riassumibili in due macro-categorie: la prima, è quella di garantire l'accesso alla risorsa idrica a costi adeguati ed equamente distribuiti tra le diverse fasce della popolazione; la seconda, è quella di implementare un controllo multilivello sul gestore del servizio al fine di prevenire episodi di malgoverno e favorire le *best practices*.

In riferimento alla prima criticità, si è rilevato (in questo caso traendo spunto anche dalle vicende d'Oltralpe) che non esistono evidenze tali da comprovare la superiorità oggettiva, basata su specificità economiche, tecniche e finanziarie, né delle forme di *governance* interamente

selezione di tali rappresentanti. Infatti, poiché questi membri vengono designati su proposta delle Associazioni Ambientaliste, vi è il pericolo di delegare ad un gruppo di persone troppo ristretto le scelte che impattano su una vasta e diversificata popolazione; si rischia così di minare la rappresentatività e la legittimità delle decisioni. Infine, l'esperienza, pur audace ed in linea con il volere referendario, ha mostrato ulteriori limiti, emersi all'indomani dei rilievi periodici della *performance* dei gestori italiani condotti da Arera; sia nel biennio 2018-2019, sia in quello 2020-2021, "ABC - Acqua Bene Comune Napoli" non ha registrato miglioramenti significativi o particolari indici positivi nei vari macro-indicatori esaminati, tanto da risultare un servizio non adeguato sia nell'ambito della qualità tecnica del servizio, sia in quello della qualità contrattuale (posizionandosi, alle volte, ben al di sotto della media nazionale). Nonostante i pro e i contro di tale peculiare esperienza di *governance* "dal basso", va oggi segnalata la Delibera n. 226 del 30.5.2024 con cui il Comune di Napoli ha modificato lo Statuto dell'Azienda, revisionando drasticamente il progetto di "cittadinanza attiva" avviato nel 2013, prevedendosi una riduzione sostanziale del coinvolgimento dell'utenza all'interno della società. In particolare, le modifiche prevedono: uno snellimento della *governance* aziendale, con l'eliminazione delle attuali riserve a favore delle associazioni ambientaliste; un ridimensionamento dell'"osservatorio sull'acqua", le cui deliberazioni non saranno più vincolanti; l'introduzione di un riconoscimento economico agli organi di amministrazione al fine di una corretta valorizzazione delle competenze e professionalità, nonché delle responsabilità conseguenti. Insomma, pare al momento chiudersi la breve, ed unica, esperienza italiana nel campo della "democrazia organizzativa" nei servizi idrici integrati.

⁷⁹ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1956, pp. 1-12. "... Come si può deliberare senza conoscere? ...", è domanda che l'A. rivolge agli uomini delle istituzioni e del governo; invertita ed opportunamente rimeggiata attraverso i più opportuni *caveat* di democrazia moderna, si ritiene che il principio possa valere anche con riguardo ai cittadini.

⁸⁰ La quale non si ritiene possa essere fatta propria dall'ordinamento italiano sia a causa della presenza di eventi (tra i quali si ricordano: oligopolio di poche grandi *multituality*; eccessiva fretta del passaggio da gestore pubblico a privato con conseguente perdita di *know-how* nonché di dati e informazioni; gravi casi di corruzione e clientelismo) non verificatisi nel nostro Paese e frutto di gravi "disattenzioni" da parte delle Autorità francesi, anche locali, sia in quanto è assente, in Francia, un modello di regolazione centrale, al contrario presente e, oggi, infine, ben operante in Italia.

pubbliche né di quelle private (o miste); sicché, quest'ultime potrebbero pure essere presenti, con i dovuti accorgimenti. Non sono emersi, in altri termini, elementi sufficienti per affermare che una rimunicipalizzazione (o anche solo una semplice ripubblicizzazione totale) del settore possa automaticamente comportare una riduzione delle tariffe idriche o garantire una maggiore tutela della risorsa, sia in termini di qualità che di quantità.

Né la gestione sostenibile del patrimonio idrico e ambientale, né una tariffazione sociale e progressiva, appaiono incompatibili con una gestione privata o, per lo meno, con forme di partecipazione mista pubblico-privata o, tantomeno, con istituti che permettano ai soggetti pubblici di ricorrere ai capitali privati; il tutto purché vengano adottate precauzioni per evitare che i costi del capitale prestatato vengano trasposti in modo sproporzionato nelle bollette e, quindi, sui cittadini.

In sostanza, una gestione pubblica non astrae l'acqua dalla sfera commerciale (l'acqua è pur sempre un bene che viene venduto, con un valore economico, attraverso reti di distribuzione che necessitano di investimenti); né tantomeno una gestione privata, se adeguatamente vigilata, pregiudica la tutela del "bene acqua comune", sia in termini di costi (della risorsa, finanziari e ambientali), sia in termini di socializzazione e dell'accesso alla risorsa.

In relazione alla seconda criticità, invece, occorre evidenziare che un meccanismo volto a garantire la più ampia partecipazione possibile di tutti gli *stakeholder*, se adeguatamente disciplinato a livello normativo, potrebbe effettivamente contribuire all'istituzione di un sistema di pesi e contrappesi tali da permettere una continuativa interazione tra le aspettative e i rapporti tra gli attori in modo da affrontare e risolvere quei problemi aventi una rilevanza e/o un impatto collettivo⁸¹.

La creazione di un corretto impianto normativo, dovrebbe allora tendere ad evitare connivenze a livello locale tra controllati e controllori e, al contempo, ad evitare anche una eccessiva diluizione del legame tra il gestore zonale ed il regolatore centrale il quale rischia troppo spesso di rimanere distante dal territorio di riferimento, non riuscendo ad intervenire su problemi locali, ma si limita ad emanare strumenti di *soft law* generici che, anche qualora incisivi, non sempre tengono conto delle peculiarità dei singoli casi.

In questo contesto, l'esperienza francese (ma anche quella di altri Paesi europei come la Germania), rappresenta un modello positivo che potrebbe essere adattato per implementare, in Italia, un sistema di controllo multilivello, orizzontale e partecipativo, delle comunità locali.

Ritenendo che l'Italia, dopo una fase iniziale di incertezza, abbia raggiunto un certo grado di stabilità del sistema idrico avendo assorbito gli *shock* registrati, persistono ancora, sebbene in diminuzione, situazioni di cattiva gestione del servizio (con un marcato *water divide* tra Nord e Sud) e di mancato rispetto delle normative di settore, in particolare con riguardo ai ritardi nei trasferimenti dei servizi idrici dai Comuni ai "gestori unici" individuati per ciascun Ambito Territoriale Ottimale.

Un contributo significativo potrebbe allora derivare proprio dall'implementazione dei meccanismi di "democrazia partecipativa".

⁸¹ Per utilizzare le espressioni di G. CAPANO, *Presentazione dell'edizione italiana*, in M. Howlett, M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. VII.

Tuttavia, al fine di evitare che i delegati, qualora eletti solo da alcune forme associative o qualora scelti solo tra i componenti di queste, possano esprimere gli interessi solo di una parte degli utenti nonché per evitare che i rappresentanti, alla lunga, possano dissociarsi da una corretta amministrazione del bene acqua e dell'azienda gestrice o possano venire privati di un potere di intervento incisivo (tipico nel caso in cui detti esponenti siano impiegati in organi meramente consultivi), risulta fondamentale strutturare forme di partecipazione che siano realmente operative e non meramente simboliche.

In effetti, qualche tentativo in tal senso, in Italia, vi è stato.

Tra i tentativi di coinvolgimento diretto delle comunità locali nell'uso e nella gestione dei beni comuni, è sicuramente doveroso⁸² citare l'intervento afferente alle *Green Communities*⁸³, promosse dal legislatore, ai sensi dell'art. 72 della l. 28 dicembre 2015, n. 221⁸⁴, anche nel campo della “.. gestione integrata e certificata delle risorse idriche ...”; l'interesse verso di esse risulta ravvivato grazie al PNRR, Piano che ha dedicato a tali “Comunità” una specifica voce di investimento⁸⁵.

Lo sviluppo di modelli di governo delle comunità locali è senza dubbio di rilevante utilità, ed il modello delle *Green Communities* appare coerente con “.. il trend da anni avviato (..) per un rafforzamento degli sforzi di elaborazione di nuove (e sperimentali) forme di partecipazione dei cittadini all'esercizio delle funzioni pubbliche sul territorio ...”⁸⁶.

Tuttavia, una dimensione partecipativa dell'istituto intesa come “forte”, cioè non meramente consultiva, bensì tale da consentire un diretto ed inclusivo coinvolgimento dei cittadini nelle scelte e nella *governance* dei servizi pubblici locali, rappresenta solo una delle dimensioni delle *Green Communities*⁸⁷, le quali, infatti, potrebbero contribuire all'affermazione di “.. un nuovo rapporto sussidiario ...” (così testualmente la norma di cui al citato art. 72) di carattere anche solo meramente verticale, rimettendo la compresenza di quello orizzontale alle scelte (autonome) degli EE.LL. (da esercitarsi all'atto della costituzione delle “Comunità Verdi”, *id est* nello Statuto o, eventualmente, nei Piani di sviluppo sostenibile regionali).

⁸² Essendo “.. preclusa (oggi) al giurista la possibilità di ignorar[ne] l'esistenza ...”, come evidenziato da A. MITROTTI, *Le Green Communities tra forma e sostanza nell'ordinamento della Repubblica italiana*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 2024, p. 464.

⁸³ Per ulteriore approfondimento, si vedano, in ordine meramente cronologico: A. MITROTTI, *op. cit.*; F. LEONZIO, *Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2023, p. 5; A. DI CAGNO, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2022, p. 300. A tali contributi, si affiancano anche: C. LOSAVIO, C. BUGIANI, C. CIPOLLONI, A. GENTILINI, *Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community. Rapporto di ricerca ISSIRFA*, Roma, 2022 (reperibile online all'indirizzo web: <https://www.issirfa.cnr.it/wp-content/uploads/2022/09/Rapporto.pdf>); F. TUFARELLI, *Green Community*, in *Enc. Treccani* (reperibile online a questo [link](#)). Si veda anche il Focus tematico “Verso un modello di green community: esperienze, strategie e studi di caso” di *Progetto Italiae* del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (reperibile online a questo [link](#)).

⁸⁴ Recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”.

⁸⁵ Nell'ambito della “Missione 2” intitolata “Rivoluzione Verde e Transizione ecologica” è stata inserita la componente dedicata a “Economia circolare e agricoltura sostenibile” che comprende lo sviluppo di progetti integrati ivi ricomprendendosi proprio le *Green Communities*.

⁸⁶ Come sostiene A. MITROTTI, *op. cit.*, in particolare p. 498.

⁸⁷ Sulle varie dimensioni delle *Green Communities* *cf.* A. DI CAGNO, *op. cit.*, in particolare pp. 312-321.

Infatti, essendo ad oggi del tutto assente una normativa chiara e vincolante, che rimette all'interprete ogni sforzo per un più proficuo inquadramento delle *Green Communities*, non risulta obbligatoria la previsione di un coinvolgimento diretto della popolazione locale, cionondimeno configurandosi l'istituto come un'interessantissima occasione (da sfruttare) per l'espansione di meccanismi di sussidiarietà orizzontale.

Ad ogni modo, nel contesto del S.I.I., per come sinora delineato, considerato che la strategia nazionale delle *Green Communities* è promossa, come previsto dalla norma di settore, dalle Unioni di Comuni dei territori rurali e di montagna, nonché considerato che la normativa nazionale ed eurolunitaria spinge il settore idrico verso economie di scala tali da coinvolgere un ampio numero di enti locali (a livello almeno all'incirca provinciale), sembra difficile che l'istituto possa trovare un posto di rilievo nel macro-sistema del S.I.I.

Sicuramente, invece, potrebbe rivelarsi molto utile per vicende di tutela delle risorse idriche a livello intercomunale locale, oppure, ancor di più, per le gestioni di cui all'art. 147, c. 2-bis, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. Ambiente), cioè nel caso di gestioni del servizio idrico in forma autonoma (esenti dal conferimento al gestore unico individuato per l'Ambito Territoriale Ottimale) “.. a) nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; b) (...) nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico ...”.

Tralasciando le *Green Communities*, un esempio emblematico di partecipazione dei cittadini alla gestione della risorsa idrica e specifico per il settore del S.I.I., è stato invece quello che ha interessato il gestore della città di Napoli. Tuttavia, come già osservato, tale esperienza non è riuscita a risolvere in maniera efficace le problematiche locali, non solo a causa dell'adozione di un modello gestionale eccessivamente circoscritto territorialmente, ma anche per la limitata incisività della partecipazione cittadina, sebbene quest'ultima disponesse di poteri deliberativi e non meramente consultivi.

Allo stato attuale, tuttavia, a causa delle modifiche statutarie dell'azienda speciale da parte del Comune di Napoli, dell'esperienza non resta nulla di particolarmente rilevante, se non il merito di aver rappresentato un *unicum* nel panorama italiano.

Infine, va anche richiamata l'esperienza di alcune Regioni italiane, come il Lazio e la Lombardia, che hanno tentato di dotarsi di figure “*pro utenti*”, istituendo, rispettivamente, il “Garante regionale del servizio idrico integrato” e il “Garante dei servizi locali di interesse economico generale”⁸⁸.

Eppure, tali iniziative regionali, pur apprezzabili, appaiono rispondere ancora ad una logica che esclude, di fatto, i cittadini dalla gestione diretta di un bene collettivo come l'acqua. Ciò in

⁸⁸ Per la Regione Lazio, si rinvia alla L.R. 9 luglio 1998, n. 26, “Norme di attuazione dell'articolo 18 della legge regionale 22 gennaio 1996, n. 6 e dell'articolo 21, comma 5 della legge 5 gennaio 1994, n. 36” (in particolare *cf.* artt. 8, 9, 10, 11 e 12). Per la Regione Lombardia, si rinvia alla L.R. 12 dicembre 2003, n. 26, “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche” (in particolare *cf.* artt. 1, 3 e 4).

quanto le figure citate sono state istituite direttamente dalle Regioni ed in modo tale da operare in stretto raccordo con le strutture regionali, limitandosi così la loro indipendenza, specialmente politica, e di fatto impedendo interventi incisivi nei confronti degli Enti locali e dei gestori unici di zona.

Insomma, per garantire l'efficienza e l'efficacia di innovative forme di protezione sociale dei beni locali, appare necessario superare sia la logica che vede i cittadini come meri organi consultivi degli Enti locali, sia quella che li rende operativi solo attraverso figure intermedie create e controllate da quegli stessi soggetti che dovrebbero essere i sorvegliati.

Si ritiene necessario, allora, attuare un vero e proprio controllo diffuso e multilivello, orizzontale e verticale al tempo stesso, attraverso la creazione di vincoli di interdipendenza spendibili nelle opportune sedi (Autorità centrali di controllo o, nei casi più gravi, presso quelle giudiziarie) e non aggirabili.

Una possibile soluzione potrebbe consistere nell'istituzione di un organismo, a carattere pur sempre tecnico (con competenze eventualmente non limitate al solo settore idrico, ma estese a tutti i servizi pubblici locali a rilevanza economica), nominato direttamente dai cittadini tramite il voto popolare⁸⁹ o, più agevolmente, dalle loro associazioni di categoria⁹⁰.

In alternativa, qualora non si ritenesse adeguata la soluzione del coinvolgimento diretto dei cittadini, si dovrebbe comunque evitare di optare per una "rischiosa via di mezzo". Sulla base di quanto rilevato e, cioè, il malfunzionamento di meccanismi che prevedano l'intervento di soggetti pubblici solamente locali, appare preferibile attribuire la competenza per la nomina di un Garante ad un organo statale centrale⁹¹; sebbene tale opzione allontana evidentemente le decisioni da dimensioni zonali, essa garantisce che, in assenza di meccanismi di democrazia organizzativa, l'intervento del soggetto pubblico venga effettuato da un'istituzione sufficientemente distante da dinamiche manageriali e da politiche locali, evitando indebite influenze⁹².

Indipendentemente dalla soluzione, si ritiene che, in ogni caso, all'ipotizzata figura dovrebbero essere conferiti sia poteri di segnalazione presso l'Arera e le Regioni, con l'obiettivo di portare all'applicazione di sanzioni e all'esercizio di poteri sostitutivi, sia quelli di accedere a

⁸⁹ Si pensi a ciò che accade, per esempio, negli Stati Uniti d'America, relativamente alla nomina del capo della polizia di un Contea o dei *district attorneys* (i "procuratori distrettuali" o "procuratori capo"); in molti Stati, queste figure vengono elette direttamente dai cittadini tramite il voto popolare.

⁹⁰ Anche se, in questo caso, come già rilevato *antea*, si rischierebbe di restringere la gamma di interessi della comunità, riducendo il campo d'azione di un tale organismo esclusivamente alle tematiche ambientali o a quelle della tutela dei consumatori; una simile limitazione, potrebbe avere effetti negativi in termini sia di attuazione della democrazia sia di garanzia della polivalenza del concetto di "acqua bene comune".

⁹¹ Per scongiurare una potenziale lesione delle autonomie territoriali, si potrebbe attribuire una competenza al Ministero competente in materia di ambiente e transizione energetica, previa intesa con la Conferenza Unificata.

⁹² Sulla scia, ad esempio e con gli opportuni "aggiustamenti", dell'esperienza del "Garante Nazionale dei Detenuti" (e delle sue articolazioni a livello inferiore locale-regionale), figura istituita con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10 e ss.mm.ii. Anche se, va rilevato, solitamente questo tipo di soluzione è strutturata in modo da far ricadere la scelta su uno o su alcuni candidati all'interno di un "gruppo di esperti"; quest'ultimo sintagma lascia perplessi perché, se il meccanismo venisse effettivamente impostato in tale maniera, da un lato, si dovrebbe procedere tramite procedura di gara, con ogni conseguenza in termini di contenzioso amministrativo e, dall'altro, non necessariamente verrebbe assicurata piena aderenza agli interessi dei cittadini.



documenti e luoghi in maniera indipendente e senza interferenze; inoltre, dovrebbe essere previsto anche il coinvolgimento diretto nella stesura dei Piani d'Ambito nonché dei Piani economici e programmatici zonali.

A tale organismo dovrebbe essere però attribuita non solo una funzione preventiva, sebbene prevalentemente consultiva piuttosto che deliberativa per evitare eccessive *impasse* nella “vita aziendale” del gestore idrico che richiede pur sempre scelte tecniche ed economiche, ma persino una funzione reattiva più incisiva, attribuendo il potere di richiedere specifici interventi al gestore, all'Ente di Governo d'Ambito o alle altre Autorità competenti⁹³.

⁹³ Per rendere maggiormente effettiva ed incisiva l'attività, si potrebbe contemplare, mediante la codificazione di procedure e azioni specifiche, la possibilità di ricorrere all'Autorità giudiziaria qualora le richieste di intervento, presentate al gestore e agli Enti locali, non ricevano riscontro adeguato entro determinati termini temporali.

MICHELE BARONE*

La *better regulation* a livello regionale, nel rapporto con la forma di governo e i divari territoriali**

ABSTRACT (EN): The instruments pertaining to so-called *better regulation* have been regulated and used at the regional level in an uneven and discontinuous manner. Specifically, the implementation of *ex ante* legislative policy assessment instruments and the implementation of concrete assessment activities are particularly lacking.

In this contribution, an attempt is made to trace the possible reasons behind the *status quo* and to investigate its relationship to the regional form of government and the issue of territorial disparities.

ABSTRACT (IT): Gli strumenti afferenti alla c.d. *better regulation* sono stati disciplinati e adoperati, a livello regionale, in modo disomogeneo e discontinuo. Nello specifico, risultano particolarmente carenti l'attuazione degli strumenti di valutazione delle politiche legislative *ex ante*, nonché la realizzazione delle attività concrete di valutazione.

Nel presente contributo si tenta di rintracciare le possibili ragioni alla base dello *status quo* e di indagare il suo rapporto con la forma di governo regionale e la questione dei divari territoriali.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro dei vincoli (e degli *autovincoli*) alla funzione legislativa in materia. – 3. Le norme in materia di attività concreta di valutazione e l'attività concreta di valutazione: quadro d'insieme e novità del 2023. – 4. La scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la forma di governo regionale. – 5. *Segue*: la scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la questione dei divari territoriali. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'attività di valutazione della qualità delle politiche legislative ha assunto, ormai da tempo, una dimensione multilivello: a partire dal piano sovranazionale, passando per quello statale, sino a giungere a quello delle autonomie territoriali – e, segnatamente, delle Regioni –, le quali, seppur in modo disomogeneo e non soddisfacente – come in questa sede si tenterà di illustrare –, hanno proceduto negli ultimi decenni a disciplinare e/o ad utilizzare il variegato novero degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative¹.

Tali strumenti afferiscono all'ampia tematica della c.d. *better regulation*, che attiene alla valutazione – “*ex ante*” ed “*ex post*” – dell'efficacia ed efficienza delle norme nella fase della loro

* Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico – ISSiRFA-CNR.

** Articolo sottoposto a referaggio.

Il presente contributo si collega alle attività svolte nell'ambito del Progetto di Ricerca di rilevante Interesse Nazionale (PRIN 2022) “Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU” – Finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU.

¹ Cfr. E. MORFUNI, *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, n. 1/V, 2014, pp. 29-34.

concreta attuazione², a cui si connette la questione della qualità della normazione considerata attraverso il prisma dell'intellegibilità e chiarezza della formulazione delle disposizioni normative³.

In questa sede, si proporrà un'analisi degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome italiane e del relativo grado di attuazione, in cui si tenterà di suggerire spunti in relazione al loro possibile rapporto con la forma di governo regionale e con la questione dei divari territoriali. L'attenzione sarà rivolta non soltanto al quadro generale, ma anche, in particolare, alla situazione specifica dell'anno 2023 (i dati presi in considerazione si fermano a quest'ultima annualità, poiché, al momento in cui si scrive, l'anno 2024 non si è ancora concluso).

2. Il quadro dei vincoli (e degli *autovincoli*) alla funzione legislativa in materia

Come accennato in premessa, l'utilizzo, da parte delle Regioni e delle Province autonome italiane, degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative risulta piuttosto

² Cfr., con specifico riferimento alla dimensione sovranazionale, il Rapporto del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica *Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, a cura di L. TAFANI, XVII legislatura, nonché, da ultimo, il Rapporto 2022-2023 dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2023, spec. pp. 171 ss. Per una ricostruzione della tematica, v. G. DELLE CAVE, "Better regulation" in *Europe: principles and regulatory sustainability*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2022, pp. 71 ss. Cfr., altresì, I. A. NICOTRA, *Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*, in *Consulta online*, n. 3, 2024, spec. pp. 1026 ss.; G. MAZZANTINI, *Il ruolo della Corte costituzionale nell'incentivare la diffusione dei principi di better regulation nella regolazione concorrenziale dei mercati: la sentenza n. 56 del 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021, pp. 516 ss.; L. CAVALLI, *Intelligenza artificiale e drafting normativo. Prime ipotesi tra potenzialità e limiti*, in M. BARONE, A. DE NICOLA, A. STEVANATO (a cura di), *Atti della Undicesima Giornata annuale dei Dottorati del Gruppo di Pisa*, Fascicolo speciale monografico n. 7 abbinato al n. 2, 2024 de *La Rivista Gruppo di Pisa*, pp. 115 ss.

³ Su cui la Corte costituzionale (sent. n. 110/2023) si è recentemente pronunciata, affermando che «disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost. [...] Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.» (punto 4.3.3. del *Considerato in diritto*). La Corte continua precisando che ogni enunciato normativo «presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. [...] Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei "requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa" che la [...] sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della "libertà e della sicurezza dei cittadini"» (punto 4.3.4 del *Considerato in diritto*).

Sul punto cfr., *ex plurimis*, A.G. ARABIA, *La legge oscura. Come e perché è incostituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024, pp. 152 ss.; T.F. GIUPPONI, *La legge "chiaramente oscura" e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2023, pp. 1232 ss.; G.U. RESCIGNO, *Se una legge è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza n. 110/2023)*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2023, pp. 880 ss.; A. RUGGERI, *La "radicale oscurità" delle leggi e il "riaccentramento" del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2, 2024, pp. 143 ss. In tema cfr., altresì, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

discontinuo e disomogeneo. Invero, non tutte le Regioni e Province autonome e non tutte secondo le stesse modalità e con le medesime tempistiche hanno proceduto a dare seguito all'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, sancito dalla Conferenza Unificata il 29 marzo 2007.

In primo luogo, può evidenziarsi che la quasi totalità degli Enti è caratterizzata da un basso livello di utilizzo dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)⁴. In effetti, solo una minoranza prevede tali strumenti nel proprio Statuto⁵, l'unica tipologia di fonte che, in quanto sovraordinata, possa essere in grado di vincolare effettivamente – nel procedimento e/o nella sostanza – l'attività normativa dei Consigli regionali⁶. Pertanto, nei casi in cui AIR e VIR sono disciplinate soltanto da leggi o persino regolamenti regionali⁷, la loro concreta attuazione risulta massimamente incerta⁸.

Le Regioni, invece, hanno utilizzato maggiormente altri strumenti per la valutazione delle politiche legislative⁹: clausole valutative¹⁰, anzitutto, ma anche – senza pretesa di completezza –

⁴ L'accordo citato nel corpo del testo, consultabile a questo [link](#), definisce l'AIR e la VIR rispettivamente agli artt. 3 e 6:

- art. 3: «1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva [ossia "ex ante"] degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. 2. L'AIR consente di verificare la necessità e l'opportunità di un intervento normativo e orienta il decisore politico verso scelte efficaci e rispondenti alle esigenze dei cittadini, garantendo trasparenza e partecipazione al processo decisionale»;

- art. 6: «1. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione ex post, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi approvati sia sulle attività dei cittadini e delle imprese che sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni».

In materia di AIR e VIR cfr., altresì, il dPCm n. 169/2017 (Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione), che, tuttavia, ai sensi dell'art. 1, comma 2, si applica alle sole Amministrazioni statali (in tema v. [Analisi tecnico normativa, analisi di impatto e verifica della regolamentazione](#), a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati, 14 giugno 2018).

⁵ È il caso degli artt. 44, comma 2, dello Statuto della Regione Lombardia, 23, comma 2, dello Statuto della Regione Veneto, 53, comma 1, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, 34 dello Statuto della Regione Marche, 45 dello Statuto della Regione Toscana. Quanto alla Regione Piemonte, l'art. 71, comma 1, dello Statuto fa riferimento alla funzione di verifica del «raggiungimento dei risultati previsti» (corsivo aggiunto) attribuita al Consiglio regionale: l'utilizzo dell'aggettivo «previsti» potrebbe apparire come un riferimento all'attività di valutazione ex ante, che tuttavia risulta piuttosto vago e non strettamente e necessariamente riconducibile all'AIR, anche perché la stessa disposizione demanda al Consiglio il compito di predisporre «gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine» – appunto – «di verificare il raggiungimento dei risultati previsti».

⁶ In tema, cfr., su tutti, S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*⁴, Torino, 2019, 68 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*², Padova, 2002, spec. 165 ss.; A. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2010.

Per alcune considerazioni in merito alla misura in cui la scelta della fonte normativa abbia potuto incidere sull'attuazione degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative sinora registratasi v. *infra*, § 4.

⁷ V. ad es., recentemente: art. 42-bis l. r. *Emilia-Romagna n. 6/2014*, attuato dal *regolamento 31 gennaio 2024, n. 1*; l. r. *Piemonte n. 13/2005*; regolamenti Regione Puglia 18 ottobre 2016 n. *11* e *12*, rispettivamente su AIR e VIR.

⁸ Infatti, l'attuazione dell'AIR e della VIR – strettamente intese – risulta scarsa a livello regionale. Sul punto, cfr. P. COLASANTE, *La qualità della regolazione nelle regioni*, in V. DI PORTO, E. ESPA, *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2022 dell'Osservatorio AIR, Napoli, 2024, 220 ss.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ In base all'art. 7, comma 1 del citato *Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie* (v. *supra*, spec. nota 4), rubricato «Clausole valutative a supporto dell'analisi ex post delle leggi», la «clausola valutativa (evaluation clause) è uno

missioni valutative¹¹, relazioni di ritorno¹², note informative¹³. Su tali strumenti¹⁴ si concentrerà, dunque, l'analisi dei due successivi paragrafi: ai fini delle considerazioni che si svolgeranno nel prosieguo (in particolare nel § 4), pare utile, tuttavia, presentare preliminarmente il quadro generale delle fonti regionali che mirano a vincolare (o ad *autovincolare*) la legislazione successiva in materia, riportato sinteticamente nella Tabella n. 1¹⁵.

strumento di valutazione *ex post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo ed alle Giunte regionali ad elaborare ed a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività».

Nel sito web capire.org, relativo al progetto "*Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*", si afferma che per «clausola valutativa si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale».

¹¹ «Alcuni Consigli regionali hanno introdotto un nuovo strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche: si tratta della cosiddetta missione valutativa. In effetti, le attività informative "a lungo termine" indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive dell'Assemblea sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. È possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola commissione oppure di una quota minima di consiglieri (ad esempio da un decimo dei consiglieri regionali). Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione» (v. capire.org).

¹² «Le relazioni di ritorno sono i documenti che rispondono alle esigenze conoscitive esplicitate nelle clausole valutative inserite nelle leggi regionali» (v. capire.org).

¹³ «Le strutture tecniche di alcune assemblee legislative elaborano periodicamente a favore dei Consiglieri Note informative sulle politiche regionali. Si tratta di documenti di sintesi che riassumono in poche pagine lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti. Le informazioni contenute in tali Note sono perlopiù tratte dalle relazioni preparate dalla Giunta in risposta al mandato informativo imposto dalle clausole valutative» (v. capire.org).

¹⁴ Che rappresentano d'altronde il focus del sito www.capire.org, che (insieme ai questionari somministrati alle Regioni e Province autonome e utilizzati per la redazione, a cura dell'ISSiRFA-CNR, dell'Appendice del Rapporto annuale dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, citato *infra*, nota 19), è tra le principali fonti delle informazioni alla base dell'analisi proposta in questa sede.

¹⁵ La Tabella n. 1 è stata elaborata a partire da quella riportata in P. COLASANTE, *La qualità della regolazione ...*, *op. cit.*, 221 ss., adoperando come fonte i siti istituzionali delle Regioni e i questionari da queste ultime compilati (v. *supra*, nota precedente).

Nella terza colonna da sinistra sono state menzionate soltanto le leggi di portata generale e non anche quelle settoriali: in altre parole, le leggi tese a vincolare (*recte: autovincolare*) quelle successive (aventi ad oggetto la disciplina delle attività di valutazione) *in generale* e non con riferimento ad ambiti specifici (com'è il caso, ad esempio, della l. r. Emilia-Romagna n. 6/2014 (che all'art. 42 bis - aggiunto dall'art. 39 della l. r. n. 4/2021 - disciplina la «Valutazione dell'impatto di genere *ex ante*») e della l. r. Lazio n. 11/2020 (Legge di contabilità regionale, che all'art. 42 disciplina le «Clausole di valutazione degli effetti finanziari»), tese rispettivamente ad autovincolare la funzione legislativa con riferimento alla materia delle attività di valutazione delle politiche legislative sotto i profili del rispetto del principio di eguaglianza di genere, da una parte, e degli effetti finanziari, dall'altra. Dalla medesima colonna sono state altresì escluse le disposizioni (o le leggi nella loro interezza) che contengono la disciplina di un'attività concreta di valutazione, disposta, ad esempio, attraverso le c.d. "clausole valutative" (su cui v. *amplius infra*): è il caso - per citare una delle più recenti disposizioni di questo tipo - dell'art. 5 della l. r. Sicilia n. 18/2023, che dispone una

Tabella n. 1 Previsioni normative regionali in materia di valutazione delle politiche legislative e di qualità della regolamentazione			
/	Statuto regionale o legge statutaria (per autonomie speciali)	Legge regionale (non di settore)	Regolamenti consiliari
Abruzzo	Art. 26 - La funzione di controllo Art. 27 - Il Comitato per la legislazione	L.R. n. 26/2010 (spec. artt. 5, 6 e 8), recante “Disciplina generale sull’attività normativa regionale e sulla qualità della normazione”	Art. 57 - Qualità della normazione Art. 121 - Comitato per la legislazione
Basilicata	Art. 44 - La qualità delle leggi	L.R. n. 19/2001, recante “Introduzione e disciplina dell’analisi di impatto della regolazione e dell’analisi tecnico-normativa. (...)”	
Calabria			
Campania	Art. 29 - Norme sulla chiarezza dei testi normativi		Art. 82 - Qualità della legislazione (ma v. anche artt. successivi)
Emilia-Romagna	Art. 28 (c. 3) - Poteri e funzioni dell’Assemblea legislativa	L.R. n. 7/2023, recante “Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali	Titolo VI (artt. 45 ss.) - Procedure, modalità e strumenti per la qualità della

singola, specifica clausola valutativa, disciplinante l’attività dell’Assessore regionale per la salute e della Commissione “Salute, Servizi sociali e sanitari” in relazione al *Servizio di psicologia delle cure primarie*.

Ad ogni modo, nella Tabella n. 1 (senza pretesa di completezza) sono riportate esclusivamente disposizioni (o fonti nella loro interezza) tese a vincolare/autovincolare - sotto il profilo procedimentale e/o sostanziale - la funzione legislativa in materia: non già, dunque, disposizioni contenenti la disciplina di attività concrete di valutazione.

In sintesi, nella materia oggetto di attenzione in questa sede giungono in rilievo: 1) fonti/norme contenenti vincoli/autovincoli alla funzione legislativa; 2) norme concernenti la disciplina di attività concrete di valutazione in merito al grado di realizzazione dei dettami dell’atto (prevalentemente legislativo) in cui sono inserite: esse potrebbero considerarsi come il “*primo livello*” dell’attuazione degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative; 3) attività concrete di valutazione (come le missioni valutative, le relazioni di ritorno, le note informative), compiute ai sensi delle norme di cui al punto 2), che potrebbero considerarsi come il “*secondo - imprescindibile - livello*” di attuazione degli strumenti per la valutazione, quello della loro effettiva realizzazione, in assenza della quale essi sono destinati ad essere relegati al piano delle astratte dichiarazioni di intenti. V. *amplius infra*.

	Art. 53 - Impatto delle leggi e redazione dei testi	in collegamento con la sessione europea 2023. altri interventi di adeguamento normativo” (spec. Capo I - Disposizioni generali. Abrogazioni di leggi e singole disposizioni regionali) L.R. n. 18/2011, recante “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione”	normazione e il controllo sull’attuazione delle leggi - Pareri di conformità e altre disposizioni
Friuli-Venezia Giulia	Art. 7 L.R. n. 17/2007 (legge statutaria ai sensi dell’art. 12 dello Statuto speciale) - Valutazione sull’attuazione dei progetti di legge		Art. 41 - Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione Art. 138 quinquies - controllo sull’attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali
Lazio	Art. 36, c. 2 - Esercizio della funzione [legislativa]	L.R. n. 7/2016, recante “Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali”	
Liguria		L.R. n. 13/2011, recante “Norme sulla qualità della regolazione e sulla	Art. 20-bis - Funzioni della V Commissione in materia di



		semplificazione amministrativa”	valutazione delle politiche regionali
Lombardia	Art. 14, c. 2 - Funzioni del Consiglio regionale Capo V del Titolo III (artt. 44-45) - Qualità, controllo e valutazione		Capo XII (artt. 108 ss.) - Comitato paritetico di controllo e valutazione
Marche	Art. 21, comma 2, lett. n) - Funzioni del Consiglio regionale Art. 34 - Qualità della normazione Art. 34-bis - Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche	Art. 3 L.R. n. 3/2015 - Controllo e valutazione	Capo VIII del Titolo I (artt. 37-42) - Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche
Molise	Art. 16, c. 4 - Attribuzioni del Consiglio Art. 31 - Comitato per la legislazione ¹⁶ Capo I del Titolo IV (artt. 37-38) - Qualità e sistematicità delle leggi		
Piemonte	Art. 48 - Qualità della legislazione Art. 71 - Verifica dell'efficacia delle leggi regionali e dei rendimenti dell'attività Amministrativa	L.R. n. 13/2005 (spec. art. 3) - “Legge regionale di semplificazione e disciplina dell'analisi d'impatto della regolamentazione” L.R. n. 3/2016, recante “Nuova disciplina dell'Istituto di ricerche economico e sociali del Piemonte I.R.E.S.”	Art. 45 - Clausole valutative e missioni valutative Art. 46 - Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche (oltre che artt. 46-bis e 46-ter, rispettivamente su funzionamento e competenze del Comitato)
P.A. Bolzano			
P.A. Trento		L.P. n. 5/2013, concernente	

¹⁶ Non ancora operativo, come risulta dal questionario compilato dalla Regione (v. *supra*, nota 14).

		“Controllo sull’attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche”	
Puglia	Art. 37 (c. 2) - Regolamento interno del Consiglio regionale	L.R. n. 29/2011, concernente “Semplificazione e qualità della normazione”	
Sardegna	Art. 13 L. R. n. 1/2008 (legge statutaria ai sensi dell’art. 15 dello Statuto speciale) - Controllo dell’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali		
Sicilia			Art. 160-ter - Comitato per la qualità della legislazione
Toscana	Art. 44 - Qualità delle fonti normative Art. 45 - Controllo sulle leggi	L.R. n. 55/2008, recante “Disposizioni in materia di qualità della normazione”	Art. 64 - Competenze della commissione di controllo
Trentino-Alto Adige			
Umbria	Art. 61 - La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull’attuazione delle leggi ¹⁷		Art. 33 - Controllo sullo stato di attuazione delle leggi e delle deliberazioni consiliari Art. 34 - Valutazione delle politiche pubbliche

¹⁷ Articolo modificato dalla l. r. n. 1/2024 (in base alla quale dovrà essere conseguentemente modificato il Regolamento interno dell’Assemblea legislativa, come si afferma nel questionario compilato dalla Regione): cfr. questo [link](#), consultato il 10/11/2024.

	Art. 61-bis - Comitato di controllo e valutazione ¹⁸		Art. 40 - Comitato per il controllo e la valutazione Art. 42 - Clausole valutative e missioni valutative
Valle d'Aosta		L.R. n. 3/2011 (spec. artt. 1, c. 2, lett. c), 3bis e 9, c. 2, lett. b), recante "Disposizioni in materia di autonomia funzionale e nuova disciplina dell'organizzazione amministrativa del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste"	
Veneto	Art. 23 - Qualità e impatto delle leggi		Art. 118 - Valutazione delle politiche

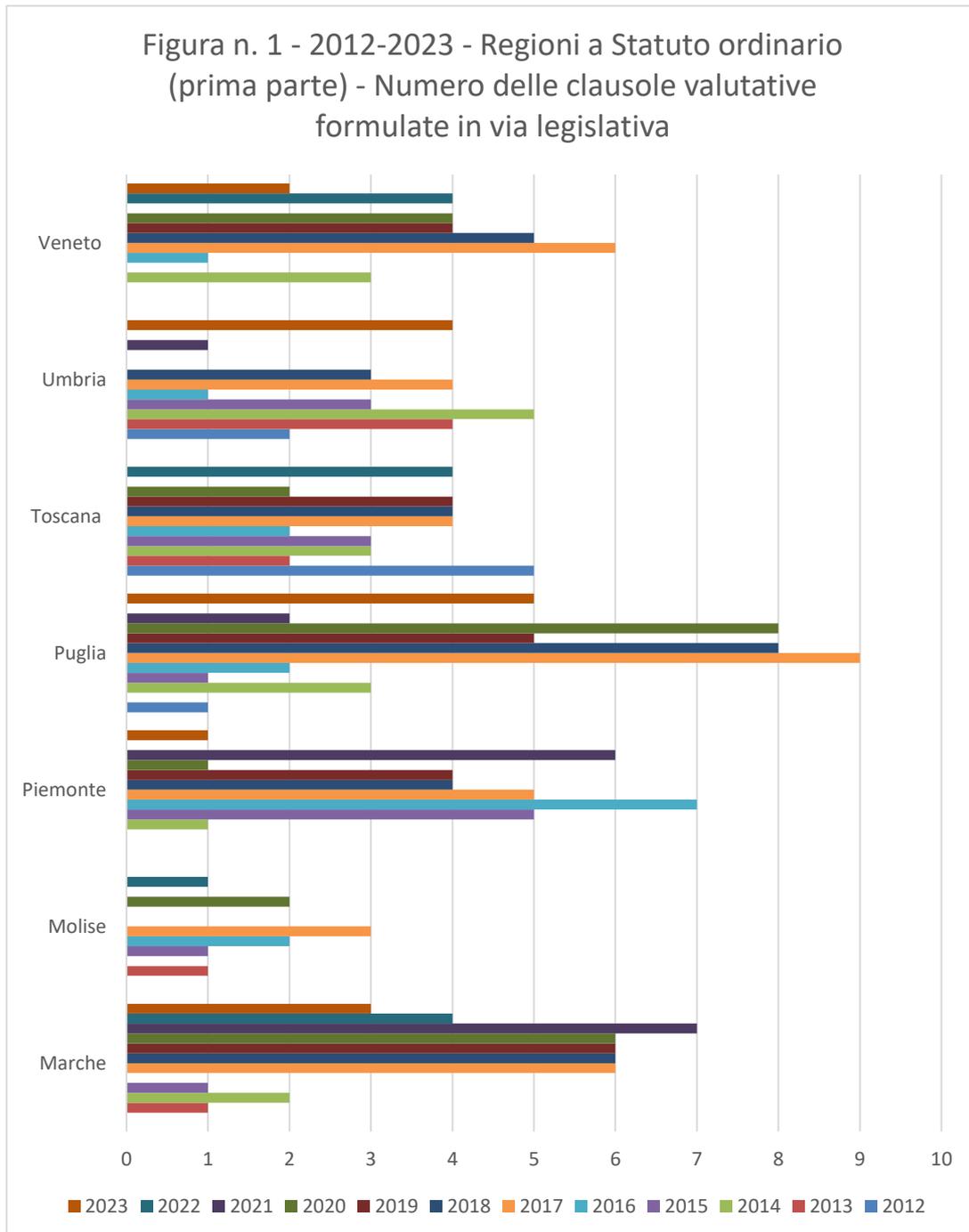
3. Le norme in materia di attività concreta di valutazione e l'attività concreta di valutazione: quadro d'insieme e novità del 2023

Come emerge dalle Figure nn. 1, 2 e 3¹⁹, di seguito riportate, la generale tendenza è alla progressiva riduzione, dal punto di vista quantitativo, dell'utilizzo dello strumento *normativo* di disciplina dell'attività *concreta* di valutazione sinora più adoperato dalle Regioni: la clausola valutativa. Nell'anno 2023 è stato approvato un totale di 38 clausole valutative: il dato più basso dal 2013, pari solo a quello del 2021.

¹⁸ Articolo inserito dalla l. r. n. 1/2024 (in base alla quale dovrà essere conseguentemente modificato il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, come si afferma nel questionario compilato dalla Regione): cfr. questo [link](#), consultato il 10/11/2024.

¹⁹ Esse sono state elaborate a partire da quelle riportate in P. COLASANTE, *Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*, in *Tendenze e problemi della legislazione regionale: le politiche di settore*, Appendice del Rapporto 2022 dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, a cura dell'ISSiRFA-CNR, Roma, 2022, 70 ss. I loro contenuti sono stati ricavati dal sito [capire.org](#), le cui informazioni sono state confrontate e combinate con quelle di cui ai questionari compilati dalle Regioni (v. *supra* nota 14).

I 12 anni considerati nelle Figure sono stati caratterizzati, invero, da un “andamento parabolico”: una fase ascendente che, nel 2017, ha raggiunto il “picco” di un totale di 82 clausole valutative e, a seguire, una fase discendente, che non appare ancora conclusa²⁰.



²⁰ Di seguito la somma delle clausole valutative per ogni anno: 19 nel 2012, 21 nel 2013, 52 nel 2014, 47 nel 2015, 41 nel 2016, 82 nel 2017, 63 nel 2018, 50 nel 2019, 42 nel 2020, 38 nel 2021 e 41 nel 2022.

Figura n. 2 - 2012-2023 - Regioni a Statuto ordinario
(seconda parte) - Numero delle clausole valutative
formulate in via legislativa

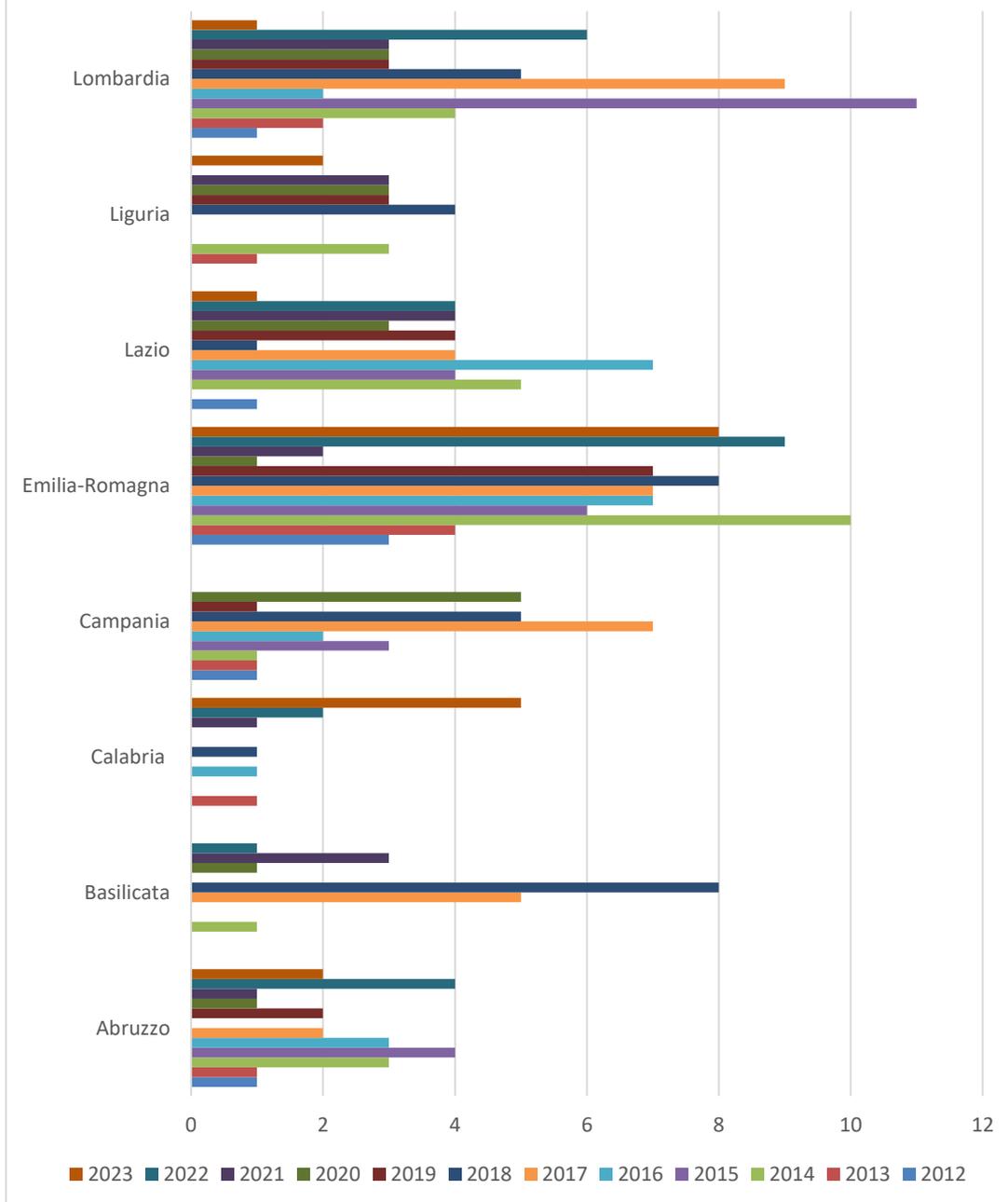
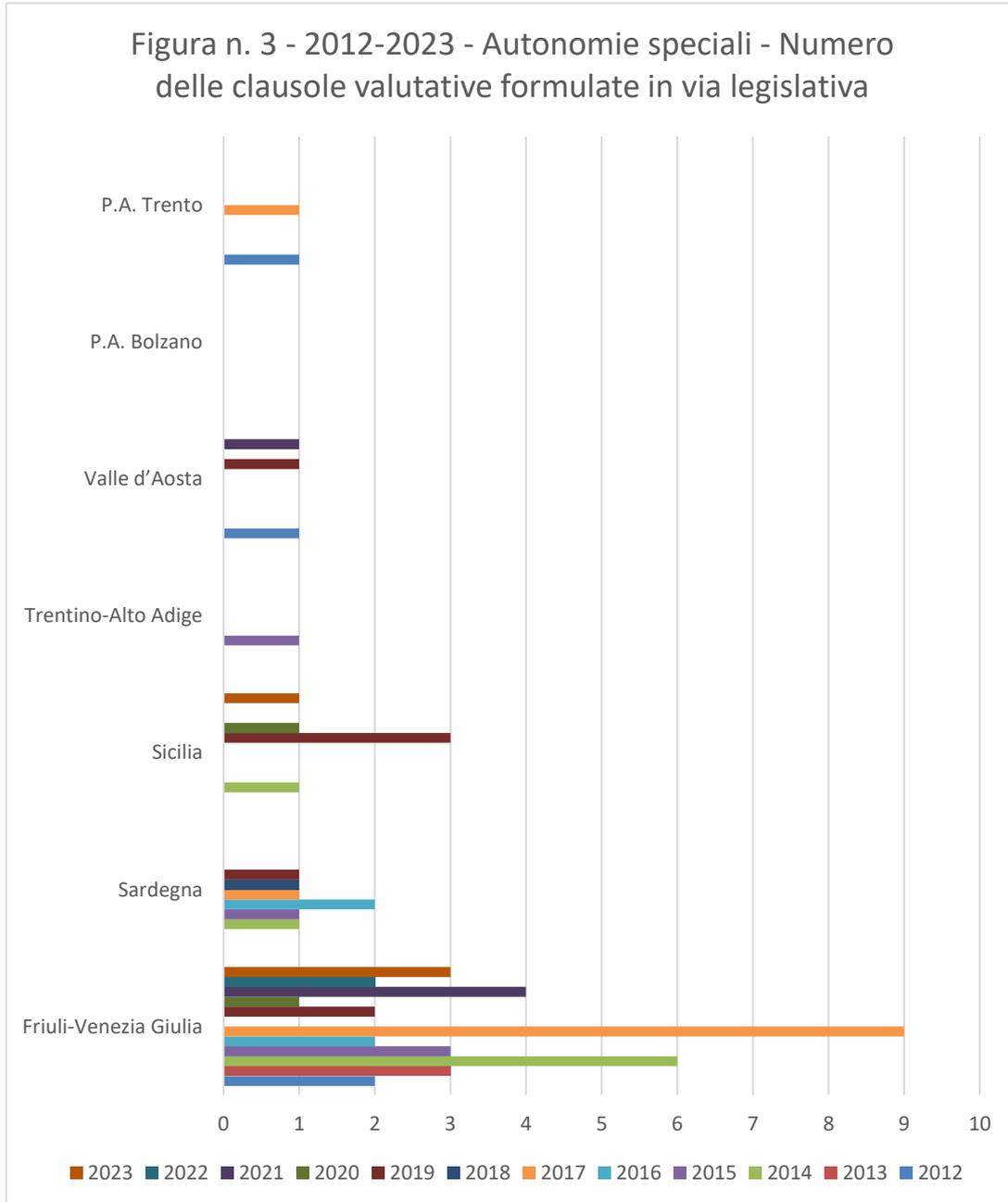


Figura n. 3 - 2012-2023 - Autonomie speciali - Numero delle clausole valutative formulate in via legislativa



Come si evince graficamente dalle Figure, le Regioni hanno contribuito a questo andamento parabolico in modo per lo più oscillante. Cionondimeno, sembra possibile suddividerle in tre sottogruppi, in base al grado complessivo di utilizzo, nell'arco dei 12 anni considerati, di questo strumento per la valutazione²¹:

1) nel primo sottogruppo potrebbero inserirsi gli Enti che risulta abbiano approvato più di 40 clausole valutative (Emilia-Romagna con 72 clausole, Lombardia con 50, Puglia con 44 e Marche con 42);

2) nel secondo, quelli che risulta abbiano approvato tra le 20 e le 40 clausole (Lazio con 38, Friuli-Venezia Giulia con 37, Piemonte con 34, Toscana con 33, Veneto con 29, Umbria con 27, Campania con 26 e Abruzzo con 24);

3) nel terzo, quelli che risulta ne abbiano approvate meno di 20 (Basilicata e Liguria con 19, Calabria con 11, Molise con 10, Sardegna con 7, Sicilia con 6, Valle d'Aosta con 3, Provincia autonoma di Trento con 2, Trentino-Alto Adige con 1 e Provincia autonoma di Bolzano con 0).

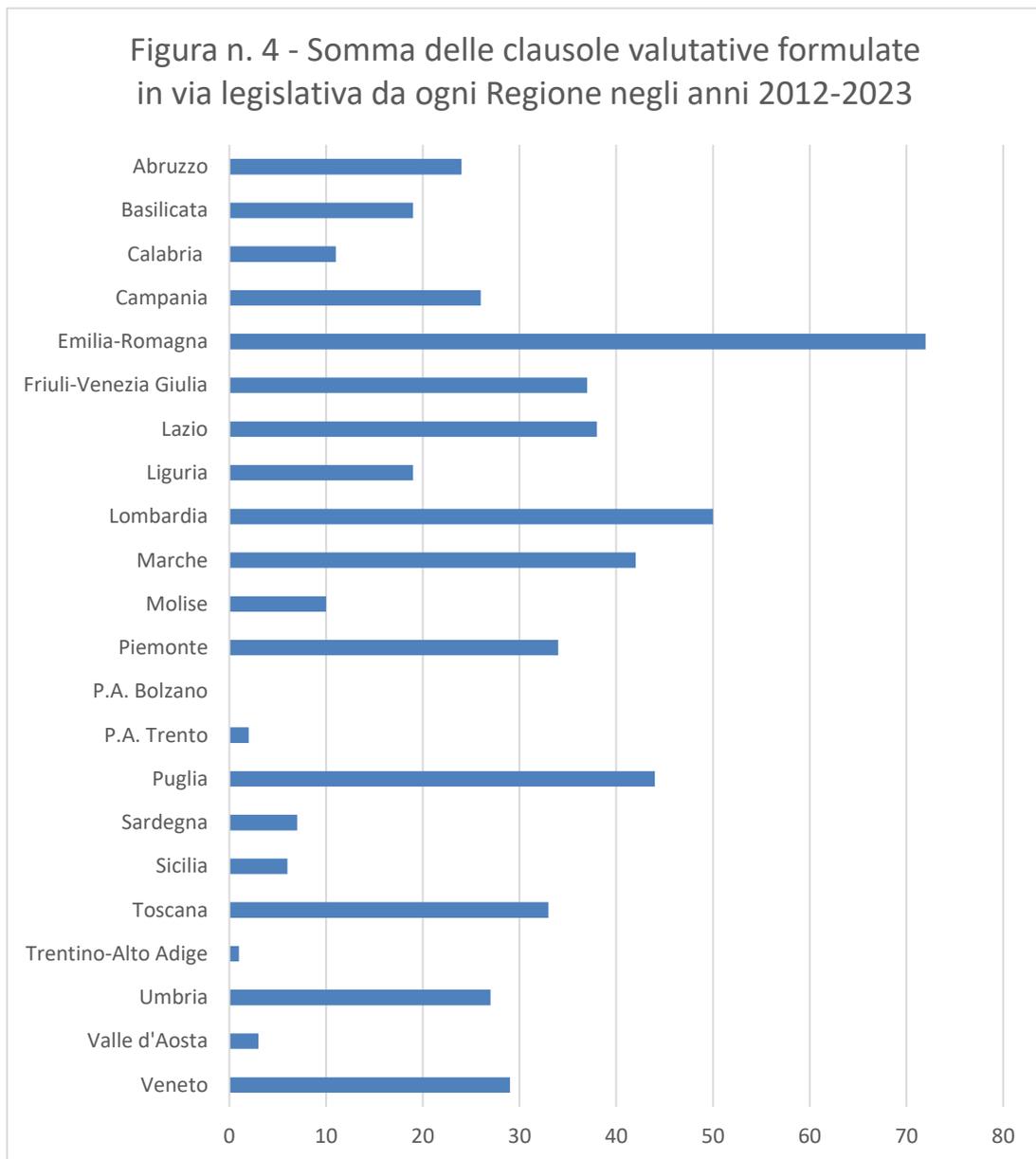
Nell'anno 2023 mostrano, però, un segnale piuttosto evidente di inversione di tendenza, con numeri non proprio "in linea" con il sottogruppo di appartenenza, la Calabria²², la Lombardia²³, la Campania e la Toscana²⁴.

²¹ Cfr. la Figura 4, che mostra il totale delle clausole valutative approvate da ciascun Ente nei 12 anni considerati.

²² Con ben 5 clausole approvate, il dato più alto dopo quello dell'Emilia-Romagna, che nel 2023 ha approvato 8 clausole. In un solo anno, dunque, la Calabria ha approvato poco meno della metà del totale delle clausole approvate nei 12 anni considerati.

²³ Che ne ha approvata solo una, a fronte delle 6 dell'anno precedente, oltre che della sua appartenenza al primo sottogruppo.

²⁴ Che non hanno approvato alcuna clausola, pur appartenendo al secondo sottogruppo. In relazione alla Toscana, tuttavia, l'"anomalia" del dato risulta più evidente, sia perché il numero totale di clausole approvate è maggiore di quello della Campania (33 a fronte di 26), sia perché la Campania non ha approvato alcuna clausola ormai dal 2021, mentre la Toscana, nel 2022, ne ha approvate 4.



Quanto alle attività concrete di valutazione – tra cui, in particolare, relazioni di ritorno, note informative, missioni valutative²⁵ –, esse risultano svolte, nell'anno 2023, da una minoranza di

²⁵ V. *supra*, § 2. Sulla distinzione, nella materia in esame, tra le fonti *sulla normazione*, le fonti *di normazione* e le attività concrete di valutazione, v. *supra*, spec. nota 15.

Regioni: Emilia-Romagna²⁶, Lazio²⁷, Liguria²⁸, Lombardia²⁹, Marche³⁰, Toscana³¹ e Friuli-Venezia Giulia³².

Soffermandosi sulle sole informazioni reperibili sul sito *capire.org*, si confermerebbe, anche con riferimento alle attività concrete di valutazione, il *trend* negativo degli ultimi anni³³. Invece, tenendo in considerazione anche le risposte ai questionari compilati dalle Regioni, sembrerebbe registrarsi una lieve inversione di tendenza di segno positivo, che comunque rimarrebbe ben lontana dal potersi considerare significativa. Invero, resterebbe in ogni caso il fatto che in relazione alla maggioranza delle Regioni – che pure in larghissima parte hanno posto in essere norme (sia della “prima” che della “seconda tipologia”³⁴) in materia di strumenti per la valutazione delle politiche legislative – non risulta alcun dato inerente alle concrete attività di valutazione.

4. La scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la forma di governo regionale

Come mai l'attività concreta di valutazione, in generale, risulta ben più carente della disciplina normativa in materia posta da Regioni e Province autonome (che già di per sé, pur essendo complessivamente non trascurabile, è comunque – come si è visto – non omogeneamente sviluppata)? Invero, tale circostanza parrebbe vanificare proprio l'obiettivo ultimo della normativa stessa, ossia la presentazione e la discussione nelle Commissioni competenti e in Aula dei «risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche», finalizzate al compimento di «formali valutazioni da parte delle Commissioni e dell'Aula attraverso specifici atti (risoluzioni, atti di indirizzo, determinazioni, etc.)»³⁵.

²⁶ Le relazioni di ritorno in risposta a leggi con clausola valutativa complessivamente trasmesse dalla Giunta sono state quattordici. Di queste, dieci sono state discusse nelle competenti Commissioni assembleari, mentre per quattro relazioni la discussione è avvenuta nel 2024 (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

²⁷ Sono state trasmesse (ma non discusse) dalla Giunta regionale al Consiglio due “relazioni informative” per l'esame da parte del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

²⁸ Sono state approvate sei risoluzioni su relazioni di ritorno (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

²⁹ Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha preso in esame l'attuazione di circa 10 politiche e interventi regionali sulla base delle relazioni periodiche inviate dalla Giunta regionale e degli esiti delle missioni valutative concluse (come risulta dal questionario compilato dalla Regione); nel sito *capire.org* sono riportate, invece, 4 missioni valutative e 2 note informative.

³⁰ È stato discusso in Aula il “Rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie per la Sessione comunitaria del Consiglio”, ai sensi dell'art. 8 l. r. n. 14/2006 (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

³¹ È stata realizzata la nota informativa n. 49/2023 (cfr. *capire.org*).

³² Il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, dopo aver esaminato due relazioni informative giuntali, ha riferito all'Assemblea sugli esiti delle proprie attività (come risulta dal questionario compilato dalla Regione).

³³ P. COLASANTE, *Gli strumenti per la valutazione ...*, op. cit., 73 ss.

³⁴ V. *supra*, nota 15.

³⁵ Queste sono le parole utilizzate da due delle domande poste nei questionari compilati dalle Regioni: alla seconda, tutti gli Enti (persino quelli più attivi nell'ambito della valutazione delle politiche – v. *supra*, § precedente – e che dichiarano che sono stati presentati e discussi nelle Commissioni competenti e in Aula i risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche) rispondono che formali valutazioni da parte delle

La risposta, chiaramente incerta, potrebbe risiedere in molteplici ragioni, su due delle quali, in particolare, sembra utile porre l'attenzione.

La prima sarebbe legata alla tipologia delle fonti utilizzate dagli Enti per vincolare la funzione legislativa regionale in materia. Infatti, se si considerano le dodici Regioni (afferenti al primo e al secondo sottogruppo³⁶) che hanno posto in essere il maggior numero di clausole valutative, solo tre³⁷ non si sono dotate a tal fine di una disciplina di rango statutario. Specularmente, prendendo in esame gli Enti che hanno posto in essere il minor numero di clausole valutative (terzo sottogruppo), solo uno su dieci³⁸ se ne è dotato. Questo dato potrebbe forse spiegarsi alla luce dell'ineffettività degli autovincoli legislativi³⁹. Infatti, laddove la disciplina tesa a vincolare la funzione legislativa – nel procedimento e/o nella sostanza – sia posta da fonte di rango statutario, la tendenza è che gli strumenti per la valutazione trovino una maggiore attuazione, quantomeno di “primo livello”⁴⁰; accade, invece, l'opposto laddove sia una legge ordinaria (o, al massimo, il Regolamento interno del Consiglio) a disporre la disciplina tesa a vincolare (nel caso della legge, *recte*, ad *autovincolare*) la funzione legislativa.

Questa spiegazione, di per sé, non pare tuttavia soddisfacente: almeno un altro aspetto andrebbe posto in rilievo. In effetti, il “secondo livello”⁴¹ di attuazione degli strumenti per la valutazione – quello delle attività concrete di valutazione – risulta, come visto, sensibilmente carente, anche nell'ambito di Regioni “più virtuose”, afferenti al primo e al secondo sottogruppo.

Ebbene, se è indubbiamente vero che le fonti di rango statutario sono dotate di una forza maggiore non solo rispetto alle leggi regionali, ma anche ai regolamenti dei Consigli⁴² – il che dovrebbe renderle senz'altro idonee a vincolare efficacemente la funzione legislativa –, sembra anche vero che, nel quadro attuale, tale forza risulti attenuata nella sostanza, specie in relazione alla materia qui in esame.

In primo luogo, infatti, non sembra da trascurarsi la circostanza che, in generale, le trasformazioni dei rapporti tra organi non possono che ripercuotersi su quelli tra le fonti del diritto⁴³: nell'ambito del “nuovo” assetto della forma di governo regionale⁴⁴, le norme statutarie finiscono più facilmente per essere nella disponibilità della maggioranza del momento, il che ne riduce la portata vincolante e garantistica. In secondo luogo, in particolare, andrebbe

Commissioni e dell'Aula attraverso specifici atti (risoluzioni, atti di indirizzo, determinazioni, etc.) non sono state compiute: fanno eccezione solo due Regioni, Liguria e Veneto, che tuttavia si limitano a rispondere affermativamente, senza specificare quali atti siano stati concretamente compiuti.

³⁶ V. *supra*, § 3.

³⁷ Puglia, Lazio e Campania, le cui norme statutarie, indicate nella Tabella 1, hanno prettamente ad oggetto la tematica della qualità della *formulazione* dei testi legislativi: connessa, ma non esattamente coincidente con quella della valutazione delle politiche legislative.

³⁸ La Sardegna.

³⁹ Che, nel caso degli autovincoli di tipo procedimentale, potrebbe risolversi – anche per la legge regionale – nell'*inammissibilità*: sul punto, cfr. S.M. CICONETTI, *Le fonti ...*, cit., p. 73 s.

⁴⁰ V. *supra*, nota 15.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Giunge in rilievo, a tal proposito, il procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi 2 e 3, della Costituzione.

⁴³ Cfr. L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, tomo 2, 2008, 547.

⁴⁴ Scaturito dalle leggi cost. nn. 1/1999 e 2/2001.

considerato che anche in questo nuovo assetto il rapporto tra Consiglio e Presidente della Giunta continua ad essere caratterizzato teoricamente dalla funzione di indirizzo e controllo svolta dal primo nei confronti del secondo (oltre che della Giunta nel suo complesso); in concreto, tuttavia, tale funzione risulta depotenziata⁴⁵: di conseguenza, pare inevitabile che ciò produca ricadute anche sul grado di utilizzo degli strumenti per la valutazione delle politiche, che sono connessi proprio alla funzione di indirizzo e controllo.

5. *Segue: la scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la questione dei divari territoriali*

Tra le conseguenze delle descritte carenze nell'attuazione degli strumenti per la valutazione delle politiche parrebbe collocarsi il rischio di ricadute negative sul perseguimento dell'obiettivo del contrasto ai divari territoriali.

Sembra utile, a tal proposito, rilevare che, pur «con gli inconvenienti a cui la classificazione va incontro – trattandosi di un'operazione necessariamente discrezionale – [...] come nel periodo 2016-2020, [anche] nell'anno 2021 è sempre sulla materia delle politiche sociali che si registra il maggior numero di clausole valutative (11), seguita dalla tutela della salute (8), dalle attività produttive (6) e dalla promozione della cultura, del territorio e del turismo regionale (5). Ben distante è il numero di clausole valutative relativamente agli altri settori»⁴⁶. L'anno 2023 conferma questa tendenza: la maggioranza delle leggi contenenti clausole valutative attiene agli ambiti delle politiche sociali e della tutela della salute ed è, dunque, riconducibile al compito solennemente affidato alla Repubblica dall'art. 3, comma 2 della Costituzione⁴⁷.

Pertanto, proprio in ragione dell'attinenza a tali ambiti della maggioranza delle leggi contenenti clausole valutative, la funzione di controllo sul grado della loro attuazione e dei loro effetti da parte dei Consigli regionali sembrerebbe della massima importanza ai fini della riduzione delle disuguaglianze, non solo fra i cittadini residenti nella medesima Regione, ma anche fra quelli residenti in *Regioni diverse*.

⁴⁵ In particolare, come è stato autorevolmente rilevato, l'impianto (cui attualmente fa eccezione la sola Provincia autonoma di Bolzano) che prevede l'elezione diretta del Presidente accompagnata da meccanismi elettorali volti a favorire o garantire la formazione di una maggioranza stabile a sostegno del Presidente eletto – in coerenza con un rapporto tra quest'ultimo e il Consiglio regionale improntato al sistema del *simul stabunt aut simul cadent* – comporta uno squilibrio a favore del Presidente. Sul punto cfr., *ex plurimis*, L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, 920 ss.; M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 95 ss.

⁴⁶ P. COLASANTE, *Gli strumenti per la valutazione ...*, *op. cit.*, 73.

⁴⁷ Si segnalano le seguenti leggi (v. capire.org): l. r. Abruzzo n. 34/2023, l. r. Calabria n. 10/2023, l. r. Calabria n. 21/2023, l. r. Calabria n. 25/2023, l. r. Calabria n. 52/2023, l. r. Emilia-Romagna n. 3/2023, l. r. Emilia-Romagna n. 13/2023, l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 8/2023, l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 9/2023, l. r. Liguria n. 5/2023, l. r. Liguria n. 9/2023, l. r. Marche n. 11/2023, l. r. Marche n. 18/2023, l. r. Piemonte n. 8/2023, l. r. Puglia n. 2/2023, l. r. Puglia n. 9/2023, l. r. Puglia n. 11/2023, l. r. Puglia n. 13/2023, l. r. Veneto n. 3/2023, l. r. Veneto n. 7/2023.

Notoriamente, la seconda forma di disuguaglianza è fortemente significativa in Italia, come emerge anche dai dati mediani e medi relativi al reddito netto delle famiglie residenti nelle diverse Regioni e Province autonome italiane, indicati nella Tabella n. 2⁴⁸.

Tabella n. 2					
Reddito mediano e medio annuale (in euro) delle famiglie residenti nelle Regioni e Province autonome italiane					
Nord-ovest					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
Piemonte ▼ (8 ➡ 11)	26.187	30.267	Piemonte ▼ (6 ➡ 11)	31.774	36.131
Valle d'Aosta = (7 ➡ 7)	26.392	32.900	Valle d'Aosta ▼ (7 ➡ 8)	31.296	39.461
Liguria ▼ (12 ➡ 13)	24.572	28.085	Liguria = (13 ➡ 13)	29.545	34.487
Lombardia ▼ (3 ➡ 8)	27.712	32.485	Lombardia ▼ (2 ➡ 5)	34.046	41.428
Nord-est					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
P. A. Bolzano	31.594	37.563	P. A. Bolzano	36.996	45.931

⁴⁸ I dati riportati nella Tabella n. 2 elaborata in questa sede riguardano un arco temporale che va dal 2012 al 2022 (l'ultimo anno in relazione al quale i dati stessi sono attualmente disponibili). All'interno di ciascuna delle celle in cui è indicato il nome della Regione o Provincia autonoma sono riportati due numeri: il primo indica la posizione nella classifica relativa all'anno 2012, mentre il secondo quella nella classifica relativa all'anno 2022 (in molti casi le posizioni sono mutate, ma ciò, come si vedrà subito *infra*, non indica, purtroppo, una riduzione della gravità del problema dei divari territoriali, la cui entità - misurata attraverso i dati sulla ricchezza privata delle famiglie - pare sostanzialmente immutata, nell'anno 2022, rispetto a quella registrata nel 2012).

La Tabella si basa sui dati reperibili sul sito IstatData.



= (1 → 1)			= (1 → 1)		
P. A. Trento = (2 → 2)	29.155	37.052	P.A. Trento ▲ (3 → 2)	33.922	42.437
Veneto ▼ (4 → 9)	27.549	32.272	Veneto ▼ (5 → 6)	32.078	40.548
Friuli- Venezia Giulia = (10 → 10)	25.820	30.856	Friuli- Venezia Giulia ▲ (11 → 10)	30.518	37.527
Emilia - Romagna ▲ (6 → 3)	26.607	35.682	Emilia - Romagna ▲ (4 → 3)	32.971	42.278
Centro					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
Toscana ▲ (9 → 6)	25.914	33.268	Toscana ▲ (8 → 7)	31.107	39.537
Umbria ▲ (11 → 4)	24.833	33.677	Umbria ▲ (12 → 4)	29.555	41.652
Marche = (5 → 5)	26.803	33.315	Marche = (9 → 9)	31.040	38.160
Lazio ▲ (13 → 12)	23.827	28.714	Lazio ▼ (10 → 12)	30.764	34.957
Sud					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
Abruzzo ▼	22.950	24.767	Abruzzo = =	25.947	30.634

(14 → 16)			(15 → 15)		
Molise ▲ (20 → 18)	18.761	24.484	Molise ▲ (20 → 17)	23.459	29.910
Campania = (19 → 19)	19.323	23.751	Campania = (18 → 18)	24.252	28.758
Puglia ▲ (16 → 14)	21.195	26.702	Puglia ▲ (17 → 14)	24.707	31.214
Basilicata ▲ (18 → 15)	19.377	24.984	Basilicata ▲ (19 → 16)	23.804	30.420
Calabria ▼ (17 → 21)	19.580	22.225	Calabria ▼ (16 → 21)	25.075	26.603
Isole					
Reddito mediano			Reddito medio		
/	2012	2022	/	2012	2022
Sicilia ▲ (21 → 20)	17.799	22.810	Sicilia ▲ (21 → 20)	21.372	28.483
Sardegna ▼ (15 → 17)	22.205	24.459	Sardegna ▼ (14 → 19)	26.861	28.591

Dai dati riportati nella Tabella n. 2 paiono emergere con particolare chiarezza la gravità e, soprattutto, il carattere consolidato dei divari territoriali, misurati tramite l'indicatore economico della ricchezza privata delle famiglie. Invero, anche se negli 11 anni considerati tale ricchezza è aumentata in tutte le Regioni e Province Autonome e sebbene nelle due classifiche del 2022, basate su questi dati, si registrino diversi cambi di posizione rispetto a quelle corrispondenti del 2012, l'aspetto più allarmante è che in fondo alle classifiche si collochino stabilmente le Regioni del sud e delle isole. La Tabella n. 2 pare, invero, riferirsi a un Paese unico solo da un punto di vista formale: in realtà, essa restituisce l'immagine di due Paesi distinti, identificabili tramite due classifiche *nettamente separabili*, in quanto caratterizzate da una mutevolezza diacronica *esclusivamente interna*⁴⁹.

⁴⁹ Di seguito, le classifiche basate sui dati mediani e medi relativi al reddito netto delle famiglie residenti nelle diverse Regioni e Province autonome italiane:

Alla luce della gravità e profondità del problema, la realizzazione di una puntuale attività di analisi *ex ante* e verifica *ex post* dell'efficacia ed efficienza delle politiche perseguite in ambiti, quali le politiche sociali e la tutela della salute, così strettamente connessi alla tematica dell'eguaglianza sostanziale, sembrerebbe una strategia necessaria – anche se, naturalmente, nient'affatto sufficiente – ai fini dell'obiettivo della riduzione dei divari territoriali.

6. Considerazioni conclusive

L'analisi proposta in questa sede restituisce un quadro generale insoddisfacente in relazione all'utilizzo degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative da parte di Regioni e Province autonome.

In particolare, dai dati relativi ai dodici anni che vanno dal 2012 al 2023, emerge che, se una prima fase lasciava presagire uno sviluppo dell'uso di tali strumenti destinato a consolidarsi, quanto avvenuto negli ultimi anni sembra destare pochi dubbi sull'andamento “parabolico” di tale uso e sulla circostanza che attualmente, da una “fase ascendente”, si sia passati ad una “fase discendente”. Invero, se la gran parte delle Regioni ha ormai posto in essere una non trascurabile normativa tesa a vincolare (o ad *autovincolare*) la funzione legislativa regionale in materia⁵⁰, la sua attuazione di “primo” e, soprattutto, di “secondo livello”⁵¹ si sta dimostrando gravemente carente.

Questa situazione, come evidenziato, appare problematica sotto molteplici aspetti. In particolare, la scarsa attuazione degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali si porrebbe allo stesso tempo come effetto e concausa del depotenziamento della funzione di indirizzo e controllo del Consiglio regionale nei confronti del Presidente e della sua Giunta, legato alle trasformazioni della forma di governo conseguenti alle leggi costituzionali nn. 1 del 1999 e 2 del 2001. In altre parole, il generale indebolimento di fatto del potere di

- classifica reddito mediano 2012: *nord e centro*, 1) P.A. Bolzano, 2) P.A. Trento, 3) Lombardia, 4) Veneto, 5) Marche, 6) Emilia-Romagna, 7) Valle d'Aosta, 8) Piemonte, 9) Toscana, 10) Friuli-Venezia Giulia, 11) Umbria, 12) Liguria, 13) Lazio; *sud e isole*: 14) Abruzzo, 15) Sardegna, 16) Puglia, 17) Calabria, 18) Basilicata, 19) Campania, 20) Molise, 21) Sicilia;

- classifica reddito mediano 2022: *nord e centro*, 1) P.A. Bolzano, 2) P.A. Trento, 3) Emilia-Romagna, 4) Umbria, 5) Marche, 6) Toscana, 7) Valle d'Aosta, 8) Lombardia, 9) Veneto, 10) Friuli-Venezia Giulia, 11) Piemonte, 12) Lazio, 13) Liguria; *sud e isole*: 14) Puglia, 15) Basilicata, 16) Abruzzo, 17) Sardegna, 18) Molise, 19) Campania, 20) Sicilia, 21) Calabria;

- classifica reddito medio 2012: *nord e centro*, 1) P.A. Bolzano, 2) Lombardia, 3) P.A. Trento, 4) Emilia-Romagna, 5) Veneto, 6) Piemonte, 7) Valle d'Aosta, 8) Toscana, 9) Marche, 10) Lazio, 11) Friuli-Venezia Giulia, 12) Umbria, 13) Liguria; *sud e isole*: 14) Sardegna, 15) Abruzzo, 16) Calabria, 17) Puglia, 18) Campania, 19) Basilicata, 20) Molise, 21) Sicilia;

- classifica reddito medio 2022: *nord e centro*, 1) P.A. Bolzano, 2) P.A. Trento, 3) Emilia-Romagna, 4) Umbria, 5) Lombardia, 6) Veneto, 7) Toscana, 8) Valle d'Aosta, 9) Marche, 10) Friuli-Venezia Giulia, 11) Piemonte, 12) Lazio, 13) Liguria; *sud e isole*: 14) Puglia, 15) Abruzzo, 16) Basilicata, 17) Molise, 18) Campania, 19) Sardegna, 20) Sicilia, 21) Calabria.

⁵⁰ V. *supra*, Tabella n. 1.

⁵¹ V. *supra*, nota 15.

indirizzo e controllo dei Consigli avrebbe potuto (e potrebbe) essere mitigato dall'istituzione e intensificazione dell'utilizzo degli strumenti per la valutazione⁵².

Tuttavia, una siffatta intensificazione sembrerebbe presupporre un uso molto più ampio dei procedimenti per la valutazione *ex ante* delle politiche legislative. Invero, la previsione e l'attuazione di strumenti per la valutazione esclusivamente *ex post* apparirebbero di utilità soltanto relativa: valutare *ex post* senza aver prima valutato *ex ante* potrebbe rivelarsi sterile, quantomeno ai fini dell'obiettivo di incrementare la democraticità della Repubblica, che dovrebbe ispirare qualunque riforma di carattere istituzionale come quelle che hanno introdotto vincoli ai legislatori regionali nella materia oggetto di attenzione in questa sede. In altri termini, se una legge regionale difetta dell'identificazione, chiara e preliminare, degli obiettivi perseguiti e dei risultati attesi, la conseguenza sembrerebbe la mancanza di un *parametro di giudizio* adeguato ai fini di una valutazione *ex post* che sia sostanziale e non solo formale; una valutazione *ex post* non solo dell'attività amministrativa tesa all'attuazione dei dettami della legge in questione, ma anche della stessa attività legislativa che ha condotto alla sua approvazione. La valutazione *ex post* dovrebbe dunque essere diretta, in particolare, a verificare se e in che modo gli obiettivi perseguiti e i risultati attesi relativi ad una legge si siano effettivamente realizzati. Solo in questo modo gli strumenti per la valutazione sembrano poter assolvere ad una funzione di controllo e indirizzo delle attività delle istituzioni che sia non solo di tipo *interno* alla dinamica della forma di governo, ma anche *esterno* ad essa, con il coinvolgimento degli stessi cittadini ed il conseguente incremento della trasparenza e razionalità dell'attività dell'apparato pubblico nel suo complesso. In quest'ottica, in definitiva, valutazione *ex ante* ed *ex post* sembrano due volti di un'unica, inscindibile medaglia.

La circostanza che, invece, a livello regionale – su cui in questa sede si è focalizzata l'attenzione – si sia finora per lo più realizzato il solo “versante *ex post*” del “sistema di valutazione” si aggiunge, forse, alle ragioni sopra suggerite alla base della scarsa attuazione di “secondo livello” degli strumenti per la valutazione: in assenza di un'attitudine consolidata alla valutazione *ex ante* si ridimensiona la rilevanza – quantomeno sul piano *democratico* – della valutazione *ex post* e dunque – come probabile conseguenza – anche la sua diffusione.

Alla luce di ciò, oltre che della possibilità che la carente attuazione degli strumenti per la valutazione si ponga tra gli ostacoli al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione dei divari territoriali, sembra fortemente auspicabile che nel prossimo futuro la sensibilità generale sul tema cresca, affinché l'attività di valutazione della qualità delle politiche legislative possa passare dal piano degli astratti propositi a quello degli effetti concreti sulla realtà disomogenea del regionalismo italiano.

⁵² Che tuttavia, inserendosi nell'ambito di una forma di governo di per sé connotata da complesse problematiche, non potrebbero certo risultare risolutive, la qual cosa parrebbe richiedere, invece, un ripensamento complessivo della forma di governo stessa (su cui v. M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt ...*, cit., pp. 106 ss.).

GIANCARLO CAPORALI*

La legge quadro sull'autonomia differenziata: un'analisi delle criticità e delle prospettive**

ABSTRACT (EN): This work aims to illustrate the content of law no. 86/2024 “Framework law on differentiated autonomy” starting from the multiple interpretative difficulties of art. 116, paragraph 3 of the Constitution, a provision done slapdash, inserted into the Constitution without any real consideration of the problems that it would inevitably have posed in its concrete application. The critical issues and prospects of this law are also examined, also comparing it with the draft framework laws developed by the second Prodi Government and the second Conte Government, highlighting the innovations introduced by the same. With a view to reconstructing the path of differentiated autonomy, a comparison is also proposed with what was established in the general part of the 2019 pre-agreements, also taking into account the preliminary agreements of 2018 that had been revised and modified by them. Finally, given the various requests for an abrogative referendum advanced against the law, an attempt was made to offer a direct contribution to verify its admissibility or otherwise.

ABSTRACT (IT): Il contributo si propone di illustrare il contenuto della legge n. 86/2024 “Legge quadro sull'autonomia differenziata” partendo dalle molteplici difficoltà interpretative dell'art. 116, comma 3 Cost., una disposizione *done slapdash*, inserita in Costituzione senza alcuna reale ponderazione dei problemi che avrebbe inevitabilmente posto nella sua concreta applicazione. Di tale legge vengono altresì esaminate le criticità e le prospettive, anche raffrontandola con le bozze di legge quadro elaborate dal secondo Governo Prodi e dal secondo Governo Conte, segnalando le novità dalla stessa introdotte. Nella prospettiva di una ricostruzione del cammino dell'autonomia differenziata viene altresì proposto un confronto con quanto stabilito nella parte generale delle pre-intese del 2019, anche avendosi riguardo agli accordi preliminari del 2018 che da queste erano stati rivisti e modificati. Infine, stante le diverse richieste di referendum abrogativo avanzate nei confronti della legge, si è cercato di offrire un contributo diretto a verificarne l'ammissibilità o meno.

SOMMARIO: 1. La difficile interpretazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione: una disposizione scritta male. – 2. L'intesa prevista dall'art. 116, comma 3 della Costituzione ed i problemi ad essa inerenti. – 3. Posizione ed efficacia della legge n. 86/2024 di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione. – 4. I contenuti della legge n.86/2024 di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione. – 5. Su ulteriori criticità riferibili a talune disposizioni dell'esaminata legge quadro. Alcune considerazioni sui dubbi di costituzionalità riconducibili alla legge nel suo complesso. – 6. Una breve disamina delle pre-intese sottoscritte nel 2019 con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, raffrontate con la legge quadro qui esaminata. – 7. La sottoponibilità a referendum della legge quadro. – 8. Considerazioni conclusive.

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

** Articolo sottoposto a referaggio. Esso è frutto del progetto «The metaphor of the “South” in the comparative perspective», codice 2022WTAKL4, CUP D53D23007490006, finanziato con il programma PRIN 2022 finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU – PNRR Missione 4 Componente 2 Investimento 1.1.

1. La difficile interpretazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione: una disposizione scritta male

Si riporta, per comodità espositiva il testo dell'art. 116 Cost.: «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione».

Da un punto di vista strettamente letterale non è inopportuno segnalare in primo luogo come l'identità dell'espressione *forme e condizioni particolari di autonomia* che ricorre tanto nel primo, quanto nel terzo comma risulti collocata all'interno di un contesto linguistico molto diverso. Nel primo comma viene detto che le cinque Regioni a statuto speciale «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale». Nel terzo comma che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato ... approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione». Con una formula che intende volutamente distaccarsi da quella del primo comma, perché altrimenti si sarebbe potuto fraseggiare la disposizione dicendo che *altre Regioni, su iniziativa delle stesse, sentiti gli enti locali, dispongono di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo una previa intesa adottata dalle Camere con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti*.

Nel primo comma il disporre di forme e condizioni particolari di autonomia esprime una condizione esistenziale delle cinque Regioni a Statuto speciale. Dal terzo comma non deriva alcun obbligo per lo Stato di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia.

Secondariamente che, per quanto l'ultimo alinea sembri, sempre dal punto di vista letterale, riecheggiare il terzo comma dell'art. 8 Cost., che in tema di relazioni fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica recita: «I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze», rispetto a questo presenta una differenza importantissima, ossia la previsione dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti, che è incomprensibile se riferita al calco di cui all'art. 8 Cost. Visto che già la previa intesa è di per sé sufficiente a rendere inabrogabile o immodificabile la legge ove questa non venga adottata nuovamente previa intesa e quindi a garantire il soggetto che ha stipulato l'intesa con lo Stato.

Sul significato che queste differenze letterali possono rivestire nell'interpretazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. si tornerà in seguito. Per ora si devono mettere a fuoco tutte le difficoltà interpretative suscitate da questa disposizione.

a) Sull'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.

Il primo e più evidente aspetto della cattiva formulazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. è la sommarietà con cui viene stabilito il procedimento da seguire per giungere all'intesa e alla legge del Parlamento, nonché l'assenza di parametri sostanziali di carattere generale, salvo il «rispetto dei principi di cui all'articolo 119».

Così la dottrina non ha mancato di sottolineare «la cattiva qualità redazionale della disposizione in questione, contraddistinta in particolare per l'approssimazione delle sue previsioni sul procedimento per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»¹.

Tanto che, mentre molti interpreti hanno ritenuto questa disposizione autoapplicativa², altra parte della dottrina si è orientata nel senso di ammettere che la stessa abbia bisogno di una normativa procedimentale di attuazione.

Milita a favore della prima linea interpretativa la mancanza nella lettera dell'art. 116 Cost. (e nella l. cost. n. 3/2001) di un qualsiasi rinvio ad una futura legge statale di attuazione, non sussistendo pertanto in proposito alcuna indicazione costituzionale vincolante³.

Orientamento all'interno del quale è possibile collocare anche quanti hanno ritenuto che una legge di attuazione non sia necessaria, ma opportuna, ben potendo il legislatore «intervenire per dettare, con legge ordinaria, una disciplina procedurale, quanto meno per “organizzare” il procedimento “lato apparato statale”»⁴ ovvero per «evitare, come dimostra l'esperienza delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica, procedure e discipline diversificate almeno dei nodi essenziali e generali. La qual cosa permetterebbe di controbilanciare in termini di unità il maggior tasso di autonomia che nel sistema costituzionale verrebbe iniettato mediante il regionalismo differenziato»⁵.

Secondariamente è stata evidenziata «la difficoltà legata al fatto che questa ipotetica legge ordinaria si troverebbe a “vincolare” in qualche misura una fonte atipica e rinforzata»⁶, al

¹ P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma. Cost.: i profili di carattere procedurale*, in *Nomos*, n. 3/2023, p. 3, reperibile all'indirizzo www.nomos-leattualitaneldiritto.it/.

² Ad esempio, M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo “differenziato”: considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 22/2020, pp. 134-135.

³ In questo senso O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Relazione al Convegno ASTRID-CRANEC, *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 27/06/2017, p. 9, reperibile all'indirizzo <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/10/Il-regionalismo-differenziato-e-la-crisi-del-principio-autonomistico.pdf>, per il quale l'art. 116, comma terzo, porrebbe «solo un problema d'interpretazione costituzionale e non un più grave problema di attuazione costituzionale»; A. I. ARENA, *Il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost. Brevissime notazioni a margine della proposta di legge AS n. 615*, in *Diritti regionali*, n. 1/2024, p. 279, reperibile all'indirizzo internet <https://www.dirittiregionali.it/>, per il quale l'art. 116, co. 3, Cost. «sembra idoneo a disciplinare in modo sufficiente i tratti salienti del procedimento»; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo*, 2002, p. 9, reperibile all'indirizzo internet www.federalismi.it, ad avviso del quale «potrebbe ritenersi possibile ... l'utilizzo delle normative già esistenti».

⁴ D. FLORENZANO, *DDL 615/S congiunto a 62/S e 273/S recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” - Contributo - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 5 giugno 2023*, p. 3.

⁵ A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2/2023, p. 515.

⁶ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 11, reperibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it.

massimo potendo il Parlamento disciplinare con legge esclusivamente «le cadenze del procedimento da seguire ai fini dell'adozione delle leggi previa intesa», disponendo «di competenza esclusiva in materia di organi dello Stato (art. 117, primo comma, lett. f)»⁷.

A favore dell'opposta linea interpretativa che ritiene una legge di attuazione non solo opportuna, ma anche necessaria, sta la lacunosità e/o laconicità del testo costituzionale, inidoneo a sciogliere i nodi procedurali dallo stesso evocati, visto che pone una pluralità di interrogativi che non sono risolvibili in modo univoco senza una normativa di attuazione. Anche se, ad onor del vero, non è mancato in dottrina chi ha tratto dai molteplici dubbi interpretativi sollevati da questa disposizione esclusivamente l'opportunità, ma non la necessità di una siffatta legge⁸.

Così se è vero che l'art.116 Cost. non rinvia ad una successiva legge di attuazione, non è men vero che «la bilateralità sottesa al procedimento può legittimare tanto un intervento normativo della singola regione interessata» (in linea di principio allocato nello Statuto), quanto dello Stato, rimanendo impregiudicato il rapporto fra queste due fonti laddove dispongano diversamente. Nella norma non è precisato se l'iniziativa regionale debba concretizzarsi in «una proposta legislativa» o in un atto d'impulso non legislativo ed in questo secondo caso se deve essere promosso dal Consiglio regionale o dal Presidente della Giunta o da entrambi. La disposizione lascia parimenti aperto il problema del coinvolgimento delle autonomie locali, considerando che tali enti possono essere sentiti sia singolarmente sia istituzionalmente attraverso il Consiglio delle autonomie locali, neppure chiarendosi se tale coinvolgimento dia luogo «ad un'attività meramente consultiva» o possa sfociare in un procedimento più articolato in cui «possono essere previste forme (concorrenti o alternative) di partecipazione dal basso, facendo esprimere il corpo elettorale regionale»⁹. Inoltre dalla disposizione non si evince in che termini debba esplicarsi «la partecipazione del Parlamento alla determinazione dei contenuti dell'intesa e dunque dei contenuti dell'autonomia differenziata, dato che essa potrebbe comportare la sottrazione al Parlamento e l'attribuzione alla Regione della potestà di legiferare su determinati oggetti»¹⁰. Risultando persino dubbio se l'intesa richiamata dalla norma sia

⁷ A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 332, reperibile all'indirizzo www.rivistaaic.it.

⁸ A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento*, cit., p. 514.

⁹ In proposito, tra gli altri, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 153, il quale peraltro, a proposito di una possibile attuazione regionale dell'art. 116 Cost., sottolinea come nella realtà tutti gli statuti regionali approvati dopo la legge cost. n. 1 del 1999 abbiano «trascurato totalmente questo tema. Sintomatico è l'art. 59, co. 1, dello statuto della Calabria, che laconicamente stabilisce: "La Regione può chiedere, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"» (p. 154); M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V*, cit., pp.8 e 9.

¹⁰ Come noto, in merito alla partecipazione parlamentare all'intesa, sono stati individuati tre modelli. «Il primo modello è quello prescelto dal Governo Meloni (d.d.l. Calderoli, A.S. 615): il Parlamento si esprime mediante atti di indirizzo sullo schema preliminare di intesa concordato tra Governo e Regione, non ha invece il potere di emendare il testo definitivo dell'intesa, potrà solo approvare o respingere la legge che la approva ... Il secondo modello compatibile con il dettato costituzionale riconosce al Parlamento il potere di intervenire sui contenuti della intesa stipulata tra il Governo e la Regione, esercitando i suoi poteri di emendamento nel corso dell'iter della legge di approvazione dell'intesa. L'approvazione degli emendamenti parlamentari non produrrà, tuttavia, la diretta

assimilabile a quelle di cui all'art. 8 Cost.¹¹ ovvero abbia altra natura, valendo quale «formula verbale riassuntiva di forme di partecipazione regionale a procedimenti decisionali statali dal contenuto e dall'oggetto variabili»¹², ovvero implichi un procedimento assai più simile a quello di approvazione degli statuti regionale, impostosi nella prassi ai sensi delle previgenti disposizioni costituzionali¹³.

Anche rispetto all'assenza nella disposizione dell'indicazione di parametri sostanziali per l'attuazione, gli interpreti si sono divisi. Così da una parte vi sono coloro che hanno contestato «che il nostro sistema delle fonti dia spazio ad una “legge cornice” sull'attuazione della clausola di asimmetria», quantomeno per quel che «concerne i limiti di contenuto che una legge ordinaria intenda porre alle leggi previa intesa di cui all'articolo 116, ultimo comma»¹⁴.

Mentre, all'opposto è stato rilevato, ad esempio nella Relazione illustrativa allo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi, che «l'assenza di parametri procedurali e sostanziali di carattere generale, comportando un quadro di incertezza istituzionale ed il rischio di incongruenze giuridico-finanziarie nei singoli, ipotetici interventi legislativi per l'ampliamento dell'autonomia di regioni a statuto ordinario, costituirebbe, invero, un ostacolo rilevante ai fini della concreta applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»¹⁵.

Secondariamente, ancora con riguardo alla determinazione di parametri sostanziali, ad avviso di chi scrive, stante la perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., circa il cosiddetto federalismo fiscale, una legge di attuazione appare necessaria al fine di assicurare il «rispetto dei principi di cui all'articolo 119», che costituisce limite espresso all'eventuale acquisizione dell'autonomia differenziata (*infra* la questione dei limiti impliciti).

modifica delle clausole dell'intesa, ma varrà come richiesta di rinegoziazione delle stesse, con conseguente sospensione del procedimento legislativo di approvazione dell'intesa; il procedimento riprenderebbe poi con l'esame delle modifiche all'intesa rinegoziate dal Governo con la Regione, sulla base delle richieste parlamentari ... Un terzo modello riserva alla Regione (e per esso al Consiglio regionale) l'iniziativa della legge di approvazione dell'intesa stipulata fra Governo e Regione, prevede come il precedente che il Parlamento possa emendare il testo dell'intesa, ma che le modifiche approvate siano inviate al Consiglio regionale per acquisirne il consenso, innescando una procedura di *navette* fra Parlamento e Consiglio regionale, al fine di pervenire a un testo condiviso» In proposito cfr.: *L'autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Paper* n. 93, pp. 4 e 5 e 20 ss., reperibile all'indirizzo www.astrid-online.it.

¹¹ Nega tale assimilazione G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 20 marzo 2024 sul disegno di legge n. 1665 (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario) - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 20 marzo 2024*, pp. 3-4; A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, p. 2 ss., reperibile all'indirizzo www.costituzionalismo.it/. *Contra*, affermando uno stretto parallelismo tra queste intese e quelle di cui all'art. 8 Cost., A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., pp. 321-322.

¹² Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 158; per una panoramica sulle posizioni assunte dalla dottrina circa la natura giuridica e l'efficacia dell'intesa P. ROSSI, *Il regionalismo differenziato*, Trento, 2020, pp. 49-52.

¹³ Richiama questo *modus operandi* M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta online*, n.2/2023, p. 498, reperibile all'indirizzo giurcost.org/post/MARIO%20BERTOLISSI/22717.

¹⁴ A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., p. 332.

¹⁵ Il testo di questo disegno di legge e della relazione illustrativa è reperibile all'indirizzo www.astrid-online.it.

Questo perché la perequazione prevista dall'art. 119 Cost., richiamata anche dalla legge n. 42 del 2009, per finanziare le funzioni amministrative attribuite alle Regioni ed in particolare i LEP (LEA e LIVEAS inclusi), necessita della definizione di grandezze quali quelle di fabbisogno *standard* e di costo *standard*, «la cui determinazione non è univoca ma condizionata dalle modalità di calcolo utilizzate»¹⁶, non potendo peraltro collegarsi unicamente al criterio della territorialità dei tributi erariali.

In ogni caso, qualunque sia la posizione che si ritenga desumibile dal testo costituzionale circa l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., non è dubbio che questa disposizione sia *done slapdash*, quasi buttata lì senza alcuna reale ponderazione dei problemi che avrebbe inevitabilmente posto nella sua concreta applicazione.

b) Sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

L'articolo 116 comma 3, nel disciplinare il procedimento necessario per l'approvazione di eventuali leggi di autonomia differenziata viene normalmente interpretato come una disposizione sulla produzione normativa, inquadrabile all'interno di quel peculiare fenomeno detto della "decostituzionalizzazione formale" che si verifica in tutti quei casi in cui una fonte subordinata alla Costituzione risulta legittimata dalla stessa Costituzione (o da altra fonte costituzionale), a derogare a una o più disposizioni sovraordinate contenute nella medesima Carta fondamentale (o in altra legge costituzionale).

Decostituzionalizzazione che, come pure si trova affermato in dottrina, parrebbe «evidente ... riferirsi alle forme di autonomia previste dalla Costituzione con riferimento alle materie ivi citate e cioè autonomia legislativa, autonomia amministrativa e autonomia finanziaria»¹⁷.

Affermazione che è ovvia solo a prima vista, mentre non lo è più quando deve verificarsi *de iure* l'ampiezza e l'intensità di questa deconstituzionalizzazione ovvero, il che è lo stesso, quali sono in concreto "le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" devolvibili alle Regioni ordinarie nel rispetto del quadro costituzionale vigente.

In dottrina, ad esempio, è stato sostenuto che «il terzo comma dell'art. 116 non ha affatto deconstituzionalizzato il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost., che anzi continuano a ribadire la competenza del legislatore statale nella definizione dei confini delle diverse materie legislative, competenza quindi garantita da apposite norme costituzionali, modificabili solo tramite la procedura dell'art. 138 Cost., poiché se «l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, venisse intesa come legittimante anche il trasferimento alla Regione interessata di funzioni legislative (ad esempio, si vedano in particolare i commi 3 e 7 dell'art. 9 della legge quadro n. 86/2024 da poco approvata), ciò significherebbe che - ove si giunga al regionalismo differenziato - si contrarrebbero nelle Regioni interessate i poteri legislativi statali di definizione delle leggi cornice o quelli di tipo esclusivo ed a livello nazionale entrerebbero in crisi le normative statali. Ciò perché non sarebbero più legittimate, più o meno integralmente, le normative statali che

¹⁶ In questo senso D. MOME, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n.1/2019, p. 340, reperibile all'indirizzo www.rivistaaic.it.

¹⁷ P. BONETTI, *Osservazioni sul ddl sull'autonomia differenziata - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 14 marzo 2024*, p. 2.

la Costituzione invece continua a prevedere come necessariamente esistenti ed uniformi»¹⁸ (sul punto si tornerà *infra*).

Questo in ragione del fatto che il terzo comma dell'art. 116 Cost. va interpretato nel contesto del Titolo V della Costituzione che concerne la complessiva posizione delle Regioni ordinarie che appaiono tutt'ora mantenute ben distinte dalle Regioni ad autonomia speciale, come risulta indubitabile dall'interpretazione sistematica dei tre commi dell'art. 116 Cost.

Per comodità si può cominciare ad esaminare la devoluzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con riguardo alle funzioni amministrative.

In proposito va innanzitutto avvertito che non sembra condivisibile quella dottrina che sostiene che «il terzo comma dell'art. 116 Cost., ... non può essere interpretato in forma espansiva, al di là della sfera dei meri poteri amministrativi», prefigurando che sia questo l'ambito di elezione per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia¹⁹.

Se infatti si rimane al testo dell'art. 118 Cost. e ai principii in esso affermati, le Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost., non potrebbero domandare la devoluzione di alcuna ulteriore competenza amministrativa.

Come noto infatti l'art. 118 Cost. attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse «siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

In forza di questa disposizione perciò lo Stato non avrebbe dovuto conservare altre funzioni amministrative se non quelle che richiedono l'allocazione al livello territoriale più vasto, cioè quello statale, allo scopo di assicurarne l'esercizio unitario. Funzioni che è ovvio non sono devolvibili alle Regioni (o agli altri enti territoriali), vista la loro *ontologica* infrazionabilità. Nella logica della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 116 Cost. comma 3, non appare pertanto in alcun modo attivabile per far acquistare alle Regioni ordinarie alcuna ulteriore competenza amministrativa, in quanto dette competenze avrebbero dovuto già essere state allocate ai minori enti territoriali e alle stesse Regioni ordinarie sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Detto altrimenti in Costituzione il riparto delle competenze amministrative è ordinato sulla base di principii che esulano dalla possibilità di una allocazione "pattizia" fra lo Stato e le Regioni. Ove pienamente attuato l'art. 118 Cost., nessuna ulteriore forma di autonomia amministrativa avrebbe potuto essere richiesta dalle Regioni ordinarie. La qual cosa induce a dubitare che il terzo comma dell'art. 116 Cost. possa avere come orizzonte l'area delle funzioni amministrative.

È, però, noto, che l'art. 118 Cost. è rimasto sostanzialmente inattuato. La qual cosa ha aperto la strada alla rivendicazione regionale di ulteriori competenze amministrative per via di "intese".

¹⁸ U. DE SIERVO, *Regionalismo differenziato (attuazione art. 116.3 Cost.)* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 30 maggio 2023, pp. 1 - 2.

¹⁹ U. DE SIERVO, *Alcuni dubbi di Ugo De Siero sulla conformità costituzionale del disegno di legge sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, quale approvato dal Senato nel gennaio 2024* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 10 aprile 2024, p. 1.

Fenomeno questo già rilevato e descritto in dottrina, osservandosi che «il processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. sta assumendo caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118, primo comma, Cost.», tra l'altro essendosi indicate alcune possibili ragioni di tale inerzia, quali la «perdita della guida di un criterio orientativo tutto sommato più semplice e di meccanica applicazione quale era quello del “parallelismo” del previgente art. 118 Cost.»; l'«ancora insufficiente interiorizzazione, nella cultura politica ed amministrativa italiana, del principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale)» ed ancora la «difficoltà di costruire, anche da parte di dottrina e giurisprudenza (costituzionale e non), tests di verifica del rispetto di tale principio in grado di orientare concretamente il legislatore statale e regionale che procede all'allocatione/riallocazione delle funzioni», stante anche la «scarsa attrattività e spendibilità politica delle scelte sussidiarie nei confronti delle comunità, anche elettorali, di riferimento»²⁰.

Ma se questo è vero, non può non porsi la questione della compatibilità costituzionale di questa potenziale efficacia surrogatoria della mancata attuazione dell'art. 118 Cost. che le future intese potrebbero e possono avere.

In primo luogo deve osservarsi che l'art. 118 Cost. per la attribuzione/riallocazione delle funzioni amministrative ad un livello territoriale maggiore o minore, non richiede se non una legge ordinaria, così consentendo al legislatore, in qualsiasi momento e senza particolari aggravamenti, di attrarre al livello superiore o di spostare ad un livello inferiore una competenza amministrativa già attribuita ad un altro Ente territoriale, ove ciò venisse richiesto dal mutare delle condizioni fattuali o giuridiche (nuova disciplina comunitaria, imprevedibili sviluppi tecnici, modifica della situazione economica e sociale dei territori, etc.).

Viceversa la devoluzione di competenze tramite una fonte di produzione doppiamente rinforzata (intesa e maggioranza assoluta) pone un problema di irrigidimento dell'attribuzione/riallocazione delle funzioni amministrative che urta con il quadro (snello) delineato dall'art. 118 Cost., necessitando, ad esempio, l'eventuale attrazione in sussidiarietà a livello statale di una funzione amministrativa già inserita in una intesa, di una nuova legge approvata a maggioranza assoluta, subordinata al previo accordo con la o le Regioni differenziate (ovvero di una legge costituzionale in caso di opposizione regionale)²¹. La qual cosa, sia detto di passata, appare del tutto estranea alla logica della riforma costituzionale voluta con l'art. 118 Cost., a meno di non ritenere che il terzo comma dell'art. 116 Cost. abbia decostituzionalizzato per le Regioni ad autonomia differenziata (di qui in avanti Rad), per le

²⁰ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2019, p. 3.

²¹ *Contra* E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 4, per il quale «la realizzazione del conferimento delle funzioni amministrative attraverso una fonte dotata di un regime peculiare e maggiormente garantito come quella dell'art. 116, terzo comma, Cost. risponderebbe ad una logica non dissonante rispetto a quella sottesa all'art. 118, primo comma Cost.: sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza risultando non meno — e, probabilmente, maggiormente — garantite da una procedura a base consensuale e complessa, rispetto ad una legge ordinaria “unilaterale” e priva di capacità di resistenza rafforzata rispetto a mutamenti di orientamento successivi da parte del legislatore e di atti con forza di legge. Ciò almeno in assenza di stringenti tests di verifica giudiziale delle “scelte ascensionali” fondate sui criteri in questione».

funzioni amministrative rientranti nelle materie ivi indicate, l'intero articolo 118 Cost., abbia cioè introdotto per le Rad una dislocazione pattizia delle funzioni amministrative a prescindere dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Interpretazione quest'ultima che tuttavia appare difficilmente sostenibile visto che i principi di cui all'art. 118 Cost. continuerebbero ad applicarsi per tutte le funzioni amministrative rientranti nelle materie di potestà legislativa di competenza esclusiva dello Stato e di quelle rientranti nella potestà legislativa regionale generale residuale (che è la più importante potestà legislativa attribuita alle Regioni ordinarie), mentre non si applicherebbero alle funzioni amministrative riconducibili alle materie tanto di potestà legislativa concorrente, quanto di potestà legislativa statale esclusiva di cui alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), dando origine ad un sistema schizofrenico, privo di intrinseca razionalità.

Oltretutto dovendo considerarsi che se davvero l'art. 116 Cost. avesse decostituzionalizzato il principio di sussidiarietà, dovrebbe ritenersi che, se per una qualsiasi ragione (politica), lo Stato dovesse attribuire alle Rad una funzione amministrativa che viceversa oggettivamente richiedesse un esercizio unitario a livello nazionale, tale scelta risulterebbe costituzionalmente legittima in quanto "coperta" dall'accordo fra lo Stato e le Rad, mentre è evidente che ci si troverebbe di fronte ad una alterazione del riparto costituzionale delle competenze amministrative che esula dalla previsione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, risultando connotata da una intrinseca irrazionalità (dimostrando *a fortiori* la perdurante applicabilità del principio di sussidiarietà quale insostituibile strumento di garanzia di unità dello Stato).

Secondariamente, anche ad ammettere che le intese possano svolgere una funzione surrogatoria della mancata attuazione dell'art. 118 Cost., in applicazione proprio dei principi sanciti in questa disposizione, previamente alla conclusione delle richiamate intese lo Stato, in ogni caso, dovrebbe verificare quali competenze andrebbero attribuite o allocate agli Enti territoriali infraregionali, non essendo pensabile che la dislocazione delle funzioni amministrative agli enti di livello inferiore alle Regioni, una volta approvata la legge di autonomia differenziata, sia lasciata, per così dire, al "buon cuore" del legislatore regionale.

Evenienza quest'ultima che infatti colliderebbe con il principio di sussidiarietà verticale che impone quale scelta preferenziale per lo Stato, l'allocazione delle funzioni amministrative in favore degli enti territoriali più vicini ai cittadini e solo successivamente l'attribuzione/riallocazione di funzioni amministrative alle Regioni, in quanto richiedano un esercizio unitario a quel più ampio livello territoriale.

Sussistono pertanto non pochi dubbi circa la possibilità di trasformare le intese e le conseguenti leggi di autonomia differenziata in uno strumento realmente idoneo a surrogare la mancata attuazione dell'art. 118 Cost.

Certo è che la mancata attuazione di quest'ultima disposizione costituzionale offre alla dottrina e prima ancora alla politica la "tentazione" di teorizzare un doppio binario di attribuzione/riallocazione delle competenze amministrative: uno sulla base del principio di sussidiarietà per le materie non incluse nel terzo comma dell'art. 116 Cost.; l'altro su base pattizia per le materie ricomprese in detta norma.

Interpretazione che, ad avviso di chi scrive, appare estranea rispetto al quadro normativo che emerge dall'attuale Titolo V della Costituzione, priva di intrinseca razionalità, ma il cui definitivo accoglimento/reiezione dipende dal complessivo significato che si vuol dare al terzo comma dell'art. 116 Cost., costituendo quest'ultima questione la prova provata dell'errata formulazione di questa disposizione.

Il discorso si fa ancora più complicato quando si passa a tentare di individuare la natura della disposta decostituzionalizzazione con riferimento all'autonomia legislativa.

In proposito è da segnalare che *ab origine*, cioè sin da quando è stata introdotta in Costituzione, si è dubitato che questa norma potesse consentire la devoluzione alle Regioni della funzione legislativa per tutte le materie ivi previste, ossia 23 materie, visto che, come è stato osservato, basterebbe la maggioranza assoluta del Parlamento di approvazione delle "intese" per mutare radicalmente il quadro del riparto costituzionale delle competenze, al di fuori del procedimento dell'art. 138 Cost., cosicché «materie oggi di competenza regionale concorrente potrebbero diventare di competenza esclusiva regionale, così come le materie di competenza esclusiva statale legislazione concorrente o addirittura esclusiva regionale, quasi si trattasse di un automatismo devolutivo libero»²².

Palese, ad esempio, che una devoluzione alle Regioni di tutte o di gran parte delle materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3 Cost., equivarrebbe ad una tacita totale o parziale abrogazione di questa disposizione, peraltro con violazione dell'art. 138 Cost., non già alla concessione di ulteriori forme e condizioni di autonomia nel quadro del riparto costituzionale delle competenze²³.

Certo una lettura del terzo comma dell'art. 116 Cost., preso *ex se*, è idonea ad ammettere una decostituzionalizzazione «senza limiti, né ragioni»²⁴, dell'intero terzo comma dell'art. 117 Cost. e delle tre materie incluse nell'elenco di quelle di competenza esclusiva statale, ma questa interpretazione, che pure è possibile per quanto è scritta male la norma, non sembra sostenibile di fronte ad una interpretazione sistematica della stessa.

Infatti a parte le considerazioni pratiche di «un'inarrestabile frammentazione della disciplina normativa, con le ovvie conseguenze in termini di inflazione normativa e di incertezza del diritto (si pensi a materie come il governo del territorio), maggiori costi per le imprese e i cittadini (si pensi alla disciplina di porti, aeroporti, autostrade, etc.), inefficacia delle politiche pubbliche (si pensi alle materie che coinvolgono necessariamente lo Stato nazionale, quando non addirittura gli organismi sovranazionali: dall'energia all'ambiente e, più in generale, a tutte quelle che essendo toccate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dalle priorità con lo stesso variamente dichiarate – transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e

²² La frase è presa in prestito da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 177, che peraltro dubita di una interpretazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. volta ad «una pretesa diretta esclusivamente a ottenere (sempre) maggiore autonomia», osservando che «nella prospettiva del regionalismo differenziato il verso dell'art. 116, co. 3, Cost.» deve essere «orientato in senso non univoco, bensì bidirezionale».

²³ In questo senso, ad esempio, M. A. CABIDDU, *Relazione - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 1 giugno 2023*, pp. 7-8.

²⁴ L'efficace espressione è di M. A. CABIDDU, op. cit., p. 8.

istituzionale, politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani – esigono, al contrario, la capacità di formulare e implementare politiche nazionali forti e non compatibili con le richieste di ulteriore disgregazione»²⁵, è proprio l'ammissibilità della ipotetica integrale devoluzione delle singole materie a risultare non coerente con il quadro costituzionale.

E questo a prescindere dal problema dell'esercizio da parte dello Stato delle proprie competenze legislative esclusive, tra cui, in particolar modo, quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), che investe trasversalmente una pluralità di materie, di cui molte tra quelle oggetto di decostituzionalizzazione²⁶. La qual cosa in ragione del fatto che la determinazione dei LEP, sebbene costituisca un limite (esterno) alla devoluzione, di per sé esula dal problema del grado della decostituzionalizzazione di quanto astrattamente devolvibile (ovviamente i LEP non sono devolvibili e lo Stato è legittimato in qualsiasi momento ad esercitare tale competenza, anche dopo l'adozione delle leggi previa intesa). Valendo questa osservazione anche per la materia inerente alla tutela della concorrenza e per qualsiasi altra in cui le competenze esclusive statali si trovano inestricabilmente connesse con competenze legislative regionali.

Si prenda, tornando all'argomento che si stava affrontando, la materia di cui all'art. 117, comma 2 Cost., lett. n) norme generali sull'istruzione, che è una di quelle di potestà esclusiva statale oggetto di potenziale devoluzione. L'attribuzione di questa competenza allo Stato non ha solo un fondamento logico, ma ripete la sua enucleazione da un'altra disposizione costituzionale, vale a dire l'art. 33 Cost. che recita al secondo comma: «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi». Disposizione quest'ultima che non lascia spazio ad alcuna integrale decostituzionalizzazione della correlativa potestà legislativa, impedendone senz'altro una trasformazione in una potestà delle sole Regioni. Questo per almeno due ragioni: in primo luogo perché «norme generali» significa che devono valere per tutti, su tutto il territorio nazionale; secondariamente perché tale competenza legislativa risulta funzionale all'istituzione di scuole statali (laddove la statualità delle scuole rinvia implicitamente ad un principio di parità di trattamento dei cittadini) per tutti gli ordini e gradi. E poiché l'art. 116, comma 3 Cost. non ha certo decostituzionalizzato l'art. 33 Cost., la decostituzionalizzazione della lett. n) norme generali sull'istruzione, nell'ammettere un diverso riparto delle competenze statali e regionali, non può che interpretarsi nel senso di ritenere che in detta materia alle Regioni al massimo possa essere attribuita una limitata potestà legislativa di dettaglio ovvero di derogare a talune disposizioni della legislazione statale, rimanendo allo Stato la determinazione dei principii fondamentali e dell'istituzione di scuole statali per tutti gli

²⁵ Accenna a questi rischi pratici, ID., loc. ult. cit., p. 8.

²⁶ Per la precisione si tratta di 14 materie su 23: norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

ordini e gradi²⁷. Oltretutto scontando tale decostituzionalizzazione, come osservato in dottrina, i limiti derivanti dal «necessario riconoscimento e salvaguardia delle autonomie funzionali operanti soprattutto nell'ambito dell'istruzione ed in quello universitario, oltre all'esigenza di salvaguardare la possibilità di esercizio delle attività lavorative su tutto il territorio nazionale ex art. 120, primo comma, Cost., che inibisce la costruzione di percorsi di istruzione o professionali che frustrino tale garanzia»²⁸.

Si prenda ancora la materia di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che è un'altra di quelle di potestà esclusiva statale potenzialmente oggetto di devoluzione.

Come chiarito dalla Corte costituzionale è questa una di quelle competenze del legislatore statale idonee ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie (cosiddette competenze trasversali o finalistiche), costituisce cioè una materia-non materia connotata dal fatto di ricomprendere in sé una pluralità di competenze, che investono plurimi settori di competenza sia statale sia regionale, tale da non poter essere considerata quale "materia" in senso stretto²⁹.

Orbene ritenere possibile che una siffatta materia, idonea ad investire trasversalmente non solo competenze regionali, ma anche plurimi settori di competenza esclusiva statale, possa essere decostituzionalizzata, trasformandola in una potestà legislativa attribuita alle sole Regioni, è completamente fuori dal quadro costituzionale, essendo impossibile ammettere che ciascuna Rad (che potrebbero essere anche 15) possa legiferare incidendo (ognuna a suo modo) sulle competenze esclusive statali attinte da finalità di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema o dei beni culturali.

Un simile rovesciamento di prospettiva non si trova neppure negli ordinamenti autenticamente federali ed è palesemente in contrasto con il canone di ragionevolezza.

Anche in questo caso la decostituzionalizzazione della lett. s) di cui all'art. 117, comma 2 Cost. non può che interpretarsi nel senso di ritenere che in detta materia alle Regioni al massimo possa essere attribuita una limitata potestà legislativa di dettaglio, probabilmente in modo più ampio di quanto non avvenga già ora³⁰, rimanendo allo Stato la determinazione

²⁷ Si spinge a criticare «la logicità dello stesso art. 116, comma 3, Cost., laddove comprende fra le materie trasferibili anche le "norme generali sull'istruzione", il che - trattandosi di norma appunto "generali" - appare essere un vero controsenso», M. LUCIANI, *Appunti - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica* - 22 febbraio 2023, p. 3; in un senso analogo a quello del testo G. CERRINA FERONI, *Relazione - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati* - 14 marzo 2024, p. 8, per la quale «le norme generali dell'istruzione, ad esempio, non possono riferirsi all'obbligo scolastico, al valore legale dei titoli di studio e così via...».

²⁸ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 8.

²⁹ In questo senso, ad esempio, fra le altre, Corte cost., sentt. n. 407/2002; n. 96/2003; n. 259/2004; n. 378/2007; n.61/2009; n. 234/2010. Per la qualificazione della tutela dei beni culturali quale «materia-attività» si veda Corte cost., sent. n. 26 del 20 gennaio 2004 (par. 3 del Considerato in diritto).

³⁰ Si fa riferimento a quella giurisprudenza della Corte costituzionale che afferma che, specialmente, «in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome», consentendo tuttavia a questi Enti di prevedere più elevati livelli di tutela. Così Corte cost., sent. n. 234/2010. Nello stesso senso, ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 378/2007; n.61/2009; n. 272/2009; n. 234/2010; n. 268/2010; n. 209/2014; n. 149/2015; n. 124/2016.

degli obiettivi generali e dei principii fondamentali ovvero di derogare a specifici e ben individuati ambiti della legislazione statale in ragione delle peculiarità del territorio regionale.

Quanto poi alla competenza di cui all'art. 117, comma 2 Cost., «lett. l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa», già la stessa limitazione di una eventuale decostituzionalizzazione «all'organizzazione della giustizia di pace», stabilita dallo stesso art. 116 Cost., evidenzia che si tratta di una competenza puramente settoriale, che non riguarda né le norme processuali, né la selezione e lo *status* dei giudici di pace, né le competenze degli Uffici del Giudice di Pace e neppure il loro funzionamento, ma solo il numero e la dislocazione delli Uffici stessi e forse anche il trattamento economico del personale amministrativo.

Più complesso il discorso relativo alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di potestà legislativa concorrente.

La decostituzionalizzazione del terzo comma dell'art. 117 Cost si presta infatti ad essere interpretata alla stregua della nota *tabla de quesos* (tavola dei formaggi) propria del regionalismo spagnolo, per cui, in quest'ottica, ciascuna Regione, salvo il necessario accordo con lo Stato, potrebbe prendere l'iniziativa di chiedere di disciplinare integralmente tutte o taluna delle materie ivi contemplate, che da materie di potestà legislativa concorrente si trasformerebbero in materie di potestà legislativa generale regionale.

Il punto debole di questa interpretazione sta nel fatto che non individua limiti all'iniziativa regionale (che potrebbe appunto riguardare anche tutte le materie) con la conseguenza di consentire non già la decostituzionalizzazione delle materie contemplate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., ma la decostituzionalizzazione della stessa potestà legislativa concorrente, alterando il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni, così come delineato dal Titolo V (il che come si è accennato sopra ha indotto alcuni interpreti a ritenere che in questa evenienza verrebbe violato l'art. 138 Cost., trattandosi di una vera e propria revisione costituzionale attuata senza il rispetto del procedimento ivi previsto).

Ad una diversa interpretazione della decostituzionalizzazione delle materie di potestà legislativa concorrente spinge anche un'altra considerazione.

Le materie di cui all'art. 117, comma 3 Cost. se sono state ricondotte alla potestà legislativa concorrente e non già lasciate alla potestà generale residuale regionale, è perché, a ben vedere, appaiono, per la loro natura, possedere una dimensione nazionale unitaria che si esprime nell'esigenza di una disciplina di principio sostanzialmente uniforme.

Con la conseguenza che, per rimanere nel quadro e nel contesto costituzionale, la decostituzionalizzazione non può che presentarsi come deroga ad uno o più principii dettati o ricavabili dalla legislazione statale.

Se si esamina l'elenco delle materie di cui al terzo comma dell'art.117 Cost. è agevole rendersi conto che ce ne sono alcune che non possono che essere di legislazione concorrente, ossia che richiedono necessariamente un quadro unitario per poter essere esercitate.

Si pensi al «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», dove la nozione di coordinamento è necessariamente riferita ad un livello legislativo più ampio rispetto a quello rappresentato dall'ordinamento della singola Regione. Ai «rapporti

internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», dove l'espressione «delle Regioni» rende evidente che si tratta di una materia che concerne le Regioni nel loro complesso e non può essere trasformata in una potestà esclusiva di ogni singola Regione. Alle «grandi reti di trasporto e di navigazione» e alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», Dove (al di là dell'erronea inclusione in questo elenco, sottolineata pressoché unanimemente dalla dottrina) si tratta di materie che *per definitionem* hanno una dimensione territoriale maggiore di quella regionale³¹.

Oltre a dover osservare che è del tutto irrazionale postulare, anche solo come ipotesi di lavoro, che in materie come quelle della tutela e sicurezza del lavoro; delle professioni; della ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; della tutela della salute; dell'alimentazione; dell'ordinamento sportivo; della protezione civile; del governo del territorio; dei porti e aeroporti civili; dell'ordinamento della comunicazione; della previdenza complementare e integrativa; della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, possa non esistere ovvero si possa dar vita ad un sistema in cui non esista una legislazione nazionale, visto che per tutte queste materie prima e più in alto della dimensione regionale vi è quella nazionale³², non potendo che essere statale la disciplina dei *network* nazionali, degli ordini professionali nazionali, delle federazioni sportive nazionali, dei programmi aerospaziali nazionali, etc.

Certo a queste osservazioni si può ribattere che esprimono ipotesi puramente scolastiche che non hanno fondamento concreto, perché le Regioni non pensano a rivendicazioni irricevibili, perché è in definitiva lo Stato, in sede di intesa, a mettere i paletti che segnano i confini delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Senonché il punto, in senso giuridico, non è questo, ma è quello di stabilire il reale contenuto di una disposizione che per la sua formulazione più che prefigurare un quadro ordinato per il regionalismo differenziato, è idonea ad aprire la strada a veri e propri «assalti alla diligenza», di fatto rimettendo alle contingenti maggioranze politiche del momento l'assetto del regionalismo italiano.

Infine, per quel che concerne le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia finanziaria, dando per acquisito il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., il più importante interrogativo che viene da porsi è se l'eventuale aumento della spesa regionale, conseguenza dell'attuazione dell'autonomia differenziata, possa essere finanziato esclusivamente con le «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

Dovendosi peraltro tener presente che è alquanto singolare che l'aumento della spesa, conseguenza diretta dell'attivazione dell'autonomia differenziata, ove posta a carico

³¹ In questo senso, tra i tanti, ad esempio, M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers of Federalism*, n 1/2023, p. 54.

³² Così, ad esempio, G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, in *Italian Papers of Federalism*, n 1/2023, p. 13, che nota come, stante «la dimensione "strutturalmente" nazionale degli interessi pertinenti ad alcune delle materie attualmente oggetto di legislazione concorrente», risulti «difficile pensare» che queste materie possano essere «interamente devolute alle Regioni»; ancora G. C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 356.

esclusivamente della fiscalità generale, risulti sostanzialmente a costo zero, di fatto non determinando per i vertici regionali alcuna assunzione di responsabilità giuridica e politica innanzi all'elettorato regionale, venendo in concreto a disporre di nuove amplissime competenze e risorse, senza alcuna responsabilità attinente al prelievo di fronte ai propri elettori: solo onori e nessun onere. Cosa che non accadrebbe nel caso in cui, le nuove o maggiori spese a carico della Regione venissero finanziate, almeno parzialmente, in coerenza con lo spirito e i principii dell'art. 119 Cost., stabilendosi e applicandosi nuovi tributi ed entrate propri della Regione, si da poter sottoporre, una tale scelta politica, alla valutazione degli elettori, sulla base di un concreto giudizio costi-benefici.

È questa tuttavia una considerazione puramente collaterale rispetto al problema da cui deriva l'interrogativo circa l'ammissibilità del finanziamento dell'autonomia differenziata esclusivamente con la compartecipazione a quote di tributi erariali riferibile al territorio di ciascuna Regione.

In proposito si pone infatti una questione di sostenibilità finanziaria in stretto collegamento con i vincoli di finanza pubblica posti dalla Costituzione e dalla normativa dell'Unione europea.

Infatti per avere un'idea della portata che potrebbe avere l'ammettere il finanziamento dell'autonomia differenziata attraverso la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale si devono tener presenti alcuni dati concreti.

In primo luogo si deve considerare, come ampiamente sottolineato in dottrina, che già oggi «a causa del progressivo svuotamento della base imponibile Irap e dal limitato gettito fornito dalle addizionali Irpef ... più del 70 per cento dell'Iva è oggetto di compartecipazione per la copertura del fabbisogno sanitario», il che evidentemente «non lascia molto spazio al suo impiego per il finanziamento» di altre spese regionali. In secondo luogo che l'unica imposta che residua, tra le grandi imposte nazionali, su cui far gravare la compartecipazione regionale a tributi erariali, è l'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), che costituisce l'unico tributo «in grado di far fronte ad esigenze di spesa così rilevanti come quelle potenzialmente sollevate dal processo di autonomia differenziata»³³.

Senonché, ove divenisse questa la modalità di finanziamento dell'autonomia differenziata, oltre ad avvicinare i modelli di finanziamento delle Rad «a quelli delle Regioni a Statuto speciale, che già trattengono sul territorio gran parte delle imposte erariali che sono localmente riscosse», si darebbe vita ad un sistema che da un lato porrebbe «un problema di tenuta dell'intero sistema tributario, in grado di provocare un deterioramento della sua integrità, dato che la restituzione del gettito alle regioni corrisponderebbe a ... un diritto alla restituzione per la parte imputabile al loro territorio», dall'altro *de facto* non sarebbe «estendibile al complesso delle regioni qualora tutte» intendessero stipulare «intese per l'autonomia differenziata»³⁴.

³³ P. LIBERATI, *Relazione - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 15 marzo 2024*, p. 6.

³⁴ ID., loc. ult. cit., p. 6. Analogamente G. VIESTI, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 15 marzo 2024*, p. 8, per il quale, a tacer d'altro, garantire alle Regioni «compartecipazioni al

Detto diversamente un tale sistema non soltanto potrebbe risultare discriminatorio per le Regioni che dovessero accedere per ultime all'autonomia differenziata, ma sarebbe insostenibile per lo Stato che finirebbe per non avere più risorse finanziarie adeguate per il perseguimento delle proprie finalità politico-economiche, comprese quelle di riduzione del debito pubblico in adempimento degli obblighi comunitari, salvo aumentare necessariamente la pressione fiscale sull'insieme dei cittadini-contribuenti.

Dovendosi oltretutto notare che questa concezione del finanziamento dell'autonomia differenziata sembra riposare sul principio del cosiddetto "residuo fiscale" che postulerebbe che le risorse finanziarie prodotte dalle Regioni dovrebbero rimanere sui territori che le hanno generate.

Senza entrare qui nella *vexata questio* della genesi e del significato del concetto di "residuo fiscale"³⁵, vale tuttavia la pena di segnalare che la Corte costituzionale ha in proposito affermato che «il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'articolo 119 della Costituzione»³⁶, oltre a profilare «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica»³⁷.

c) Sulla complessiva interpretazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.

Rispetto all'art. 116 Cost. in dottrina è stato esattamente osservato che «la genesi di tale "clausola di differenziazione" non sembra accompagnata dalla piena consapevolezza della sua portata all'interno di un disegno unitario», pur intendendo «rispondere alla più profonda esigenza di distinguere giuridicamente le reali differenze che, di fatto, esistono tra i vari territori che compongono il Paese, sulla scorta di una differenziazione organizzativa, funzionale e competenziale quale proiezione delle diversità che oggettivamente connotano le Regioni»³⁸.

Questa disposizione si presta infatti ad essere interpretata in due modi completamente diversi: come meccanismo attraverso il quale le Regioni ordinarie possono acquisire uno *status* equiparabile a quello delle Regioni a Statuto speciale, come «se la differenziazione possa essere considerata un succedaneo dell'autonomia speciale»³⁹, ovvero all'opposto come disposizione a

gettito di ampia dimensione può ridurre significativamente le risorse disponibili per il ministero dell'Economia per far fronte al debito pubblico, che rimarrebbe a carico di tutti i contribuenti italiani».

³⁵ Come noto il "residuo fiscale" costituisce «un criterio di equità orizzontale su base individuale». Di esso, come osservato in dottrina, «si è proposta - negli ultimi anni - una forzatura interpretativa di natura territoriale», secondo la quale tale criterio indicherebbe «la differenza tra quanto ciascuna regione 'riceve', in termini di benefici, dai beni e servizi forniti dallo Stato e quanto ciascuna regione 'paga' in termini di imposte. Cosicché, le Regioni *avrebbero* un residuo fiscale negativo, qualora paghino più di quanto ricevano; e un residuo fiscale positivo qualora paghino meno di quanto ricevano». Così P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 7.

³⁶ Così Corte cost., sent. n. 69/2016.

³⁷ La frase è presa in prestito da Corte cost., sent. n. 118/2015 che riguardava però l'ammissibilità di taluni quesiti referendari regionali proposti dalla Regione Veneto, tra cui quello improntato al principio del "residuo fiscale: «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?».

³⁸ G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trento, 18-19 settembre 2020, 2021, pp. 98-99.

³⁹ ID., op. ult. cit., 100.

cui non sono riconducibili simili esiti, poiché, mentre la specialità sarebbe connotata da specificità storiche e giuridiche, la differenziazione rimarrebbe pur sempre collocata (e confinata) all'interno del quadro costituito dalla generale disciplina dettata dal Titolo V della Costituzione.

Interpretazione la prima che aleggia nel dibattito costituzionale e soprattutto a livello politico, apparendo, come osservato in dottrina, «piuttosto difficile sfuggire alla sensazione che attraverso il procedimento ex art. 116, co. 3 Cost. si cerchi di intraprendere un cammino destinato a condurre nella prospettiva «(di almeno alcune) delle Regioni che intendono differenziarsi alla specialità regionale», anche attraverso una sorta di assolutizzazione «del metodo negoziale che caratterizza quest'ultima»⁴⁰.

Sebbene, avverso questa interpretazione sembrerebbe porsi quella giurisprudenza costituzionale – scaturita dal tentativo della Regione Veneto di sottomettere agli elettori un quesito referendario così formulato: “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a Statuto speciale?” (art. 2, co. 1, n. 5 legge reg. n. 15 del 2014) che, dichiarando costituzionalmente illegittima la disposizione legislativa regionale richiamata, ha affermato che un *referendum* di tal fatta, pur consultivo, avrebbe violato gli «obblighi costituzionali», intendendo «includere la Regione Veneto nel novero delle Regioni a Statuto speciale, tassativamente enumerate nell'art. 116 Cost.»⁴¹.

Con ciò sembrando affermare una costituzionale ontologica diversità fra Regioni a Statuto speciale e Rad, riconducibile, come si è visto sopra, anche alla lettera dell'art. 116 Cost.

Pronuncia che, però, se sembra chiudere la questione sul piano formale, la lascia impregiudicata sul piano sostanziale, non indicando alcun parametro per distinguere fra specialità e differenziazione ovvero per definirne il rapporto nel contesto costituzionale.

Di rilievo in dottrina appare quell'orientamento che ha ritenuto di poter distinguere tra specialità e differenziazione «in termini di origine e ragioni sottostanti alla disciplina costituzionale, ai regimi e alle forme di autonomia riconosciute», ponendo «l'accento sull'“*original intent*” e sulle esigenze che sottostanno alla nascita del disegno costituzionale originario (per le Regioni speciali) e alle modifiche del Titolo V (per le Regioni differenziate), le quali si riflettono sulle divergenze nelle relative previsioni costituzionali». Osservando in proposito che la specialità «è qualcosa di più dell'autonomia, perché non si radica genericamente nell'esistenza di situazioni particolari, ma più precisamente in peculiarità tali da non poter essere adeguatamente risolvibili restando all'interno del quadro normativo dettato per la generalità delle Regioni». Mentre la differenziazione, ben diversamente, «risulta essere un percorso disponibile per le Regioni ordinarie che intendano dotarsi di un *surplus* di competenze, a partire dalla clausola generale prevista all'art. 116, c. 3 Cost.». Cosicché «ad uno sguardo complessivo ... mentre le Regioni speciali *sarebbero nate* per ragioni “qualitative” (storico-identitarie), il concetto di Regioni differenziate *nascerebbe* per ragioni “quantitative” (nel senso

⁴⁰ M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, in M. ID. (a cura di) *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., p. 50.

⁴¹ Così Corte cost., sent. n. 118/2015 (punto 8.6. del Considerato in diritto).

di accrescimento del numero di materie di loro competenza), in chiave prettamente “funzionale”⁴².

Anche questa dottrina (ad avviso di chi scrive condivisibile nel suo impianto) tuttavia è costretta ad ammettere che «l'evoluzione del sistema regionale italiano ... induce a smentire una distinzione tra specialità e differenziazione in termini così categorici e antitetici»⁴³.

Lasciando da parte i *desiderata* di alcune o di molte Regioni ordinarie, che, nelle richieste di differenziazione, di frequente muovono da ragioni puramente politiche, spesso ideologiche, e quella che è stata definita la “crisi della specialità”, la ragione giuridica della tendenziale omologazione fra specialità e differenziazione è per lo più riconducibile «all'avvicinamento, quando non alla vera e propria assimilazione, tra numerosi profili che connotano l'autonomia delle Regioni speciali e delle Regioni ordinarie»⁴⁴, essendosi assistito ad un quasi rovesciamento della posizione delle Regioni ordinarie rispetto a quella delle Regioni a Statuto speciale, che ha trovato il suo inveramento nella revisione del Titolo V della Cost. “Quasi rovesciamento” che è indubitabilmente testimoniato dalla c.d. “clausola di maggior favore” prevista dall'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, che ha inteso evitare che le Regioni a Statuto speciale venissero a trovarsi paradossalmente in una condizione di minor autonomia rispetto alle Regioni ordinarie.

Previsione il cui maggior difetto è quello di aver contribuito a veicolare una concezione della specialità come se la stessa fosse equivalente «necessariamente – e solamente – a competenze maggiori», degradandola «a mero dato quantitativo»⁴⁵.

Prospettiva questa in cui è abbastanza agevole riconoscere una progressiva tendenziale omologazione fra specialità e differenziazione. E non è un caso, inserendosi in questa logica di tipo “quantitativo”, che, persino nella legge di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. si è introdotta, contro la chiara lettera di questa disposizione che si riferisce alle Regioni “altre” rispetto a quelle speciali⁴⁶, una norma, l'art. 11, comma 2, che stabilisce che. «ai sensi

⁴² Per quest'indirizzo, più di recente, G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., pp. 101-102 a cui si rimanda per la dottrina precedente ampiamente citata nella nota 23.

⁴³ ID., op. ult. cit., p. 103.

⁴⁴ ID., op. ult. cit., p. 108.

⁴⁵ Ancora ID., op. ult. cit., 109, il quale tuttavia rifiuta questa prospettiva, ritenendo però, che la specialità andrebbe attualizzata, conservando «solo quelle forme di specialità che presentino un fondamento radicato nelle vicende storiche e nelle esigenze pregiudicanti originarie, ma avvalorato dal punto di vista della conformità alle necessità odierne e attuali dei territori e delle popolazioni», a cui corrisponderebbero tutti quei «poteri “differenziati” e “adeguati” a intervenire sulle condizioni di difformità, così da assicurare a Regioni che sono speciali, e perciò caratterizzate da situazioni di «oggettiva diversità», la migliore dotazione di poteri come riflesso dei loro caratteri peculiari» (pp. 127-128).

⁴⁶ Nel senso del testo A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria”*, cit., p. 318, per il quale, oltre al tenore letterale dell'art. 116 Cost., depone in questo senso anche il tenore letterale dello stesso art. 10 della l. cost. n. 3/2001, che «predica l'applicazione alle Regioni speciali e alle Province autonome delle “disposizioni della presente legge costituzionale [...] per le parti in cui prevedono un'autonomia più ampia di quella attribuita”: non anche, quindi, delle disposizioni poste da fonti diverse, quali le leggi previa intesa di cui all'articolo 116, u.c., Cost.». *Contra*, ad esempio, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, p. 493, per il quale in forza dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, l'art. 116, comma 3 Cost. dovrebbe ritenersi applicabile anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano, essendo preordinato a realizzare «un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma»; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori*

dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

D'altronde se, a seguito della riforma del Titolo V, si ricercano le differenze nel grado di autonomia fra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale le stesse, se è vero che esistono ancora, è però altrettanto vero che sembrano assumere una dimensione spiccatamente quantitativa, fatta salva l'autonomia finanziaria. La potestà generale residuale delle Regioni ordinarie si avvicina molto alla potestà legislativa primaria o piena o esclusiva riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale, sebbene questa seconda incontri minori limiti di quelli ritenuti propri della prima, estendendosi ad alcune materie rispetto alle quali le Regioni ordinarie o non hanno potestà legislativa o hanno potestà legislativa concorrente. E se è vero che le Regioni a Statuto speciale sono ancora titolari di una competenza legislativa integrativa/attuativa, è, però, altrettanto vero che la stessa ha parzialmente perduto il rilievo avuto precedentemente la riforma del Titolo V, visto che in forza della "clausola di favore" molte delle materie di potestà integrativa sono divenute materie di potestà concorrente. Inoltre il novellato art. 118 Cost., attraverso l'introduzione del principio di sussidiarietà è di per sé idoneo, ove vi fosse data piena attuazione, a determinare una progressiva omologazione delle Regioni ordinarie a quelle speciali in campo amministrativo.

Viceversa è a livello finanziario che si registra una differenza ancora significativa fra queste due tipologie di Regioni. Rispetto ad una finanza fortemente derivata dalle Regioni ordinarie, basata su trasferimenti periodici disposti dallo Stato e su una limitata compartecipazione al gettito dei tributi erariali, le entrate delle Regioni a Statuto speciale derivano non tanto dai tributi propri e dai trasferimenti perequativi dello Stato, quanto piuttosto dalle compartecipazioni al gettito erariale che risulta riferibile al territorio regionale, attraverso un meccanismo di determinazione bilaterale che tende a prescindere dal fabbisogno *standard* di ciascuna Regione. L'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale presenta infatti una evidente natura "pattizia", estranea a quello delle Regioni ordinarie, che origina direttamente dalle norme statutarie e dalle norme di attuazione adottate con decreto legislativo, ma formate nell'ambito di Commissioni paritetiche, in cui si ritrova l'elenco dei tributi erariali il cui gettito è devoluto, interamente o in parte, alla Regione e in cui sono stabiliti gli ambiti e i limiti della potestà impositiva, tributaria, finanziaria e contabile di ciascuna Regione e che possono essere modificate solo con l'accordo della Regione stessa.

forme e condizioni particolari di auto-nomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, pp. 419 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritto regionale*, n. 3/2019, pp. 13 ss.; più restrittivamente (almeno in teoria, ma non in concreto perché l'adeguamento degli Statuti speciali sembra, ancora oggi, di là da venire) M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V*, cit., p. 2, per il quale «interpretando (come sembra possibile) la clausola dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 come concernente non soltanto le norme sostanziali ma anche quelle procedurali, questo meccanismo di ampliamento delle forme e condizioni di autonomia possa ritenersi estensibile anche alle Regioni e Province già dotate di specialità, sebbene limitatamente alla sola fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti».

Ebbene, di fronte ad un tale contesto di tendenziale attenuazione del diverso grado di autonomia fra le due tipologie di Regioni, quantomeno in ambito legislativo e amministrativo, non appare improprio attribuire alla “differenziazione” il senso e il significato di meccanismo che prefigura e permette una ulteriore omologazione alla “specialità”, soprattutto ove si ammetta che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere finalizzate, in materia finanziaria, all’introduzione di un sistema bilaterale modellato su quello “pattizio” delle Regioni a Statuto speciale, deferendo la determinazione delle entrate regionali derivanti dalle competenze devolute a Commissioni paritetiche formate da Stato e Regioni, come previsto dalla legge quadro appena approvata.

Certamente da un punto di vista puramente logico il concetto di “differenziazione” di una Regione ordinaria rispetto alle altre Regioni ordinarie è cosa ben diversa rispetto a quello di specialità che connota le Regioni a Statuto speciale come “altre” rispetto a quelle ordinarie, ma non è men vero che se la “differenziazione” di cui all’art. 116 Cost. viene intesa come un meccanismo puramente pattizio che consente a ciascuna Regione ordinaria di acquisire caratteri di “specialità” rispetto a tutte le altre Regioni ordinarie, sì che all’estremo ciascuna delle 15 Regioni può divenire “speciale” rispetto a tutte le altre, allora è ovvio che la “differenziazione” finisce per rappresentare un succedaneo dell’autonomia speciale.

Anche se non si può fare a meno di osservare che così interpretata la “differenziazione” finirebbe per annientare il concetto stesso di Regione ordinaria che verrebbe per questa via espunto dalla Costituzione, a vantaggio della progressiva realizzazione di un sistema di 20 Regioni, reciprocamente speciali.

Quanto detto non è tuttavia finalizzato a prendere posizione sulla legittimità di questa interpretazione (che per vero non sembra componibile con l’impianto del Titolo V delle Costituzioni) o a sostenere che, assai più limitatamente (e condivisibilmente), l’art. 116, comma 3 Cost., ammetta una più ridotta differenziazione in un contesto di conservazione del riparto di competenze dettato dal Titolo V Cost., consentendo forme e condizioni particolari di autonomia, come recita l’art. 116 Cost., «concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s)» – laddove quel “concernenti” letteralmente significa che non è in discussione la natura dell’autonomia regionale, ma la rideterminazione degli spazi dell’autonomia regionale in quelle determinate materie⁴⁷ – quel che qui preme evidenziare è che la formulazione a maglie larghe dell’art. 116, comma 3 Cost. veicola un così pesante carico di ambiguità che conferma la pessima qualità di questa disposizione, risultando, per vero, sostanzialmente incapace di rappresentare il binario su cui sviluppare il regionalismo italiano.

⁴⁷ Tra altri, G. COMAZZETTO, *I “limiti di contenuto” ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, cit., p. 13, cogliendo come quel “concernenti” sembrerebbe far riferimento a «sotto-ambiti materiali» rispetto all’elenco di cui all’articolo 117, commi 2 e 3, piuttosto che ad intere materie; nello stesso senso P. L. PORTALURI, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 8 aprile 2024*, p. 3. che sottolinea come l’art. 116, comma 3, Cost., usi «il sintagma “concernenti le materie”, che è chiaramente un *minus* rispetto alle singole materie».

2. L'intesa prevista dall'art. 116, comma 3 della Costituzione ed i problemi ad essa inerenti

Si è detto sopra che risulta persino dubbio se l'intesa richiamata dalla norma sia assimilabile a quelle di cui all'art. 8 Cost.⁴⁸ ovvero abbia altra natura, valendo quale «formula verbale riassuntiva di forme di partecipazione regionale a procedimenti decisionali statali dal contenuto e dall'oggetto variabili»⁴⁹, ovvero implichi un procedimento assai più simile a quello di approvazione degli statuti regionali, impostosi nella prassi ai sensi delle previgenti disposizioni costituzionali⁵⁰.

Questo perché il comma 3 dell'art. 116 Cost., non fornisce alcun elemento per chiarire la portata dell'intesa, anche a valorizzare al massimo l'interpretazione letterale dello stesso. E tuttavia si tratta di una questione capitale non solo per definire il ruolo del Parlamento e la necessità di una legge di attuazione, ma anche per stabilire come si vedrà la possibile vincolatività della legge di attuazione rispetto all'intesa stessa.

Approfondendo questa problematica, una prima cosa da notare è che il ricorso all'istituto dell'«intesa» a cui rinvia il richiamato comma 3 dell'art. 116 si ritrova in Costituzione altre quattro volte. Così è nell'art. 8 che dispone che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica siano «regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze»; nell'art. 117, comma 8, che prevede che «le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni» siano ratificate con legge regionale; nel successivo comma dello stesso art. 117 Cost. che stabilisce che nelle materie di sua competenza la Regione possa concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato»; infine nell'art. 118 Cost., comma 3 che dispone che la legge statale disciplini «inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

Si tratta di casi molto diversi fra loro la cui eterogeneità non consente di ricavare alcun elemento dirimente sulla natura e sulla vincolatività dell'intesa ex art. 116 Cost., salvo evidenziare il collegamento fra l'adozione dell'intesa e il successivo necessario intervento di un atto legislativo, oltre che per il caso di cui all'art. 116 Cost., anche nei casi dell'art. 8 Cost. e dell'art. 117, comma 8, disposizione quest'ultima in cui alla legge è attribuita una espressa funzione di ratifica.

Nell'ordinamento costituzionale italiano inoltre l'intesa costituisce uno dei principali mezzi di attuazione del principio di leale collaborazione.

«L'esame della legislazione e della giurisprudenza costituzionale non consente tuttavia di configurare una categoria unitaria, non esistendo un unico paradigma di concertazione» e soprattutto potendosi distinguere fra «intese forti» (che) implicano la parità delle parti essendo

⁴⁸ Come già riportato, afferma uno stretto parallelismo tra queste intese e quelle di cui all'art. 8 Cost., A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., pp. 321-322.

⁴⁹ Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 158 ss. Per una panoramica sulle posizioni assunte dalla dottrina circa la natura giuridica e l'efficacia dell'intesa P. ROSSI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 49-52.

⁵⁰ Richiama questo *modus operandi* M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta online*, n.2/2023, p. 498, reperibile all'indirizzo giurcost.org/post/MARIO%20BERTOLISSI/22717.

“atti a struttura necessariamente bilaterale”, sicché l’eventuale disaccordo costituisce un ostacolo insormontabile alla conclusione dell’*iter* e impedisce l’assunzione unilaterale della decisione», e “intese deboli” (che) si risolvono nella manifestazione di un parere favorevole da parte delle Regioni che, se mancante o negativo, non impedisce l’ulteriore corso del procedimento, essendo sempre surrogabili da un atto unilaterale dello Stato»⁵¹.

Dovendosi, peraltro, escludere che le “intese deboli” siano comparabili con quelle previste dal terzo comma dell’art. 116 Cost., poiché «mentre le prime sono atti interni di procedimenti essenzialmente di natura amministrativa, l’intesa prevista dall’art. 116, co. 3, Cost. è parte di un procedimento di formazione di una legge, avente una natura peculiare, stante l’efficacia rinforzata delle relative disposizioni»⁵².

In dottrina peraltro il modello procedimentale di cui all’art. 116, comma 3 Cost. è stato accostato altresì a quello della autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che, «a una prima valutazione, sarebbe parso maggiormente coerente a regolare il recepimento di accordi di cui sono parti enti territoriali (intesi come livelli ordinamentali, per altro tra loro pariordinati alla luce della formulazione dell’art. 114 Cost., come novellato nel 2001)», interpretato quale modello «della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi»⁵³.

Accostamento che tuttavia ha suscitato non poche perplessità, osservandosi «che i trattati o gli accordi internazionali presuppongono l’eterogeneità dei soggetti parte del rapporto: a questo fine rilevano le relazioni tra Stati sovrani o tra enti interni alla struttura statale ma sempre con altri soggetti della comunità internazionale» e dunque una oggettiva separazione tra la fase pattizia, «trattandosi di un’azione sul piano esterno, da inquadrarsi all’interno del diritto internazionale e, in particolare all’interno della Convenzione di Vienna del 1969 anche in relazione ai profili di responsabilità degli Stati derivanti dall’adesione a un accordo internazionale»⁵⁴, e la fase parlamentare di diritto interno, laddove assai diversamente l’intesa tra lo Stato e la Regione sarebbe «un accordo interno di diritto costituzionale»⁵⁵, «interamente confinato all’interno del quadro costituzionale italiano»⁵⁶, con la conseguenza che un’eventuale limitazione dell’intervento parlamentare alla mera approvazione o meno dell’intesa, non troverebbe alcun giustificato parallelo nella correlativa limitazione dell’intervento parlamentare alla mera ratifica o meno di un trattato.

Muovendo da un diverso punto di vista si è notata una strettissima affinità fra il rapporto che sussisteva, ai sensi del previgente art. 123 Cost., fra la delibera regionale dello Statuto e la successiva legge parlamentare di approvazione⁵⁷.

⁵¹ Sul punto, per tutti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 158-159 e la dottrina e la giurisprudenza costituzionale ivi citata.

⁵² In questo senso ancora ID., op. ult. cit., p. 159

⁵³ G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, p. 10.

⁵⁴ ID., op. ult. cit., p. 12.

⁵⁵ Per questa osservazione, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 159-160.

⁵⁶ G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale*, cit., 12.

⁵⁷ Il secondo comma del previgente art. 123 Cost. recitava: «Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica».

Disposizione che implicava necessariamente che il testo deliberato dal Consiglio regionale fosse identico a quello approvato con la legge statale e dunque che il testo trasmesso al Parlamento non fosse emendabile, salvo iniziare nuovamente la procedura in caso di modifiche o di mancata approvazione. Necessaria coincidenza fra i due testi che nella prassi venne ottenuta trasmettendosi alle Camere le bozze di Statuto, al fine di ottenere un testo concordato da sottoporre dapprima alla deliberazione del Consiglio regionale e poi all'approvazione del Parlamento.

Il problema della non emendabilità della delibera statutaria veniva dunque risolto attraverso una procedura informale di negoziazione che sfociava in un testo concordato del tutto assimilabile a quello di una intesa che doveva poi essere sottoposto al *placet* della Regione, a mezzo della delibera del Consiglio regionale e successivamente immesso nell'ordinamento attraverso la legge del Parlamento. Tanto che le vecchie leggi di approvazione degli Statuti si componevano di un solo articolo di approvazione dello Statuto che veniva allegato alla legge, divenendone parte integrante.

Schema agevolmente sovrapponibile a quello dell'art. 116, comma 3, Cost., essendosi sostituita alla negoziazione informale, una negoziazione formale, ossia l'intesa, in cui il fondamento e la giustificazione della sua sostanziale inemendabilità riposano sulla natura previamente concordata dell'atto da approvare dalle Camere a maggioranza assoluta. Fulcro e presupposto di questo schema è tuttavia il centrare la negoziazione fra Stato e Regione sull'intervento determinante o, quantomeno, significativo del Parlamento, ossia del soggetto che è chiamato ad immettere nell'ordinamento il contenuto dell'intesa, conformemente al testo concordato, attraverso una legge, composta da un solo articolo che approva l'intesa.

Né di ostacolo a questa interpretazione può essere il tenore letterale del comma 3 dell'art. 116 Cost., laddove prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ... con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, ... approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione», poiché quel «sulla base», se è vero che non è equivalente a «in conformità», non è di per sé sufficiente a conferire all'intesa il carattere di mero atto endoprocedimentale preparatorio, in quanto è evidente che la norma intende che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuite con la legge siano proprio quelle definite con l'intesa, sicché nulla osta a che la legge statale si configuri come legge di mera approvazione dell'intesa, come avveniva per i vecchi Statuti regionali.

Tuttavia la prevalente dottrina e specialmente la «politica» si sono orientate a ritenere che lo schema procedurale di cui all'art. 116 Cost. richiami o ricalchi quello dell'art. 8 della Costituzione che, come noto, prevede che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica siano «regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze». Tesi che troverebbe un conforto testuale nell'uso della formula «sulla base di intesa/intese», usata nelle due disposizioni.

Anche se, come accennato all'inizio, fra le due formulazioni testuali vi è una differenza importantissima, ossia la previsione dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti, che è incomprensibile se riferita al calcolo di cui all'art. 8 Cost., ove si consideri che già la previa

intesa è di per sé sufficiente a rendere inabrogabile o immodificabile la legge, se non attraverso una successiva legge previa intesa.

Inoltre l'assimilazione fra questi due schemi procedurali sarebbe dimostrata sia dal fatto che tanto nell'art. 8 Cost., quanto nell'art. 116 Cost. l'intesa avrebbe la natura di "atto interno del procedimento legislativo"⁵⁸ sia ancora dal fatto che in ambedue i casi l'intesa sarebbe riconducibile ad un atto bilaterale di tipo negoziale.

Interpretazione che ha trovato nella "politica" la sua più compiuta espressione al punto che gli accordi preliminari intercorsi nel 2018 fra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna stabilivano espressamente che «l'approvazione da parte delle Camere dell'intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma»⁵⁹.

Accedendo a questa interpretazione «la legge rinforzata sarebbe limitata nella competenza rispetto all'intesa previamente stipulata tra Governo e Regione interessata, di cui potrebbe solo "prendere atto", approvandola o meno. L'intesa pertanto dovrebbe essere annessa al progetto di legge come allegato inemendabile in quanto da essa discenderebbe l'attribuzione di forme differenziate di autonomia»⁶⁰, in sostanza si tratterebbe di «una "legge involucro", la cui competenza sarebbe limitata all'approvazione delle intese stipulate tra Stato-Governo e Regioni»⁶¹. Come già avvenuto per le leggi "approvative" delle intese con le confessioni acattoliche gli articoli della legge si dovrebbero limitare a replicare gli articoli dell'intesa che in ogni caso andrebbe allegata alla legge stessa.

Sebbene si debba avvertire che per le leggi previa intesa adottate per definire i rapporti con le confessioni acattoliche la prassi non è andata nel senso di un così rigido "prendere o lasciare",

⁵⁸ Sono noti i tentativi fatti dalla dottrina per sostenere che le intese con le confessioni acattoliche possano configurarsi come atti di diritto esterno ovvero come accordi bilaterali esterni all'ordinamento dello Stato, ma questi tentativi hanno sempre incontrato un ostacolo insormontabile nell'analisi comparativa degli art. 7 e 8 Cost., dai quali si ricava che mentre il Concordato può qualificarsi come atto di diritto esterno, conseguente al proclamato carattere originario e sovrano dell'ordinamento della Chiesa cattolica, la stessa cosa non può affermarsi per le confessioni acattoliche. Se infatti anche queste ultime fossero state concepite dalla Costituzione come enti originari, i loro rapporti con lo Stato avrebbero dovuto essere «regolati direttamente dalle intese e la legge avrebbe dovuto limitarsi a darvi esecuzione». In questo senso, tra i tanti, M. MAZZIOTTI DI CELSO - G. M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2007, 4^a ed., p. 179. Per la dottrina meno recente si veda la lucida elaborazione della differenza fra Concordato e intese in P. A. D'AVACK, (voce) *Concordato ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, vol. VIII.

⁵⁹ Si veda l'ultimo punto delle premesse, uguale in ciascuno dei tre accordi preliminari, contenuto a p. 5 degli accordi con le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia e a p. 6 dell'accordo con la Regione Veneto.

⁶⁰ P. ROSSI, *Il regionalismo differenziato*, Padova, 2020, p. 51, reperibile all'indirizzo internet dell'Università di Trento http://www.liatn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=19:liaebooks&catid=2:uncategorised&Itemid=144.

⁶¹ Così R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, p. 4. Nello stesso senso si vedano N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, 2001, p. 57; e M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2002, § 4.1; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., 321-322.

ammettendosi la possibilità di emendamenti diretti a modificare «parti che non siano tali da incidere sui contenuti dell'intesa» ovvero riguardanti il versante "interno" del recepimento dell'intesa, quali la copertura finanziaria, o la data di entrata in vigore delle leggi stesse⁶², ma comunque mai diretti ad incidere sui contenuti dell'intesa, rimanendo ben fermo il principio che «la eventuale reiezione anche di un solo articolo determinerebbe l'ulteriore improcedibilità del disegno di legge e la conseguente necessità di una rinegoziazione dell'intesa»⁶³.

Si tratta di quella che è stata definita teoria della c.d. emendabilità limitata⁶⁴. In sostanza la legge regolatrice dei rapporti con le confessioni acattoliche sarebbe una legge formalmente emendabile, quindi solo nominalmente di approvazione, ma il cui contenuto essenziale sarebbe predeterminato da una negoziazione politica, cristallizzata nell'intesa, il cui recepimento sarebbe presupposto indefettibile della legge, tanto che «l'approvazione di proposte emendative contrarie ai principi cardine dell'intesa renderebbero necessaria la sua rinegoziazione, ed il conseguente azzeramento dell'iter del progetto di legge»⁶⁵.

Con la conseguenza che anche per le "leggi di approvazione delle intese" ex art. 116, comma 3 Cost., il Parlamento sarebbe «non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa, o con specifiche e motivate richieste di riesame dell'intesa stessa, che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento ma (di) riaprire i negoziati tra lo Stato e la Regione, sulla base di esplicite indicazioni programmatiche, in vista di una successiva, maggiormente possibile, approvazione parlamentare»⁶⁶.

Tesi che peraltro è l'unica compatibile con il potere presidenziale di rinvio delle leggi. Infatti ove il Presidente della Repubblica ritenesse di rinviare la legge ex art. 116 Cost., per motivi di legittimità (o anche di merito), ove il Parlamento non potesse emendare la legge, ne riuscirebbe del tutto vanificato il predetto potere presidenziale di rinvio, perché il Parlamento si troverebbe

⁶² Per i citati casi si vedano rispettivamente l'ammissione dell'emendamento 34.1 della Commissione relativo all'A.C. 1849 riguardante l'intesa con la Chiesa evangelica luterana in Italia (v. A.C., XII leg., res. sten. 11 maggio 1995, p. 10563); l'articolo aggiuntivo 4.01 e l'emendamento 3.1, rispettivamente riferiti agli AA.CC. 2738 (Comunità israelitiche italiane) e 2747 (Chiese avventiste del 7° giorno) in A.C., XIII leg., I Commissione, res. somm. 11 dicembre 1996, p. 40 s.; ancora l'emendamento 26.100 approvato nel corso dell'iter dell'A.S. 2235, XVI leg. (Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai). Per queste informazioni e per ulteriori elementi in merito a questa problematica cfr.: A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4547.

⁶³ G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., pp. 14-15.

⁶⁴ A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese*, cit., 4535 ss.

⁶⁵ G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., p. 14.

⁶⁶ Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 165, per il quale questa conseguenza originerebbe da una interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost. quale disposizione che «configura un procedimento normativo a struttura complessa, sicché tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sarebbero costitutivi della legge di autonomia negoziata, da cui deriverebbe che la corrispondenza tra i due atti avrebbe solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva». Interpretazione che si discosterebbe nettamente da quella diversa «prospettiva tesa a valorizzare la piena autonomia dell'intesa, quale atto perfetto e efficace, anche normativamente efficace, da cui deriverebbe che il parlamento dovrebbe attenersi formalmente e sostanzialmente ai contenuti dell'atto bilaterale: ... prendere o lasciare, *tertium non datur*». Nello stesso senso D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, p. 344, reperibile all'indirizzo www.rivistaaic.it.

nella condizione o di respingere o di riapprovare la legge nello stesso testo, a prescindere dai rilievi presidenziali. Laddove l'approvazione con emendamenti costringerebbe le Parti a tener conto delle valutazioni presidenziali a riprendere le trattative per una modifica dell'intesa, così conservandosi al Capo dello Stato il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale che la Costituzione gli assegna. Né è ipotizzabile che il potere presidenziale di rinvio non operi per le leggi ex art. 116 Cost., perché una tale opinione non ha fondamento né nella lettera, né nello spirito dell'art. 74 Cost., né è in alcun modo desumibile dal medesimo terzo comma dell'art. 116 Cost., anzi non rinvenendosi ragioni sistematiche idonee ad escludere l'esercizio di una siffatta attribuzione presidenziale⁶⁷.

In dottrina tuttavia non è mancato chi ha criticato l'assimilazione della procedura ex art. 116, comma 3 Cost. a quella dell'art. 8, osservando che «le prime riguardano i rapporti tra Stato e Regioni, cui si compone la Repubblica italiana, le seconde i rapporti con confessioni religiose, che, al pari dei patti con la Chiesa cattolica di cui all'articolo 7, sono espressione di ordinamenti separati e autonomi, con conseguente inemendabilità delle leggi di ratifica delle intese con le confessioni religiose. In fondo alla stessa stregua dell'autorizzazione con legge della ratifica dei trattati internazionali ex articolo 80». Mentre nel caso «del trasferimento delle funzioni e delle materie di cui al 116, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie», essendo nel «campo della definizione della forma di stato, dei rapporti tra cittadini e istituzioni, venendo coinvolti appieno le garanzie dei diritti e le modalità di esercizio dei poteri», si deve postulare il «coinvolgimento pieno e diretto della rappresentanza nazionale e dell'organo della sovranità dell'intero popolo italiano (e non solo quello dei territori interessati) appare necessario»⁶⁸.

Più ampiamente – a prescindere dalla configurabilità, del tutto opinabile, delle intese con le confessioni acattoliche come atti di diritto esterno, alla stessa stregua dei Patti lateranensi e dei trattati internazionali – si è evidenziato che l'aver individuato per le intese ex art. 116, comma 3 Cost. «il modello delle intese ex art. 8 Cost., colloca – in maniera per qualche verso anomala – l'attivazione del regionalismo differenziato nel prisma procedurale della protezione delle minoranze, piuttosto che in quello della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi (benché comunque ricompresi all'interno della Repubblica complessivamente intesa, se non anche dello stesso Stato-ordinamento)»⁶⁹.

Difatti «riguardo l'approvazione delle intese di cui di cui all'art. 116, comma 3, Cost. il richiamo all'art. 8 Cost. risulta «del tutto ingiustificato, sul piano giuridico prima ancora che su quello politico». E questo per due ragioni. In primo luogo, perché «totalmente differente è l'ambito di applicazione dell'intesa». Nell'un caso l'intesa interviene «tra soggetti ... il cui

⁶⁷ In senso conforme, ad esempio, D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, in *federalismi.it*, n. 13/2022, p. 79. Sull'ammissibilità del potere di rinvio per le leggi ex art. 116, comma 3 Cost., A. I. ARENA, *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Consulta Online*, n. 1/2021, pp. 306-307, e anche G. LAURI, M. MALVICINI, *Il Presidente delle Autonomie? Il capo dello Stato tra unità nazionale e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale in trasformazione*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, pp. 267 ss.

⁶⁸ Così G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione - Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di Legge nn. 615 e conn.* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 30 maggio 2023, p. 4; A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, cit., p. 2 ss.

⁶⁹ G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 11.

accordo non intacca in alcun modo né le prerogative parlamentari né quelle “ordinamentali” che, invece, ben vengono chiamate in causa nelle intese tra Stato e Regioni». Secondariamente perché radicalmente diversi sono i soggetti interessati all’intesa da un lato le Confessioni acattoliche, la cui esistenza è ricollegabile all’esercizio del fondamentale diritto di libertà religiosa, in linea di principio prive di soggettività pubblicistica, se non nei limiti in cui i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge, dall’altro lo Stato e le Regioni, «ai sensi dell’art. 114 Cost., componenti essenziali della Repubblica», tra loro «indissolubilmente interdipendenti», rispetto ai quali l’intesa non «si limiterà a disciplinarne i rapporti, bensì si spingerà a modificare tanto le prerogative del Parlamento quanto il funzionamento dello Stato nel suo complesso». Radicale diversità che «varrebbe, già di per sé, a negare la natura meramente “ratificatoria” (*rectius*: recettizia) dell’intervento parlamentare sulla legge di cui all’art. 116, comma 3, Cost., con la conseguenza che l’emendabilità dei contenuti di quest’ultima da parte del Parlamento» sarebbe da ritenere «non solo consentita, ma anche fortemente auspicabile»⁷⁰.

Per vero, in dottrina il problema della emendabilità o inemendabilità dell’intesa ovvero della maggior o minor discrezionalità del Parlamento nel modificare l’intesa è stato correttamente posto in strettissima correlazione con la delicata questione della natura giuridica dell’intesa.

In merito tra gli interpreti si riscontrano diversi orientamenti. Per un primo indirizzo l’intesa avrebbe una natura eminentemente preparatoria, ammettendosi una maggiore discrezionalità del Parlamento all’atto di deliberare la legge⁷¹.

Altra dottrina ha inquadrato il momento pattizio come un vero e proprio presupposto sostanziale dell’atto legislativo⁷², per alcuni, come notato sopra, presupposto esterno al successivo procedimento legislativo⁷³, per altri «quale atto perfetto e efficace, anche normativamente efficace, da cui deriverebbe che il Parlamento dovrebbe attenersi formalmente e sostanzialmente ai contenuti dell’atto bilaterale: ... prendere o lasciare, *tertium non datur*»⁷⁴, ragione per la quale «la legge parlamentare sarebbe di sola approvazione, e quindi *potrebbe* solo approvare il provvedimento, sul quale si è formato il consenso dei rappresentanti [...] oppure respingerlo, ma non potrebbe né emendarlo, né apporre condizioni»⁷⁵.

⁷⁰ A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, cit., pp. 5-7.

⁷¹ N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all’interpretazione dell’art. 8 della Costituzione*, Bari 1990, p. 179; B. RANDAZZO, *La legge “sulla base” di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di) *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino 2001, pp. 897 ss.

⁷² F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna 1999, p. 129; S. LABRIOLA, *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, in S. TRAVERSA (a cura di) *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Napoli, 2006, pp. 216 ss. Diffusamente per le diverse opinioni in materia G. LONG, *I disegni di legge attuativi di intese e accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, Roma 1987, vol. II, p.3 ss.

⁷³ Si veda, ad esempio, G. CASUSCELLI, *Concordato, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, pp. 247 ss., il quale, ricollegando all’intesa il principio dello *stare pactis*, deriva dallo stesso «un limite, costituzionalmente garantito, al potere legislativo che potrà soltanto approvare o respingere il progetto di legge governativo per l’esecuzione dell’intesa raggiunta, ma non modificarlo o amputarlo di qualche sua parte», salvo ammettere una forma di eccesso di potere da parte del potere legislativo ordinario sindacabile dalla Corte costituzionale.

⁷⁴ La citazione è presa da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 165, che tuttavia non aderisce a questa impostazione.

⁷⁵ S. LABRIOLA, *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, cit., p. 270.

Mentre altri autori hanno proposto una interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost. quale disposizione che «configura un procedimento normativo a struttura complessa, sicché tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sarebbero costitutivi della legge di autonomia negoziata, da cui deriverebbe che la corrispondenza tra i due atti *avrebbe* solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva»⁷⁶.

Senza necessità di prendere posizione su questa questione si può nondimeno osservare che tutti coloro che hanno ammesso che la natura giuridica dell'intesa non vincolerebbe i contenuti giuridici della successiva legge parlamentare, lo hanno fatto con l'esclusiva finalità di recuperare un ruolo se non determinante, quantomeno rilevante del Parlamento, del tutto marginalizzato nella prassi relativa alla deliberazione delle leggi regolatrici dei rapporti con le Confessioni acattoliche⁷⁷. Evenienza che ora ricorrerebbe anche nel caso delle intese ex art. 116, comma 3 Cost.

E tuttavia, a prescindere dalla natura giuridica dell'intesa, si fa fatica a scappare dalla seguente alternativa dilemmatica: o vi deve essere sostanziale corrispondenza fra i contenuti dell'intesa e quelli della legge e allora la legge non potrà che avere funzione ratificatoria o approvativa; oppure questa corrispondenza non è necessaria, ma allora la legge del Parlamento sarà legittimata a disciplinare unilateralmente la materia oggetto dell'intesa, degradando quest'ultima ad una sorta di parere.

Opzione quest'ultima assai poco convincente, visto che il rinvio all'intesa sembra quantomeno contenere un implicito richiamo al principio di affidamento che sembra escludere una decisione unilaterale dello Stato.

Unica strada per sfuggire a questa radicale alternativa è quella della cosiddetta emendabilità limitata, peraltro già seguita, come ricordato, per alcune intese con le Confessioni acattoliche, che ammette tanto emendamenti non diretti ad alterare il contenuto essenziale dell'intesa, visto che la locuzione «sulla base di intesa» ammette un «vincolo di conformità che potrebbe non essere integrale quanto piuttosto sostanziale»⁷⁸, quanto che, di fronte all'approvazione di emendamenti difformi dal contenuto dell'intesa, si imponga l'apertura di una nuova fase di negoziazione per giungere ad una nuova intesa.

Ragione per la quale alcuni in dottrina, come detto più sopra, hanno ritenuto che, rispetto alle intese ex art. 116 Cost., la procedura da seguire avrebbe dovuto ricalcare quella di approvazione dei vecchi Statuti regionali, coinvolgendo direttamente il Parlamento nella determinazione dei contenuti dell'accordo.

Ma se la dottrina, peraltro a ragione con riguardo alla prassi seguita per dare attuazione all'art. 8, ha molto enfatizzato la questione della natura giuridica dell'intesa e del rapporto tra questa e la legge del Parlamento, meno si è curata di scandagliare il problema della delimitazione

⁷⁶ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 165.

⁷⁷ Si consideri che nell'esperienza italiana ricorrono casi di reiezione o, il che è lo stesso, di mancata approvazione delle intese, anche proprio a cagione della mancata parlamentarizzazione dei relativi negoziati, come quelli che concernono le intese stipulate dal Governo D'Alema con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista italiana. In proposito cfr.: G. Long, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2000, pp. 401 ss.

⁷⁸ C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, Bologna, 1988, pp. 153 ss.

dei contenuti di quest'ultima (e correlativamente dei contenuti dell'intesa), visto che la legge, tanto quella ex art. 8, quanto quella ex art 116, comma 3, appare come una fonte a competenza riservata che, come tale, non può eccedere l'ambito materiale che per Costituzione ne costituisce l'oggetto: nel primo caso identificabile con la disciplina dei rapporti fra lo Stato e le Confessioni religiose diverse dalla Cattolica; nel secondo caso con l'attribuzione alle Regioni "altre" rispetto a quelle speciali di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Infatti solo in senso atecnico si può ritenere che oggetto della legge parlamentare di cui agli artt. 8 e 116, comma 3 Cost. sia l'approvazione dell'intesa, perché il tenore letterale delle predette disposizioni («I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge ...»; «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato...») non lascia dubbi su quale sia il reale ambito materiale rispetto al quale le predette disposizioni contengono una riserva di competenza.

La qual cosa è ancor più evidente per la legge di cui all'art.116 Cost., per la quale, proprio perché ha ad oggetto una modifica, in deroga alla Costituzione, della ripartizione delle competenze fra lo Stato e la Regione interessata, se non viene stabilito l'utilizzo di una legge di revisione costituzionale, viene nondimeno richiesta l'approvazione a maggioranza assoluta (trovando così spiegazione la rilevata differenza apparentemente incomprensibile rispetto al calco di cui all'art. 8 Cost.).

Questo significa che la disciplina legislativa tanto della procedura per giungere all'intesa, quanto delle condizioni, della forma, della durata, della modifica, dell'efficacia, etc., in una parola dell'operatività dell'intesa, quale atto di diritto pubblico e costituzionale, è materia che esula totalmente dai contenuti dell'intesa ed è fuori dalla riserva di competenza assegnata dalla Costituzione alle leggi rinforzate di cui agli artt. 8 e 116 Cost., che riguarda *stricto iuris* esclusivamente la disciplina dei rapporti (sostanziali) fra lo Stato e le Confessioni acattoliche e l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie.

Certo in assenza di una disciplina generale dell'intesa e sull'intesa, si pone un problema di autoqualificazione e di autodeterminazione della cornice giuridica in cui deve essere situata, che può o non essere risolto, come è avvenuto per le intese con le Confessioni acattoliche, connotate da una marcata eterogeneità, o essere risolto dilatando (in modo anomalo) i confini dell'intesa e correlativamente della legge che ne recepisce i contenuti, ma ove il Parlamento intervenga in via generale con legge ordinaria su tutta questa materia, la stessa appare definitivamente sottratta alla negoziazione politica delle intese i cui contenuti devono rientrare nell'oggetto espressamente individuato dalla Costituzione, come sopra evidenziato, per il quale sussiste in modo pieno la prevista riserva legislativa di competenza. Con la conseguenza che ove tali ultime leggi, deliberate sulla base delle intese, dovessero contenere norme sul procedimento di formazione dell'intesa ovvero sulla disciplina giuridica della cornice giuridica concernente l'operatività dell'intesa stessa sarebbero per questa parte incostituzionali perché eccederebbero la sfera di competenza loro riservata dalla Costituzione.

In altre parole, l'evidente esorbitanza della disciplina sulla formazione e sull'operatività dell'intesa dalla competenza che la Costituzione assegna alle leggi rinforzate di cui agli art. 8 e 116, comma 3, consente di affermare da un lato che il Parlamento, nell'esercizio della potestà legislativa statale, è pienamente legittimato a legiferare su tale disciplina con legge ordinaria,

dall'altro che, ove tale legge ordinaria intervenga, rimane esclusa qualsiasi funzione surrogatoria delle leggi di cui agli artt. 8 e 116, comma 3 Cost., che anzi violeranno la Costituzione ove eccedano la competenza loro riservata.

Con l'ulteriore conseguenza che la legge ordinaria potrà fungere da parametro (seppur indiretto) nel giudizio di legittimità costituzionale, dovendosi però distinguere due diverse situazioni, ossia il caso in cui la legge rinforzata sia meramente ripetitiva o ricognitiva delle disposizioni della legge ordinaria, evenienza in cui la questione di legittimità costituzionale, pur non essendo manifestamente infondata, sarebbe in ogni caso irrilevante, e il caso in cui la legge rinforzata disponga in contrasto o difformemente dalla legge ordinaria sulla formazione e sull'operatività dell'intesa, evenienza in cui la legge ordinaria fungerà realmente da parametro, seppur indiretto, per verificare se la legge rinforzata abbia ecceduto rispetto alla sua sfera di competenza riservata.

Osservazioni quelle appena svolte che sono divenute attuali proprio in virtù dell'approvazione della legge quadro oggetto del presente lavoro, dovendosi spostare il *focus* dal rapporto fra intesa e legge da adottare sulla sua base, a quello, a carattere trilaterale, fra legge quadro-intesa-legge da adottare sulla base dell'intesa, quest'ultima quale fonte a competenza riservata che, in quanto tale, può esorbitare dalla sua sfera di competenza, ma pure essere lesa dalle disposizioni della legge quadro ove queste invadano la sua sfera di competenza riservata.

Con la conseguenza che eventuali disposizioni della legge quadro che dovessero direttamente concernere l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbero ritenersi incostituzionali, salvo che vengano recepite nell'intesa e conseguentemente siano immesse nell'ordinamento giuridico dalla legge adottata sulla base della stessa intesa. Laddove le disposizioni della legge quadro disciplinanti la formazione e l'operatività dell'intesa non potrebbero essere derogate o abrogate (né dall'intesa né) dalle disposizioni della legge previa intesa, perché queste ultime, ove ciò facessero, sarebbero incostituzionali per incompetenza.

Interpretazione difficilmente contestabile, anche a ritenere che l'intesa non sia un atto meramente politico, ma determini specifici effetti giuridici, perché, a tutto voler concedere, è tuttavia indubbio che sia la legge del Parlamento a trasformare l'intesa «da accordo Stato-Regione in una fonte normativa dell'intero ordinamento»⁷⁹ o, più esattamente, ad immettere nell'ordinamento *sub specie* di norme giuridiche dei contenuti che fino alla deliberazione della legge stessa non hanno giuridica rilevanza per l'ordinamento giuridico italiano, esattamente come l'articolato di un progetto di legge mai tramutato in legge. Ovviamente a prescindere dal diverso problema della necessaria corrispondenza fra i contenuti dell'intesa e quello delle norme immesse nell'ordinamento dalla legge del Parlamento, tuttavia dovendosi in merito rilevare che, anche con riguardo a questo profilo, l'intesa diviene giuridicamente rilevante solo dopo che è intervenuta la legge del Parlamento. Se l'intesa viene respinta non si pone alcun problema di corrispondenza fra i contenuti dell'intesa e quelli della legge.

⁷⁹ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, cit., p. 57.

A conclusione di queste osservazioni rimane da dire qualcosa sul contenuto delle disposizioni della legge quadro in relazione alla sfera di competenza riservata che la Costituzione assegna alla legge che attribuisce forme e condizioni particolari di autonomia.

Come si vedrà, esaminando nel dettaglio le singole disposizioni della legge quadro, ve ne sono alcune che non riguardano direttamente la formazione e l'operatività dell'intesa e neppure la specifica attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, sebbene siano strettamente connesse al percorso e agli effetti dell'attribuzione dell'autonomia differenziata.

Così è, ad esempio, per l'art.3, sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che contiene norme che riguardano essenzialmente l'esercizio della correlativa competenza legislativa esclusiva dello Stato; o per l'art. 6, comma 2 che è relativo all'esercizio della competenza legislativa dello Stato in materia le funzioni fondamentali degli enti locali; o per l'art. 7, comma 5, che stabilisce che le disposizioni statali successive alle intese debbano conformarsi ai contenuti delle intese stesse (lett. g) ordinamento dello Stato), o l'art. 8, comma 3, che riguarda l'obbligo per la Corte dei Conti di relazionare il Parlamento sulla congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica (lett. f) organi dello Stato), o anche per l'art. 9 concernente la clausola d'invarianza finanziaria, il generale rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio per il finanziamento dei LEP, la garanzia dell'invarianza finanziaria per le Regioni che non richiedono l'autonomia differenziata e il concorso di tutte le Regioni al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (lett. e) sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie); così è ancora sia per l'art. 10 che riguarda, a vantaggio di tutte le Regioni, l'adozione delle misure perequative finalizzate a garantire il rispetto dell'art. 119 Cost. e l'unità nazionale (ancora lett. e) perequazione delle risorse finanziarie), sia per l'art. 11, commi 2 e 3, sull'applicabilità della legge anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e sull'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione che (deve presumersi) nei confronti di tutte le Regioni.

Altre disposizioni sono invece pertinenti proprio alla formazione e all'operatività dell'intesa, quali l'art. 2 sul processo di negoziazione dell'intesa (lett. f) organi dello Stato), l'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4 sulla durata, modifica, cessazione di efficacia dell'intesa e sul monitoraggio dei LEP (lett. g) ordinamento dello Stato)⁸⁰ e pure l'art. 11, comma 1, sulla conservazione degli atti d'iniziativa già presentati. Si tratta di disposizioni che, ad avviso di chi scrive, non sono derogabili dalla legge previa intesa perché esulano dall'ambito di competenza riservata assegnata alla stessa.

⁸⁰ *Contra* A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 1/2023, p. 66, secondo cui nella legge di attuazione non dovrebbero esserci «norme che tendono a vincolare il contenuto delle future intese (si pensi alla durata, alla "cessazione della efficacia", etc.) che, appunto, sono il presupposto della legge *ad hoc* con la quale il Parlamento riconosce l'ulteriore autonomia». Avverso questa impostazione sta la considerazione che la disciplina dei "presupposti", meglio, la disciplina dell'operatività dell'intesa esula dall'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia che costituisce l'esclusivo oggetto della competenza riservata alle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Delicati problemi suscitano invece le disposizioni di cui agli articoli 5, sulle modalità di finanziamento delle funzioni e sull'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; 8, commi 1 e 2, sulla valutazione degli oneri finanziari derivanti dal trasferimento delle funzioni e sull'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni.

Queste disposizioni infatti se da un lato riguardano l'operatività delle intese, dall'altro, però, concernono in via immediata e diretta l'attribuzione e l'esercizio delle nuove forme di autonomia, invadendo l'ambito competenziale della legge di cui all'art. 116 Cost. Questo comporta che, anche ad ammettere che non siano incostituzionali perché investono l'operatività dell'intesa, nondimeno possono essere derogate dalle leggi che attribuiscono le ulteriori forme e condizioni di autonomia.

Mentre le disposizioni di cui agli articoli 4 sul trasferimento delle funzioni e 6, comma 1 sull'obbligo delle Regioni di ritrasferire agli enti territoriali minori le funzioni amministrative per le quali non sussiste la necessità di assicurarne l'esercizio unitario a livello regionale, sono sostanzialmente incostituzionali, perché incidono direttamente sull'attribuzione delle funzioni che inverano le ulteriori forme di autonomia, Disposizioni che quindi possono essere derogate ovvero devono essere recepite dalla legge rinforzata per superare il vizio di costituzionalità.

Salvo ammettere, per alcune di esse che sono mera attuazione di principi costituzionali, che la loro deroga, ove la legge previa intesa disponga diversamente, comporterebbe in realtà una diretta violazione della Costituzione. Ipotesi che potrebbe ricorrere con riferimento all'art. 6 comma 1 che stabilisce che «le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Disposizione che è di stretta applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., sì che il disporre diversamente da parte della legge previa intesa, ove fosse in contrasto con il predetto principio di sussidiarietà, costituirebbe violazione diretta della Costituzione.

3. Posizione ed efficacia della legge n. 86/2024 di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione

Prima di affrontare la disamina della legge di attuazione dell'art. 116 Cost. si pone un problema preliminare che è quello di definire il rapporto da un lato fra tale legge e l'art 116, comma 3 Cost. e dall'altro fra la stessa e le leggi previa intesa stabilite dalla predetta disposizione costituzionale, adottate a maggioranza assoluta dalle due Camere.

In relazione al primo aspetto si è accennato in precedenza che la dottrina si è divisa: da alcuni sostenendosi che detta legge non fosse necessaria, da altri invece che lo fosse, dalla più parte degli autori che non fosse necessaria, ma opportuna.

Sulle argomentazioni di quella dottrina che ha ritenuto tale disposizione autoapplicativa si è già detto. Approfondendo invece la posizione di quanti hanno ritenuto una legge siffatta necessaria giova rilevare che tale orientamento è stato fondato non soltanto sulla evidente laconicità e/o lacunosità del disposto dell'art. 116, comma 3 Cost., visto che «sono tanti e tali le questioni problematiche – come è dimostrato dalla pressoché unanime letteratura costituzionalista che ha rilevato le carenze» di detta disposizione – «che non si vede come si possano sciogliere i maggiori nodi interpretativi senza una legge di attuazione», ma anche su «una ragione di sistema: in un ordinamento fondato sul principio di legalità, in cui ogni atto dei pubblici poteri deve trovare il proprio fondamento in una previa disposizione di legge, non si può ammettere che un'attività di questo rilievo per la vita della collettività nazionale non sia dettagliatamente disciplinata nella sua procedura e non siano chiaramente individuate le sfere di competenza e le specifiche attribuzioni»⁸¹.

Più ampiamente si è rilevato che una “legge quadro” sull'autonomia differenziata sarebbe necessaria per «elaborare un quadro normativo che ... consenta di delineare in modo complessivo l'assetto regolatorio che è indispensabile affinché l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. avvenga in modo ordinato, omogeneo ed efficiente», risultando «l'intervento del Parlamento, tanto più costituzionalmente doveroso – e dunque non soltanto opportuno – proprio in quanto sia rivolto a specificare prescrittivamente, mediante la legge e cioè la fonte normativa primaria per eccellenza del nostro ordinamento, le forme, le modalità, le condizioni e i limiti entro i quali dare attuazione dell'autonomia differenziata. E ciò tanto più vale in quanto quest'ultima si presenta come un principio costituzionale di nuovo conio, rispetto al quale, cioè, non sussistono né regole legislative previgenti, né prassi applicative cui appellarsi, neppure in via analogica, fatto salvo considerare, con tutte le inevitabili difficoltà comparative, quella peculiare esperienza del nostro regionalismo asimmetrico che è offerta dalle Regioni a statuto speciale»⁸².

Per questo, «come tutte le riforme legislative “materialmente costituzionali” a Costituzione invariata, anche quella per l'attuazione dell'autonomia differenziata *necessiterebbe*, quindi, non solo di un processo attuativo coerente con le finalità perseguite ... al fine di scongiurare situazioni di incertezza ed instabilità che l'ordinamento giuridico faticerebbe a tollerare», ma anche imporrebbe «un intervento concreto in ambito nazionale capace di raccordare le diverse realtà territoriali e che tenga conto, inoltre, dell'attuale sistema di internazionalizzazione dell'economia e di integrazione europea». L'approvazione di una legge attuativa di quanto previsto dall'articolo 116 comma 3 Cost., dovrebbe, pertanto, essere considerata «un elemento determinante e fondamentale per definire non solo gli aspetti di carattere generale ma anche disciplinare nel merito l'intervento del Parlamento nel processo di differenziazione ritenuto

⁸¹ C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, rispettivamente p. 13 e p.10.

⁸² G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, pp. IX e X.

“costituzionalmente doveroso”», avvalorando la fondamentale esigenza «di predisporre un ruolo preminente al Parlamento»⁸³.

Dalla ritenuta necessarietà la dottrina prevalentemente ha desunto, come principale conseguenza, che senza una legge di attuazione, restasse paralizzata la stessa possibilità di addivenire alle intese e conseguentemente alla differenziazione⁸⁴.

In relazione al secondo aspetto la dottrina quasi totalitaria ha ritenuto che la legge di attuazione, necessaria o opportuna che sia, non ha tuttavia grado per vincolare le successive leggi previa intesa.

In proposito si è infatti osservato che «si tratta di una legge ordinaria che appare vincolante soltanto nel processo di formazione delle intese e nella attuazione della delega legislativa per la determinazione dei LEP. Mentre per il resto appare un insieme di meri autovincoli legislativi posti dal legislatore ordinario con legge ordinaria statale, che in qualsiasi istante potrebbero essere superati da successiva legge ordinaria statale». Salvo che i vincoli contenuti nella legge di attuazione «fossero inseriti nella legge di approvazione dell’intesa ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost., il quale consente a tale legge implicite deroghe ad alcune norme costituzionali»⁸⁵.

Questo perché «l’art. 116, c. 3 Cost. prevede che «l’autonomia ponderata venga disciplinata con una fonte c.d. atipica, cioè caratterizzata da una competenza costituzionalmente riservata e da una forza passiva peculiare: una legge del Parlamento da approvare a maggioranza assoluta, all’esito di una procedura che prevede la previa intesa con la Regione e un’iniziativa legislativa regionale aggravata dalla previa consultazione con gli enti locali»⁸⁶.

In questo senso si è osservato che l’intervento di una legge ordinaria «non può certo pretendere di compromettere il contenuto della fonte atipica “legge-intesa” approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento alla quale la Costituzione assegna una riserva di competenza ben specifica e che, in più, è oggetto di un incontro di volontà tra lo Stato e la Regione interessata», vale a dire «non può compromettere la fonte che la Costituzione ritiene direttamente competente ad attuare le proprie previsioni ossia la legge approvata a maggioranza assoluta sulla base dell’intesa Stato-Regione interessata»⁸⁷.

Difatti «una legge ordinaria non può porre limiti giuridici insuperabili a una successiva legge approvativa ai sensi dell’art. 116.3 di intese non conformi ai limiti prescritti»⁸⁸, dato che

⁸³ A. NAPOLITANO, *L’irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, in *Italian Papers of Federalism*, n 2/2023, rispettivamente pp. 79, 78 e 75-76, per il quale tuttavia «l’approvazione di una legge ordinaria non sarebbe ... in grado di assicurare il rispetto di forma e contenuti da parte della c.d. legge ad autonomia negoziata che, essendo essa stessa legge ordinaria oltretutto rinforzata, sarebbe in grado di intervenire su leggi anteriori di pari rango», dovendo pertanto ritenersi necessario che la legge attuativa di quanto previsto dall’articolo 116 comma 3 Cost. «assuma il rango di legge costituzionale» (p. 76).

⁸⁴ C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell’autonomia differenziata*, cit., p. 13, costituendo detta legge «la condizione necessaria per dare attuazione all’intesa».

⁸⁵ P. BONETTI, *Osservazioni sul ddl sull’autonomia differenziata*, cit., p. 1.

⁸⁶ E. D’ORLANDO, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 8 aprile 2024*, pp. 7-8.

⁸⁷ A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del “regionalismo differenziato”*, cit., p. 71.

⁸⁸ M. VILLONE, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 30 maggio 2023*, p. 3.

quest'ultima legge «non sarà impedita a porsi in deroga rispetto alla legge ordinaria di attuazione, in nome del principio della successione delle leggi nel tempo, ed anche in nome del principio di specialità, alimentato e confermato dalla procedura rinforzata prevista». Peraltro essendo da escludere che la legge di attuazione possa «essere qualificata come “norma interposta”, in difetto di una previsione costituzionale»⁸⁹.

In ogni caso radicalmente contestandosi che la legge quadro di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., «essendo legge ordinaria e non ricevendo particolare *status* da alcuna disposizione costituzionale nel rapporto con fonti successive del medesimo rango» possa costituire «parametro ... quanto a contenuti»⁹⁰ della successiva legge previa intesa, possa cioè porre «limiti di contenuto ... alle leggi previa intesa di cui all'articolo 116, ultimo comma», «anche a prescindere dalla bizzarria della pretesa che una legge rinforzata sia tenuta al rispetto di una legge ordinaria», al massimo potendo il Parlamento disciplinare con legge esclusivamente «le cadenze del procedimento da seguire ai fini dell'adozione delle leggi previa intesa», disponendo «di competenza esclusiva in materia di organi dello Stato (art. 117, primo comma, lett. f)»⁹¹.

Per questa dottrina tuttavia questa legge non sarebbe «inutile (poiché legge ordinaria inidonea a interferire sui contenuti che dovrà assumere una legge atipica, a competenza riservata, come la legge che attribuisce l'autonomia ponderata ex art. 116, c. 3 Cost.)»⁹², avendo viceversa «un'efficacia precettiva: ... per la disciplina dei soggetti istituzionali attivi nei procedimenti volti alla stipula delle intese oltre che, naturalmente, sul piano interpretativo»⁹³, ponendo «una precisa responsabilità politica a carico del Ministro per le autonomie e del Presidente del consiglio che volessero» disattenderla, «procedendo comunque alla trattativa e alla stipula superando i limiti prescritti. Responsabilità che potrebbe farsi valere secondo le usuali regole, e che sarebbe comunque pienamente in vista dell'opinione pubblica e del paese tutto»⁹⁴.

Configurandosi, secondo alcuni autori – sempre sul presupposto che la legge di attuazione non avrebbe «un'efficacia giuridicamente condizionante sul successivo atto politico, cioè l'intesa, né potrebbe incidere sulla legge di differenziazione, dato che quest'ultima sarebbe libera

⁸⁹ D. FLORENZANO, *DDL 615/S congiunto a 62/S e 273/S recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” - Contributo - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 5 giugno 2023*, p. 3. In senso conforme A. NAPOLITANO, *L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, cit., p. 76.

⁹⁰ S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *federalismi.it*, n. 29/2022, p. 199, il quale nega che la legge di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. possa costituire parametro anche solo del «procedimento formativo» della legge di approvazione delle intese.

⁹¹ A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., p. 332.

⁹² *Contra* sull'inutilità della legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge quadro” consegnata al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 22/2019, p. 12, per il quale il «progetto attualmente in discussione (n. b. la bozza di ddl Boccia) appare costituzionalmente illegittimo per un'intrinseca irragionevolezza dovuta a ... manifesta inutilità».

⁹³ E. D'ORLANDO, *Memoria*, cit., p. 8.

⁹⁴ M. VILLONE, *Memoria*, cit., p. 3.

dai condizionamenti delle precedenti leggi ordinarie» – come una «convenzione costituzionale atipica, perché approvata con le forme del procedimento legislativo, avendo quindi per lo più una portata politica, un’efficacia «persuasiva», potenzialmente capace di collocare il regionalismo differenziato entro coordinate compatibili con i»⁹⁵ principi dettati dalla Costituzione.

Rispetto a questa linea interpretativa largamente prevalente, a conclusioni opposte è giunta viceversa quella dottrina per la quale non sarebbe decisivo l’assunto, sopra richiamato, secondo cui «la legislazione volta a fornire la normativa per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., in quanto priva di esplicita copertura costituzionale, sarebbe sostanzialmente inadatta allo scopo perché priva di forza giuridicamente cogente rispetto alle leggi di approvazione delle intese tra Stato e Regioni ai sensi dello stesso art. 116, comma terzo, Cost.». Infatti «una tale obiezione non soltanto *apparirebbe* contraddetta dall’interpretazione che la Corte costituzionale ha accolto in relazione ad ipotesi assai simili a quella qui in oggetto – come, ad esempio, nel caso emblematico della posizione di indubbia superiorità che è stata assegnata, in base ai principi posti dall’art. 81 Cost., al quadro regolatorio posto dalle leggi di contabilità rispetto alle singole leggi di spesa –, ma appare anche decisamente superabile se si tiene conto della presenza di un fondamentale interesse di rilevanza costituzionale che è riconducibile al principio di unità della Repubblica che è sancito nell’art. 5 della Costituzione». In effetti è di tutta evidenza «che lo scopo della legislazione di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. ... è quello di assicurare che ciascuna legge di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole Regioni sia coerente con un quadro regolatorio vincolante, nello stesso tempo, sia lo Stato che tutte le Regioni, e soprattutto evitando che il decentramento sviluppato mediante l’autonomia differenziata si svolga secondo forme, modalità, condizioni e limiti che siano stabiliti in modo estemporaneo e di volta in volta mutevole, e quindi da discipline atomizzate e del tutto autoreferenziali, e senza riguardo alcuno per un’esigenza unitaria di evidente rilievo costituzionale, quella cioè di garantire l’inserimento razionalmente coordinato e coerente delle singole leggi di approvazione delle intese nel sistema complessivo dei rapporti costituzionalmente definiti tra le istituzioni che compongono la Repubblica»⁹⁶.

A questo aggiungasi che la dottrina contraria più sopra richiamata non pare aver approfondito il problema dell’oggetto della fonte a competenza riservata, tanto con riferimento a quella di cui all’art. 8, quanto, per quel che qui interessa, di cui all’art. 116 Cost., considerato che ambedue queste leggi non possono eccedere l’ambito materiale che la Costituzione gli assegna: nel primo caso identificabile con la disciplina dei rapporti fra lo Stato e le Confessioni religiose diverse dalla Cattolica; nel secondo caso con l’attribuzione alle Regioni “altre” rispetto a quelle speciali di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Infatti, come detto, solo in senso atecnico si può ritenere che oggetto della legge parlamentare di cui agli artt. 8 e 116, comma 3 Cost. sia l’approvazione dell’intesa, perché il

⁹⁵ V. P. GROSSI, *L’evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell’art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 2/2023, pp. 47-48.

⁹⁶ G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, cit., pp. X e XI.

tenore letterale delle predette disposizioni («I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge ...»; «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato...») non lascia dubbi su quale sia il reale ambito materiale rispetto al quale le predette disposizioni costituzionali contengono una riserva di competenza.

Vale a dire che Stato e Regione nella legge di cui all'art. 116 Cost. non possono inserire quello che vogliono, non possono disciplinare rapporti collaterali o connessi, trasformandola in una legge che espande i propri contenuti oltre la stretta attribuzione, in conformità con la Costituzione, di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Diversamente si sarebbe dovuto stabilire l'utilizzo di una legge di revisione costituzionale.

Questo significa che la disciplina legislativa tanto della procedura per giungere all'intesa, quanto la disciplina dell'operatività dell'intesa quale atto di diritto pubblico, così come la regolazione dei rapporti fra lo Stato e le Regioni non differenziate, sono materie che esulano totalmente dai contenuti dell'intesa e che sono fuori dalla riserva di competenza assegnata dalla Costituzione alle leggi rinforzate di cui all'art. 116 Cost.

Certo in assenza di una disciplina generale dell'intesa e sull'intesa, si pone un problema di autoqualificazione e di autodeterminazione della cornice giuridica in cui la stessa deve essere situata, ma, è ovvio, che ove il Parlamento intervenga, come ha fatto, in via generale con legge ordinaria, tutte queste materie appaiono definitivamente sottratte alla negoziazione politica delle intese i cui contenuti devono rientrare nell'oggetto espressamente individuato dalla Costituzione, per il quale soltanto sussiste la prevista riserva legislativa di competenza. Con la conseguenza che non c'è questioni di vincoli fra la legge quadro e le leggi di cui all'art. 116 Cost. Più semplicemente tali leggi non possono contenere norme sul procedimento di formazione dell'intesa ovvero sulla operatività dell'intesa, o sui rapporti fra lo Stato e le Regioni non differenziate (o anche su altre materie che non concernono l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia) perché eccederebbero la sfera di competenza loro riservata dalla Costituzione.

In altre parole, la puntuale individuazione dell'oggetto della legge a competenza riservata consente di affermare da un lato che il Parlamento è pienamente legittimato a legiferare con legge ordinaria su qualsiasi materia di potestà legislativa esclusiva o concorrente (nei limiti dei principii fondamentali) che non rientri nell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, dall'altro che, ove tale legge ordinaria intervenga, rimane esclusa qualsiasi funzione surrogatoria delle leggi di cui all'art. 116, comma 3 Cost., che anzi violeranno la Costituzione ove eccedano la competenza loro riservata.

Per esemplificare la disciplina della formazione e dell'operatività dell'intesa rientra nelle lett. f) organi dello Stato e g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato. Molte delle disposizioni di cui alla legge quadro, ad esempio gli articoli 5, 8 e 10 nella lett. e) sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie (più diffusamente *supra*).

Con l'ulteriore conseguenza che la legge ordinaria potrà fungere da parametro (seppur indiretto) nel giudizio di legittimità costituzionale, dovendosi, però, come accennato in precedenza, distinguere due diverse situazioni, ossia il caso in cui la legge rinforzata sia meramente ripetitiva o ricognitiva delle disposizioni della legge ordinaria, evenienza in cui la questione di legittimità costituzionale, pur non essendo manifestamente infondata, sarebbe in

ogni caso irrilevante, e il caso in cui la legge rinforzata disponga in contrasto o difformemente dalla legge ordinaria sulla formazione e sull'operatività dell'intesa, evenienza in cui la legge ordinaria fungerà realmente da parametro, seppur indiretto, per verificare se la legge rinforzata abbia ecceduto rispetto alla sua sfera di competenza riservata.

Sicché eventuali disposizioni della legge quadro che dovessero direttamente concernere l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbero ritenersi incostituzionali, salvo che vengano recepite nell'intesa e conseguentemente siano immesse nell'ordinamento giuridico dalla legge adottata sulla base della stessa intesa. Laddove le disposizioni della legge quadro disciplinanti la formazione e l'operatività dell'intesa non potrebbero essere derogate o abrogate (né dall'intesa né) dalle disposizioni della legge previa intesa, perché queste ultime, ove ciò facessero, sarebbero incostituzionali per incompetenza.

4. I contenuti della legge n.86/2024 di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione

La legge si compone di undici articoli, comprese le disposizioni transitorie e finali.

Il primo articolo, rubricato "Finalità", autoqualifica la legge come legge di principio o legge quadro, preordinata a definire «i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei Regolamenti parlamentari», enunciando quale fine dalla stessa perseguito quello, di rimuovere «discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio», «nel rispetto dell'unità nazionale», «nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione»,

Mentre il secondo comma fa chiaro che elemento di snodo della legge è la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (di qui in avanti LEP), di cui viene proclamata la natura assolutamente prioritaria e fondamentale, visto che gli stessi «indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali»⁹⁷.

⁹⁷ Espressioni direttamente tratte dalla giurisprudenza costituzionale per la quale i LEP corrispondono alla «soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale», nonché «il nucleo

Peraltro in perfetta coerenza con la giurisprudenza costituzionale che pone una correlazione strettissima fra il cuore della tutela costituzionale, individuato dalla Corte nella «persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione della comunità di appartenenza» e la necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale in modo «uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto allo scopo» e senza «discriminazione alcuna tra le Regioni»⁹⁸.

Affermazione di cui costituisce naturale corollario la conseguente statuizione della subordinazione dell'attribuzione delle «funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi LEP, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali ... ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione».

Principio quest'ultimo ripreso e precisato, come si vedrà, nel successivo art. 4.

Al «Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione» è espressamente dedicato l'art. 2. In particolare la fase dell'avvio del negoziato e della determinazione dell'oggetto del negoziato è disciplinata dai commi 1 e 2. Il comma 1, stabilisce, conformemente all'art. 116 Cost., comma 3, che sia la Regione a deliberare, «sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria», «l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Secondo detta disposizione tale atto deve essere «trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie», i quali, entro sessanta giorni, devono richiedere ed acquisire apposita «valutazione da parte dei Ministri competenti per materia nonché del Ministro dell'economia e delle finanze, «anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42»⁹⁹. «Decorso il predetto termine», anche nel caso in cui non sia pervenuta la valutazione appena richiamata, «il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie» devono, in ogni caso, avviare il negoziato «ai fini dell'approvazione dell'intesa», non senza aver preventivamente e obbligatoriamente informato «le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa». Tuttavia, «ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il

invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi i diritti civili e sociali al di sotto del quale lo Stato non può andare. In ordine di citazione si vedano, tra le altre, Corte cost. sentt. n. 142/2021 e n. 62/2020.

⁹⁸ Le citazioni sono tratte nell'ordine dalle sentenze della Corte costituzionale n. 62/2020; n. 10/2020; n. 22/2022. Giurisprudenza che si è formata in tema di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (LEA), ma che deve ritenersi generalizzabile, *ratione materiae*, agli stessi LEP a cui i LEA sono riconducibili.

⁹⁹ Tale disposizione, per quel che qui interessa, recita: «(c)on la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».

Ministro per gli affari regionali e le autonomie», è stabilito debbano tener «conto del quadro finanziario della Regione». Infine, ancora il comma 1 dell'art. 2, dispone «che, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3», il negoziato «è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia».

In via generale infatti il secondo comma dello stesso art. 1 prevede che «l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione» possano riguardare «una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni». Da questa disposizione si ricava tuttavia che non è l'atto di iniziativa regionale a determinare il perimetro del negoziato, stabilendosi che «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa».

Il comma 3 dell'art. 2 stabilisce, a sua volta, che il procedimento, dopo una prima fase di negoziazione, prosegua con la redazione di uno «schema di intesa preliminare ... corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196¹⁰⁰,

¹⁰⁰ In particolare il comma 3 di questo articolo dispone che «gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di cui all'articolo 10 ed eventuali successivi aggiornamenti». Mentre il comma 6 bis prevede che «per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria». Ad ogni buon fine si riporta per esteso questo articolo, tranne i commi già trascritti, rubricato «Copertura finanziaria delle leggi» perché viene richiamato più volte dalla legge: «1. In attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall'articolo 21 della presente legge, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma. Nel caso si verificino nuove o maggiori spese rispetto alle previsioni, alla compensazione dei relativi effetti finanziari si provvede ai sensi dei commi 12-bis, 12-ter e 12-quater. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;



b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri; c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale. 1.1. In ogni caso, per la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate non possono essere utilizzate le risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche attribuita alla diretta gestione statale ai sensi dell'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, né quelle derivanti dall'autorizzazione di spesa concernente la quota del cinque per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che risultino effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti. - 1-bis. Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. - 2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dai corrispondenti mezzi di copertura da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. - 4. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria. - 5. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3. - 6. I disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3. - 7. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni. - 8. La relazione tecnica di cui ai commi 3 e 5 e il prospetto riepilogativo di cui al comma 3 sono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento. - 8-bis. Le relazioni tecniche di cui al presente articolo sono trasmesse al Parlamento in formato elettronico elaborabile. - 9. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme

anche ai fini di cui all'articolo 9 (n.b. ossia ai fini del rispetto della clausola di invarianza finanziaria)». Schema che deve essere approvato dal «Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie», alla cui riunione è ammesso a partecipare «il Presidente della Giunta regionale interessata».

Ai sensi del comma successivo lo schema di intesa preliminare deve essere immediatamente trasmesso dapprima «alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per l'espressione del parere, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione» e successivamente, decorso detto termine, anche se il parere non è stato reso, alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che – viene previsto –

di copertura recate dalla legge di delega. - 10. Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espressioni autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data. - 11. Per le amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 10. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza, dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. - 12. Il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle informazioni trasmesse dai Ministeri competenti, provvede al monitoraggio degli oneri derivanti dalle leggi che indicano le previsioni di spesa di cui al comma 1, al fine di prevenire l'eventuale verificarsi di scostamenti dell'andamento dei medesimi oneri rispetto alle previsioni. - 12-bis. Qualora siano in procinto di verificarsi gli scostamenti di cui al comma 12, il Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa delle misure correttive di cui al comma 12-quater, sentito il Ministro competente, con proprio decreto, provvede, per l'esercizio in corso, alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dalla lettera a) del comma 5 dell'art. 21. Qualora i suddetti stanziamenti non siano sufficienti alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio di cui al comma 12, allo stesso si provvede, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dalla lettera a) del comma 5 dell'articolo 21. Gli schemi dei decreti di cui ai precedenti periodi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da rendere entro il termine di sette giorni dalla data della trasmissione. Gli schemi dei decreti sono corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle predette leggi. Qualora le Commissioni non si esprimano entro il termine di cui al terzo periodo, i decreti possono essere adottati in via definitiva. - 12-ter. Nel caso di scostamenti non compensabili nel corso dell'esercizio con le misure di cui al comma 12-bis, si provvede ai sensi del comma 13. - 12-quater. Per gli esercizi successivi a quello in corso, alla compensazione degli effetti che eccedono le previsioni si provvede con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, comma 1-ter, lettera f), adottando prioritariamente misure di carattere normativo correttive della maggiore spesa. - 13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'art.61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. - 14. Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.

debbano esprimersi «con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni dalla data di trasmissione, ... udito il Presidente della Giunta regionale interessata».

Come per il parere della Conferenza unificata, anche per gli atti parlamentari di indirizzo, la loro assenza non è ostativa al prosieguo della procedura, stante quanto previsto dal successivo comma 5 dell'art. 2 che dispone che «comunque una volta decorso il termine di novanta giorni», «il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie», «predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario».

Non solo, ma gli atti parlamentari di indirizzo non sono neppure vincolanti perché, se è prescritto che lo schema definitivo di intesa debba essere redatto «valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo», ove resi, lo stesso comma 5 stabilisce che «il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte» ai medesimi atti di indirizzo, «riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata».

Ancora il comma 5 dispone, quindi, che, una volta redatto, «lo schema di intesa definitivo» venga trasmesso alla Regione interessata, che deve approvarlo «secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali».

Avvenuta l'approvazione regionale, stabilisce lo stesso art. 2, che, nei successivi «quarantacinque giorni dalla data della comunicazione» di tale approvazione, lo schema di intesa – pure questa volta «corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'articolo 9, comma 1» – venga portato in Consiglio dei Ministri.

I commi 5, 6 e 7 della legge prevedono infatti che sia l'organo collegiale del Governo a deliberare, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, tanto lo schema definitivo di intesa, quanto il necessario disegno di legge di approvazione dell'intesa stessa, che vi è allegata, sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale che, anche in questa occasione, è ammesso a partecipare alla seduta del Consiglio dei Ministri.

Conclusivamente il successivo comma 8 dispone che il disegno di legge deliberato dal Consiglio dei ministri, con allegata l'intesa, sia «immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

A chiusura di questa ricognizione dei contenuti dell'art. 2 della legge qui in esame vale la pena di sottolineare che, per quanto formulati come se fossero tassativi, non uno dei termini contenuti in questa disposizione può interpretarsi nel senso di avere carattere perentorio, ma sono tutti termini ordinatori, non esistendo in realtà alcun obbligo per lo Stato di addivenire all'intesa, che è rimessa all'effettivo raggiungimento di un punto di incontro, che può anche non verificarsi, fra i *desiderata* delle Regioni e la prevalente tutela dell'interesse nazionale¹⁰¹.

¹⁰¹ M. VILLONE, *Memoria*, cit., p. 2, il quale dalla piena legittimità della reiezione da parte dello Stato della «richiesta di maggiore autonomia avanzata da una Regione», ricava come corollario che la legge quadro ben avrebbe potuto «stabilire *ex ante* che in una o più delle materie richiamate nell'art. 116.3 l'intesa rimanga in principio preclusa, che non debba essere stipulata, e conseguentemente che nessuna trattativa tra Stato e Regione sia consentita». Come si è visto la legge quadro è stata in realtà più morbida, limitandosi ad attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri

Infine tutto da interpretare è il comma 1 dell'art. 11 che, in via transitoria, prevede che «gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, siano esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

Letteralmente intesa questa norma non fa salve le pre-intese precedentemente firmate nel 2019 con le tre Regioni, Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, ma solo gli atti di iniziativa comunicati precedentemente all'approvazione della legge in esame e relativamente ai quali è già stato avviato il confronto congiunto con il Governo¹⁰² e dunque non è di per sé idonea ad escludere una nuova negoziazione con il Governo anche per le tre indicate Regioni¹⁰³. In ogni caso dovendosi ritenere applicabile il comma 2 dell'art. 2 che consente al Presidente del Consiglio dei ministri di «limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa».

Gli artt. 3, 4, 5 e parzialmente l'art. 6 (con riguardo all'ulteriore attribuzione di funzioni agli Enti locali), disciplinano, a loro volta, la determinazione, l'attività di monitoraggio e l'aggiornamento dei LEP, il trasferimento delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali loro corrispondenti, nonché il loro finanziamento.

Prima di esaminare l'art. 3 della legge, che è quello che più direttamente riguarda i LEP, sistematicamente è opportuno porre l'attenzione sull'art. 4 (e 5) perché a questa disposizione devono ricondursi almeno tre aspetti qualificanti le modalità e il percorso di differenziazione. In primo luogo la distinzione fra materie LEP e materie non-LEP. Secondariamente la già affermata, in via di principio (vedi *supra*), subordinazione del «trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP ..., secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese», alla previa «determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio». Prevedendosi inoltre,

il potere di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa.

¹⁰² In senso contrario, G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione*, cit., p. 9, per il quale l'art.11. comma 1 «stabilisce una assai anomala disposizione transitoria e finale di salvaguardia delle vecchie intese», risultando «una norma transitoria di favore forse a rischio di violare l'eguale trattamento riservato a tutte le altre regioni che chiederanno in futuro l'attuazione della disposizione costituzionale». A titolo informativo si fa presente che, oltre a quelle indicate nel testo, anche le Regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno conferito ai Presidenti il mandato di richiedere l'avvio delle trattative per il conferimento di ulteriori ambiti di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione. Le Regioni Basilicata, Campania e Puglia hanno assunto iniziative preliminari con atti di indirizzo del Consiglio. Per questi dati cfr.: A. ANGELI, L. GRAZZINI, P. LATTARULO, M. MACCHI, A. PETRETTO, *Differenze territoriali e autonomie regionali: come migliorare l'offerta di servizi nel Paese?*. Relazione presentata al XXXIX Seminario A.I.S.Re, svoltosi a Bolzano nei giorni dal 17 al 19 settembre 2018 (in particolare scheda n. 5). Non pare tuttavia che rispetto a questi atti di iniziativa sia già stato avviato il confronto congiunto con il Governo prima dell'entrata in vigore della legge quadro.

¹⁰³ Interpreta diversamente la predetta disposizione, ad esempio, I. SPADARO, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 2/2023, p. 170, per il quale «il riferimento è alle intese preliminari sottoscritte il 15 maggio 2019 con i Presidenti di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna».

prudenzialmente, «al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'articolo 9 della presente legge e della lettera *d*) del comma 793 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197», che, «qualora dalla determinazione dei LEP ... derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si possa procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese».

Disposizione che quindi attua e definisce i contenuti del principio, già proclamato, come si è visto, nel comma 2 dell'art. 1.

In terzo luogo la possibile scissione, per le materie LEP, fra la firma dell'intesa seguita dalla conseguente approvazione della correlativa legge rinforzata e l'attribuzione effettiva delle funzioni richieste, deprivandosi così detta legge di parte del suo contenuto costituzionalmente prescritto, non potendo la stessa far altro, una volta individuate le funzioni oggetto di trasferimento, che stabilire, come peraltro espressamente previsto dal successivo art. 5, «i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», da determinare «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima». Soluzione che, per vero, non si discosta molto da quella già adottata nelle pre-intese firmate nel 2019 con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna (artt. 3 e 4) in cui da un lato risultano individuate e trasferite le funzioni oggetto dell'intesa, dall'altro è prevista l'istituzione «di una commissione paritetica Stato Regione», chiamata a determinare, «entro centoventi giorni dalla sua istituzione, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali», di cui viene disposto il trasferimento «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri» (sul punto si tornerà *infra*).

Mentre per le materie non-LEP il comma 2 espressamente dispone che, «dalla data di entrata in vigore della presente legge», «il trasferimento delle funzioni con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie», possa «essere «effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente»¹⁰⁴, ponendosi peraltro un problema di coordinamento con il già richiamato art. 5 (ancora *infra*).

La qual cosa può dare luogo ad un'ulteriore frammentazione del procedimento di differenziazione, rendendo possibile un'intesa con correlativa legge rinforzata di approvazione solo per le materie non-LEP.

¹⁰⁴ Si tratta di nove materie qui di seguito elencate: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; organizzazione della giustizia di pace.

In base alla surrichiamata disposizione alla determinazione dei LEP viene pertanto riconosciuta la natura di indefettibile presupposto dell'effettivo conseguimento dell'autonomia differenziata per 14 delle ventitré materie contemplate dal terzo comma dell'art. 116 Cost., facendosi il legislatore in tal modo carico delle plurime osservazioni avanzate dalla prevalente dottrina che, all'indomani della sottoscrizione delle pre-intese, aveva criticamente sottolineato come un'attuazione conforme a Costituzione dell'autonomia differenziata avrebbe imposto la previa determinazione dei LEP, costituendo la stessa «il ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, che costituisce l'aspetto essenziale della Costituzione del 1948, e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V»¹⁰⁵.

Sebbene non sia inutile sottolineare il carattere puramente ricognitivo di questa disposizione, visto che non è la legge in esame ad aver attribuito tale natura alla determinazione dei LEP, la stessa derivando piuttosto dal «richiamo previsto, nel co. 3 dell'art. 116 Cost., al “rispetto dei principi di cui all'art. 119”, ovvero sia al modello di autonomia finanziaria regionale e locale sul quale avrebbe dovuto fondarsi il rinnovato sistema italiano di governo multilivello: i c.d. “livelli essenziali delle prestazioni” sono infatti» indispensabili per assicurare «l'uniforme garanzia dei diritti, in specie “civili e sociali”, nell'ambito di un ordinamento costituzionale che – pur valorizzando le autonomie – salvaguarda comunque la propria “unità” ed “indivisibilità” anche, se non soprattutto, mediante la implementazione dell'eguale ed effettivo godimento dei predetti diritti (i.e. “inviolabili”)»¹⁰⁶.

La determinazione dei LEP non viene tuttavia effettuata dalla legge in esame che, con il comma 1 dell'art. 3, si limita a delegare «il Governo ... ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi», rinviando per la necessaria individuazione dei principi e criteri direttivi «all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

Rinvio quest'ultimo che sinceramente suscita qualche dubbio di costituzionalità, visto che si fa davvero fatica a rinvenire nelle norme richiamate veri e propri principi e criteri di carattere sostanziale idonei ad indirizzare l'attività normativa del Governo, ma soltanto una serie di norme a carattere procedurale, delle quali alcune devono ritenersi parzialmente superate proprio a seguito dell'entrata in vigore della legge in esame.

In particolare è obiettivamente controvertibile che possa fungere da principio o criterio direttivo quanto contenuto nel comma 791 della citata legge 29 dicembre 2022, n. 197, che si limita da un lato a dare la definizione dei LEP «quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale», dall'altro a precisare le finalità connesse alla predetta determinazione, individuate nell'«assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali», nel «favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse

¹⁰⁵ F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001* in *Le Regioni*, n. 4/ 2003, pp. 599-600.

¹⁰⁶ R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers of Federalism*, n 1/2023, p. 36.

collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni».

Finalità che peraltro si trovano parzialmente ripetute, come si è visto, nell'art. 4 della legge qui in esame.

L'unica norma che, per vero utilizzando un'interpretazione *in bonam partem*, si può ritenere contenga (anche a mezzo di plurimi rinvii ad altre norme) qualcosa di somigliante a dei principi e criteri direttivi, è il comma 793 lett. d) che stabilisce che «la Cabina di regia, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati ... : d) determina, nel rispetto della disciplina finanziaria delle leggi di spesa, stabilita dall'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP». Determinazione, che dalla stessa norma è ulteriormente disposto, debba essere fatta sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, a loro volta elaborate con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa, sulla base di valori definiti con tecniche statistiche che, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettere a), devono dare «rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Enti locali ... utilizzando i dati di spesa storica tenendo conto dei gruppi omogenei e tenendo altresì conto della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata, considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio, ... alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti».

Andando nello specifico il comma 791 stabilisce, come anche l'art. 4 della legge qui in commento, oltre quanto già riportato, che «l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ... ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». Il comma 792, a sua volta, istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, definendone la composizione. Cabina di regia di cui il comma 793 disciplina le competenze.

Il comma 794 affida alla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni *standard* nelle materie LEP, che devono essere redatte sulla base della ricognizione e a seguito delle attività della Cabina di regia ed «elaborate con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni» (lett. d) comma 793).

I commi 795 e 796 fissano il termine, ossia il 31 dicembre 2024, entro il quale la Cabina di regia, sulla base delle ipotesi tecniche trasmesse dalla Commissione tecnica per i fabbisogni

standard, deve predisporre uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio, adottato/i su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, a mezzo dei quali sono «determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Schemi sui quali deve essere acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

Il comma 797 a sua volta stabilisce, per il caso in cui le attività della Cabina di regia non si concludano nel termine stabilito dal comma 795, che il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, possano nominare un Commissario per il completamento delle attività non perfezionate e per la predisposizione degli schemi di decreto. Con i commi 799, 800 e 801 viene istituita, «presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri ... una segreteria tecnica, della quale si avvalgono la Cabina di regia e, se nominato, il Commissario», di cui viene stabilita la dotazione organica e i soggetti chiamati a parteciparvi. Infine con il comma 801 bis la Cabina di regia e, se nominato, il Commissario, è disposto, possano avvalersi, del Nucleo PNRR Stato-Regioni, mentre il comma 798 quantifica il costo della procedura, indicato in euro 500.000.

Come si vede si tratta di norme procedurali che, stante la natura eminentemente tecnica dei LEP, fanno del Governo un mero collettore di decisioni, *rectius* ipotesi tecniche, elaborate da soggetti diversi, rispetto alle quali, pur nel silenzio delle norme, al massimo si può supporre un controllo informale della Ragioneria generale, inerente al rispetto delle coperture finanziarie e dei vincoli di bilancio.

Come detto sopra, peraltro, alcune di queste disposizioni, nella specie i commi 795, 796 e 797, sulla determinazione dei LEP con D.P.C.M., dovrebbero ritenersi superate dall'art. 3 della legge qui in esame che affida tale determinazione a uno o più decreti legislativi, con ciò intendendosi oltrepassare i plurimi dubbi di costituzionalità sollevati in proposito, contestandosi la legittimità della scelta di attribuire la detta individuazione a degli atti di normazione secondaria, ossia i D.P.C.M., ad esclusione di qualsiasi intervento di una fonte primaria (e del Parlamento).

Dubbi che tuttavia vengono *in toto* riproposti a mente dei commi 9 e 10 dell'art. 3 qui in esame che dispongono, il primo che «nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197»; il secondo che «è fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo».

Oltretutto dovendosi notare che, in questa prospettiva, la scelta del decreto legislativo per determinare i LEP potrebbe assumere un carattere puramente formale, visto che non è un'ipotesi inverosimile che gli schemi di decreto legislativo possano essere meramente ripetitivi dei D.P.C.M. eventualmente già emanati precedentemente in via transitoria.

Il comma 2 dell'art. 3 è essenzialmente dedicato al procedimento di adozione dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, dovendosi evidenziare l'innegabile tendenza, anche in questo ambito, a svuotare di qualsiasi contenuto l'intervento parlamentare.

Se infatti è vero che viene prescritto che i detti schemi di decreto legislativo debbano essere trasmessi alle Camere, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, «per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione», non è men vero che da un lato, decorso infruttuosamente detto termine, «il decreto legislativo può essere comunque adottato, dall'altro che, «ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari», ha la facoltà di trasmettere «nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione», fissandosi alle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari il termine di venti giorni dall'assegnazione per esprimersi sulle osservazioni del Governo, termine «decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque emanato».

Il che lascia sinceramente perplessi, perché, anche ad ammettere che i pareri delle competenti Commissioni parlamentari non siano *vox constitutionis*, comunque costituiscono un forte indizio di incostituzionalità del decreto legislativo, meritevole di una soluzione meno *tranchante* di quella prevista dalla norma.

A differenza di quanto previsto dal comma 793 lett. c) della legge 29 dicembre 2022, n. 197 che rimetteva alla Cabina di regia di identificare le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, il comma 3 dell'art. 3 individua direttamente le 14 materie LEP di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, vale a dire: «a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

Grande attenzione è inoltre dedicata dall'art. 3 all'attività di monitoraggio e di aggiornamento dei LEP e dei correlativi costi, così come disciplinata dai commi da 4 a 8 della norma.

Come per la determinazione dei LEP, è delegata al Governo anche la definizione delle procedure e delle modalità «operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione».

Anche in questo caso la norma non contiene veri e propri principi e criteri direttivi, a meno di non considerare tali, pure questa volta con un'interpretazione molto forzata, la verifica delle condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, così come la congruità tra



le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione, dovendosi ad essi il Governo uniformarsi per disciplinare le procedure di monitoraggio dell'effettiva erogazione dei LEP.

Ovviamente l'applicazione delle procedure e delle modalità operative stabilite dai decreti delegati riguarda tutte le Regioni. Tuttavia per «ciascuna delle Regioni che hanno sottoscritto intese... in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa», è disposto che la predetta attività di monitoraggio, sia «svolta dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, sulla base di quanto previsto dalle rispettive intese».

Annualmente, all'esito del monitoraggio, è disposto da una parte che la Commissione paritetica debba riferire alla Conferenza unificata, la quale, ai sensi del comma 5 dell'art. 3, sentito il Presidente della Regione interessata, deve rivolgere alle Regioni interessate, al fine di superare le criticità riscontrate, le necessarie raccomandazioni. Fatto in ogni caso «salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione». Dall'altra parte che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie debba, a sua volta, trasmettere una relazione alle Camere per informarle sui risultati del monitoraggio effettuato (comma 6).

I commi 7 e 8 dell'art. 3 concernono invece rispettivamente l'aggiornamento dei LEP e quello dei costi e fabbisogni *standard*.

Il primo di questi due commi prevede che i LEP periodicamente possano essere aggiornati «in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia».

Tale aggiornamento è rimesso alla deliberazione di appositi «decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze», «solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie» e previa acquisizione sia del «parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni» dalla trasmissione, sia «del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni». Pareri che, ove non siano resi, o siano negativi, in ogni caso non impediscono la definitiva adozione dei decreti di aggiornamento.

Disposizione che, va detto, appare di dubbia costituzionalità, perché per modificare dei LEP stabiliti da un atto di normazione primaria non è sufficiente un D.P.C.M., ma occorre un nuovo decreto legislativo, salvo ritenere che questa disposizione costituisca una disposizione di principio della delega che consente agli emanandi decreti legislativi di stabilire che l'aggiornamento possa essere fatto con un atto normativo di secondo grado, in ogni caso un D.P.R.

Il secondo prescrive che l'aggiornamento dei costi e fabbisogni *standard* avvenga «con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri», «sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

Infine il comma 11 dell'art. 3 contiene una norma che deve ritenersi inserita nella legge *ad abundantiam*, ma perfettamente inutile, disponendo che «qualora, successivamente alla data di

entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati *siano* tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione».

In merito deve infatti escludersi che le leggi di differenziazione e le intese ad esse allegare possano dispensare le Regioni dall'osservanza di norme adottate dallo Stato nel legittimo esercizio delle proprie competenze legislative esclusive ovvero limitare l'esercizio di alcuna delle dette competenze esclusive, tra cui, tra le altre, quella inerente la determinazione dei LEP.

Dell'art. 5, comma 1, si è già detto che rinvia all'intesa la determinazione dei criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Beni e risorse che sono poi concretamente «determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta» della già ricordata Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, di cui viene disciplinata la composizione.

Disposizione che, nonostante non distingua fra materie LEP e non-LEP, o deve considerarsi applicabile alle sole materie o ambiti di materie LEP, ovvero, in caso contrario, deve ritenersi parzialmente doppiare quanto già statuito dall'art 4, comma 2 che, per il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie non-LEP con le correlative risorse umane, strumentali e finanziarie, dispone che sia effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese,

A sua volta il comma 2 di questa disposizione rinvia all'intesa l'individuazione delle «modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione».

Disposizione preoccupante per quanto si è già detto sopra e per quanto si dirà *infra*, potendosi prestare ad esiti di dubbia costituzionalità.

L'art. 6 della legge, solo parzialmente concerne il trasferimento delle funzioni, disponendo che «le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane ovvero siano conservate in capo alla Regione stessa, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Si tratta di una norma sicuramente importante, perché da un lato permette di avvalorare l'interpretazione che esclude che le leggi di differenziazione possano derogare al principio di sussidiarietà o, se si vuole, che l'art. 116 Cost. sia idoneo a decostituzionalizzare il principio di sussidiarietà nel trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni differenziande, dall'altro si pone come norma di garanzia delle attribuzioni degli Enti locali.

Considerazione quest'ultima che trova riscontro nel successivo secondo comma che prevede che, in ogni caso, restino ferme «le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse

risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione».

Ratione materiae, prima di esaminare l'art 7, è opportuno prendere in considerazione l'art. 8, rubricato "Monitoraggio", che si applica alle sole Regioni differenziande, ed è preordinato a verificare gli andamenti dei costi e il correlativo finanziamento delle funzioni e dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

Verifica anche questa devoluta alla già richiamata Commissione paritetica che deve procedere annualmente, tanto «alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata», dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi attribuiti con l'intesa, «in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio», quanto «alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni».

Alla predetta Commissione, dalla disposizione in esame, vengono assegnate due ulteriori attribuzioni connesse all'attività di monitoraggio. Da una parte, qualora la ricognizione effettuata «evidenzii uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico», è sua competenza proporre al «Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata», «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese». Questi è tenuto a provvedere, in ogni caso, «garantendo ... l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili», procedendosi, di anno in anno, «sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo ... alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili». Dall'altra ha l'obbligo di fornire «alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari».

La disposizione in esame prevede, infine, che all'attività di monitoraggio dia un sostanziale contributo anche la Corte dei Conti che deve riferire annualmente «alle Camere ... sui controlli effettuati in base alla normativa vigente, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 81 della Costituzione».

L'art. 7 contiene una pluralità di disposizioni che tuttavia si riferiscono ad oggetti molto diversi fra loro.

I commi 1 e 2 concernono la durata, la modifica *in itinere*, la cessazione e il rinnovo delle intese; i commi 3 e 5 il rapporto fra leggi statali e leggi regionali attuative dell'intesa, mentre il comma 4 riguarda eventuali verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa connesse alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

In particolare i primi due commi, del cui contenuto si dirà qui appresso, meritano di essere segnalati per il principio generale che veicolano, ossia che l'autonomia differenziata non è un evento irretrattabile e permanente, ma è di durata limitata e, in ogni caso, subordinato alla verifica della sussistenza di una reale volontà da parte di entrambe le Parti e soprattutto deve

corrispondere ad un effettivo interesse non solo della Regione, ma prima di tutto dello Stato e della generalità dei consociati.

In dottrina infatti non sono mancate interpretazioni che hanno ritenuto l'autonomia differenziata costituzionalmente irrevocabile. Così da alcuni si è sostenuto che «la differenziazione, in quanto espressione di accordi paritetici, non può essere vanificata unilateralmente neppure con fonti di rango superiore, acquisendo così il carattere di principio irrevocabile. Ne consegue verosimilmente che [...] neppure la revisione costituzionale potrà eliminare il contenuto della differenziazione così riconosciuta, ben potendo, naturalmente, incidere su singoli aspetti non qualificanti»¹⁰⁷. Mentre da altri si è affermato che le leggi di cui all'art. 116, comma 3 Cost., essendo fonti «atipiche» e «rinforzate» e trovandosi in regime di separazione di competenza rispetto sia alle leggi ordinarie sia alle stesse leggi costituzionali, sarebbero idonee a resistere a qualsiasi tentativo di modifica o abrogazione disposto dalle predette fonti¹⁰⁸.

Interpretazioni rispetto alle quali è stato tuttavia ribattuto, condivisibilmente ad avviso di chi scrive, che non sono convincenti perché conducono a conclusioni paradossali sia perché, se è indiscutibile che con il procedimento ex art. 138 Cost. si potrebbe nuovamente modificare l'art. 116 Cost., in ipotesi eliminando la stessa autonomia differenziata, non si vede perché con lo stesso procedimento non si possa caducare una legge previa intesa, sia perché per sostenere che l'autonomia differenziata sia irretrattabile si dovrebbe sostenere che il «regionalismo differenziato», pur se introdotto nella Costituzione con una legge di revisione costituzionale, sarebbe da assimilare a quei principi supremi dell'ordinamento costituzionale che, secondo il Giudice delle leggi, non possono essere oggetto di revisione costituzionale. Ipotesi che non sembra compatibile né con la natura meramente facoltativa dell'attribuzione da parte dello Stato dell'autonomia differenziata né tantomeno con l'impostazione di fondo del titolo V della Costituzione che colloca il «regionalismo differenziato» nella cornice del «regionalismo ordinario», senza annichilire la distinzione fra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Si rammenti quanto si diceva all'inizio sul come l'identità dell'espressione *forme e condizioni particolari di*

¹⁰⁷ In questo senso F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, p. 56.

¹⁰⁸ Ad esempio, cfr.: N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit., p. 57; D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, cit., p. 86, il quale tuttavia, ritiene che una possibile soluzione alla pretesa «intangibilità» delle leggi ex art. 116, comma 3 Cost. «potrebbe consistere nell'approvazione di una legge di revisione costituzionale volta a modificare o integrare l'art. 116, co. 3, Cost. Infatti, poiché la differenziazione dell'autonomia regionale non rappresenta un principio costituzionale irrevocabile, oltre alla sua abrogazione, si potrebbe ipotizzare una modifica dell'art. 116, co. 3, Cost. che delinei un nuovo procedimento di approvazione e revisione della legge di differenziazione, superando la necessità dell'intesa e consentendo un autonomo intervento statale. Una volta entrata in vigore tale revisione costituzionale, si potrebbe modificare o abrogare la legge di differenziazione sulla scorta delle previsioni contenute nella «nuova» disciplina costituzionale». Tesi che invero sembra piuttosto macchinosa e non convince per le ragioni indicate nel testo. Ad esempio non si vede perché con la stessa legge di revisione costituzionale non si possa abrogare o modificare l'art. 116, comma 3 Cost. e far cessare unilateralmente l'efficacia delle sole leggi di differenziazione, divenute nel frattempo obsolete o di impedimento all'integrazione europea o più semplicemente perché le Regioni non hanno dato buona prova nella loro attuazione. Le intese con le Regioni non sono i Patti lateranensi, che pure si possono modificare con legge di revisione costituzionale.

autonomia che ricorre tanto nel primo, quanto nel terzo comma risulti collocata all'interno di un contesto linguistico molto diverso. Nel primo comma viene detto che le cinque Regioni a statuto speciale «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale». Nel terzo comma che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato ... approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione». Con una formula che intende volutamente distaccarsi da quella del primo comma, ribadendo la non assimilazione del “regionalismo differenziato” all'autonomia speciale, perché altrimenti si sarebbe potuto fraseggiare la disposizione dicendo che *altre Regioni, su iniziativa delle stesse, sentiti gli enti locali, dispongono di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo una previa intesa adottata dalle Camere con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti.*

Ma vi è di più perché l'art. 116, comma 3 Cost. non si può interpretare alla stregua degli artt. 7 e 8 Cost., non come il 7 perché in questa disposizione si ha a che fare con ordinamenti, lo Stato e la Chiesa, che espressamente vengono definiti “indipendenti e sovrani” e non è il caso delle Regioni e neppure come l'8, visto che le Confessioni acattoliche sono organizzazioni estranee all'esercizio della sovranità statale, la cui esistenza è indipendente da quella dello Stato e si ricollega intimamente alla libertà religiosa garantita ad ogni cittadino, mentre Stato e Regioni sono Enti costitutivi della Repubblica e l'art. 116, comma 3 Cost., direttamente prefigura una deroga al riparto costituzionale delle competenze. Deroga che non è fraseggiata in modo da costituire un “diritto” delle Regioni, ma in tanto è ammessa, in quanto sia conforme ai valori costituzionale e corrisponda agli interessi di tutti i cittadini. Deroga che se può attuarsi con il procedimento di cui all'art. 116, comma 3 Cost., è del tutto normale possa cessare o con lo stesso procedimento o, in caso di mancata intesa, unilateralmente ad opera dello Stato con legge di revisione costituzionale, ripristinandosi così l'originario riparto di competenze stabilito dalla Costituzione.

Né sembra parimenti condivisibile quella tesi, meno radicale, che ritiene che «laddove si tratti di far crescere l'autonomia, può soccorrere il *tandem* costituito dall'intesa e dalla legge che vi dà esecuzione, di cui al III comma dell'art. 116, idoneo a prendere in tutto e per tutto il posto della legge di revisione costituzionale altrimenti necessaria; se, invece, si tratti di riportare le cose alla condizione di partenza, il *contrarius actus* a quanto pare non soccorre più ed è, dunque, necessario comunque far ricorso alle procedure indicate nell'art. 138. Il che se ci si pensa ha pure una sua “logica”, come sempre di favore per l'autonomia e, dunque, riportabile in modo diretto all'indicazione di valore fissata nell'art. 5»¹⁰⁹. Questo perché, a dare rilievo alla lettera della disposizione costituzionale, è l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia che richiede il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., non la loro eliminazione il cui procedimento sembrerebbe poter essere rimesso ad un meccanismo diverso su cui le Parti abbiano concordato e sia disciplinato nelle intese.

¹⁰⁹ Così A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo*, 2002, p. 22, reperibile all'indirizzo internet www.federalismi.it.

Soluzione che è quella prevista, seppur parzialmente, dal secondo comma della legge in esame.

Non previsto dall'art. 116 Cost. alcun limite temporale alle intese, la legge in esame dispone che ciascuna di esse indichi «la propria durata, comunque non superiore a dieci anni». Viene altresì stabilito che durante questo lasso di tempo l'intesa possa, con le medesime modalità previste nel già esaminato articolo 2, essere modificata «su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi Regolamenti».

Un qualche problema che non sembra di poco conto è viceversa riconducibile alle norme che prevedono che in due ipotesi tassativamente determinate possa farsi luogo alla cessazione dell'efficacia dell'intesa: quando sia chiesta dallo Stato o dalla Regione, nei casi e secondo i tempi e le modalità indicati da ciascuna intesa; quando sia disposta, in forma integrale o parziale, dallo Stato, «qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP». In ambedue questi casi, viene stabilito che la cessazione dell'efficacia dell'intesa sia «deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere».

Ma mentre nella prima ipotesi la possibilità di una richiesta unilaterale di cessazione dell'intesa da parte dello Stato o della Regione, trovando uno specifico fondamento ed una apposita disciplina nell'intesa stessa, non sembra costituzionalmente inammissibile (persino nell'ipotesi in cui l'intesa non prevedesse un previo accordo sulla cessazione), dovendosi in ogni caso prevedere (nell'intesa) l'approvazione con legge a maggioranza assoluta, un'analogha considerazione non può farsi per la seconda delle richiamate ipotesi¹¹⁰.

Questa indubbiamente prevede che la cessazione dell'efficacia dell'intesa possa essere disposta unilateralmente dallo Stato, anche senza una previa intesa, essendo sufficiente una legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere. Ma questa previsione non appare conforme ai principii costituzionali, in forza dei quali una legge previa intesa non può essere modificata o fatta cessare se non da una successiva legge previa intesa, diversamente dovendosi, ove lo Stato intenda agire unilateralmente, ricorrere ad una legge costituzionale approvata ai sensi dell'art. 138 Cost. Inoltre essendo pure dubbio che la norma in esame possa prevedere la maggioranza assoluta per l'approvazione della legge di cessazione. Infatti una legge ordinaria «non può stabilire maggioranze qualificate per leggi ordinarie successive», dato che «violerebbe quantomeno l'art. 64, III co. della Costituzione» che prevede che «le deliberazioni di ciascuna

¹¹⁰ *Contra*, ad esempio, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V*, cit., p. 6, per il quale «non sembra irragionevole ipotizzare la praticabilità di vie alternative alla legge di cui all'art. 116, comma 3» esclusivamente «per la restituzione unilaterale» da parte della Regione «della maggiore autonomia». Tesi che non si può condividere perché è ben possibile concordare fra le Parti, all'interno dell'intesa, che la richiesta unilaterale dello Stato di cessazione dell'efficacia dell'intesa, avanzata per la tutela di rilevanti interessi generali, possa essere subordinata a meccanismi di leale collaborazione («intesa debole»), senza richiedere una nuova intesa, fatta salva l'approvazione con legge a maggioranza assoluta. D'altronde, come detto, a dare rilievo alla lettera della disposizione costituzionale, è l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia che richiede il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. non la loro eliminazione, il cui procedimento sembrerebbe poter essere rimesso ad un meccanismo più snello, disciplinato nelle intese.

Camera e del Parlamento non sono valide ... se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale»¹¹¹. (Per cui questa disposizione o è replicata nelle intese o rischia di non aver alcuna efficacia, vista la incostituzionalità sua e della stessa legge a maggioranza assoluta che potrebbe essere approvata in forza di quanto da essa disposto).

La legge in esame prevede inoltre il tacito rinnovo dell'intesa per un periodo di tempo uguale a quello in precedenza stabilito (che si ricorda potrebbe anche essere inferiore ai dieci anni), «salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza».

Infine il disposto del comma 4 sembra ricollegarsi alla finalità di verificare se ricorrano i presupposti della cessazione dell'intesa ovvero di prevenire tale eventualità, stabilendo che «la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze o la Regione» possano, «anche congiuntamente, disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse», a tal fine concordandone «le modalità operative».

Come detto, i commi 3 e 5 riguardano i rapporti fra la legislazione statale e quella regionale, il primo, molto opportunamente, prevedendo che ciascuna intesa individui, «in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che» cesseranno «di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa». Il secondo stabilendo che «le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese» sono tenute ad osservare «le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese».

Disposizione quest'ultima da un lato perfettamente inutile perché ove le leggi statali successive risultassero incompatibili con quanto stabilito dalle leggi approvative dell'intesa (e dunque incompatibili con i contenuti dell'intesa), sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 116 Cost. Dall'altro formulata malissimo in primo luogo perché il riferimento «alle ulteriori disposizioni contenute nelle intese» nella sua genericità è foriero di confusione, dovendosi in ogni caso rimarcare che le intese e le correlative leggi di approvazione non possono in alcun modo limitare l'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, diversamente essendo esse stesse illegittime per violazione dell'art. 117, comma 2 Cost. Sicché non è perspicuo affermare che qualsiasi ulteriore disposizione delle intese sia idonea a limitare la potestà legislativa statale. Secondariamente perché, potendo le intese essere diverse nei contenuti, potrebbe accadere che questo generale obbligo di osservanza risulti assurdo, riguardando talune intese, ma non altre. Meglio avrebbe fatto il legislatore a stabilire che, ove la legge statale intervenga in materie coperte da intese, indichi a quali Regioni deve applicarsi.

L'art. 9 è una norma chiave della legge perché delinea il quadro finanziario all'interno del quale deve calarsi l'acquisizione dell'autonomia differenziata.

I primi due commi contengono la clausola di invarianza finanziaria (o di neutralità finanziaria o di non onerosità), statuendo che «dall'applicazione della presente legge e di

¹¹¹ G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione*, cit., p. 8.

ciascuna intesa non *debbano* derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», contestualmente prevedendosi che «il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni *standard sia* attuato nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio».

In ogni caso – dispone il comma 4 – che, «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica», rimanga ferma «la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese ... il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

Il comma 3 prevede invece talune tutele per le singole Regioni che non abbiano sottoscritto intese, alle quali deve essere garantita tanto «l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione», quanto «la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante». In ogni caso – viene disposto – che le intese non possano «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP».

Si tratta di una disposizione che non convince. In primo luogo perché appare contraddittoria, visto che dopo aver inserito la clausola di invarianza finanziaria ammette che possano destinarsi eventuali maggiori risorse per l'attuazione dei LEP. Il che equivale a dire che possono prodursi maggiori spese che richiedono maggiori risorse. Possibilità che viene pacificamente ammessa anche dal precedente art. 4 che subordina, «qualora dalla determinazione dei LEP ... derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese», Il che equivale ad ammettere che potenzialmente la legge in esame è produttiva di nuovi o maggiori oneri la cui copertura dapprima dovrà essere garantita per assicurare l'erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale e solo dopo potrà procedersi al trasferimento delle funzioni, così come determinate dalle intese. Secondariamente perché, dopo aver affermato il doveroso «rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio», sembra porsi in evidente contrasto con l'art. 6 bis di detta legge che stabilisce che «in ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non *possa* essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria», quali fuor da ogni dubbio, sono quelle per finanziare i LEP.

Ne nasce il fondato dubbio che tale clausola sia puramente di stile, oltre ad essere impropriamente apposta.

L'art. 10, rubricato “Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale” non contiene, in realtà, nessuna disposizione immediatamente applicabile, neppure impegnando il Governo all'adozione delle misure indicate in tempi certi.

Il comma 1 stabilisce, sostanzialmente richiamando le finalità già indicate nell'art. 1, comma 1, che «lo Stato, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione», debba promuovere «l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo

Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione».

Promozione alla cui realizzazione, «previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili», lo Stato deve porre mano «anche attraverso: a) l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali, all'eliminazione del *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, semplificando e uniformando le procedure di accesso, di destinazione territoriale, di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo, gli specifici vincoli di destinazione, ove previsti, nonché la programmazione già in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Resta comunque ferma la disciplina prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88; b) l'unificazione delle risorse di parte corrente e la semplificazione delle relative procedure amministrative; c) l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, ivi compresi quelli finalizzati ad eliminare il *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale e a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, da individuare mediante gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio di cui all'articolo 7, comma 2, lettere a), d) ed f), della legge 31 dicembre 2009, n. 196; d) l'individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica».

Delle attività poste in essere in attuazione di questa disposizione il Governo deve informare «le Camere e la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

È in ogni caso fatta salva l'applicazione «dell'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68»¹¹², «in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111»¹¹³, e nel quadro dell'attuazione della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale».

¹¹² Articolo che, tra l'altro, «dal 2027 o da un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo», «in conseguenza dell'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi *standard*», individua le fonti di finanziamento delle spese delle regioni in materia di sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché nelle ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della legge n. 42 del 2009. e istituisce «un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese» relative alle materie di cui sopra.

¹¹³ Disposizione che contiene i principii e criteri direttivi relativi alla «delega al Governo per la revisione del sistema tributario e termini di attuazione».

Contenuto la cui disamina conferma la natura meramente programmatica di questa disposizione che in realtà non impatta sul quadro legislativo previgente di cui viene fatta salva l'applicazione.

Infine l'art. 11 contiene tre diverse disposizioni transitorie e finali. Del primo comma si è già detto commentando l'art. 2, essendo preordinato a "salvare" gli atti d'iniziativa regionali presentati al Governo prima dell'entrata in vigore della legge e di cui si è avviato il confronto congiunto.

Il secondo comma prevede invece che «ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applichino anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Il terzo fa «salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione».

Il secondo comma merita alcune riflessioni. Con questa disposizione il legislatore ha inteso fare propria quella dottrina che ha ritenuto che in forza dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, l'art. 116, comma 3 Cost. dovrebbe ritenersi applicabile anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano, essendo preordinato a realizzare «un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma»¹¹⁴. Applicabilità in ogni caso ammissibile nella «fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti», visto che «interpretando (come sembra possibile) la clausola dell'art. 10 ... come concernente non soltanto le norme sostanziali, ma anche quelle procedurali, questo meccanismo di ampliamento delle forme e condizioni di autonomia» sembrerebbe potersi estendere «anche alle Regioni e Province già dotate di specialità»¹¹⁵.

Si tratta di una dottrina che tuttavia non è assolutamente condivisibile, visto che urta sia con la chiara lettera di questa disposizione che si riferisce alle Regioni "altre" rispetto a quelle speciali sia con lo stesso tenore letterale del medesimo art. 10 della l. cost. n. 3/2001, che «predica l'applicazione alle Regioni speciali e alle Province autonome delle "disposizioni della presente legge costituzionale [...] per le parti in cui prevedono un'autonomia più ampia di quella attribuita": non anche, quindi, delle disposizioni poste da fonti diverse, quali le leggi previa intesa di cui all'articolo 116, u.c., Cost.»¹¹⁶.

Oltretutto, essendo intrinsecamente irrazionale ipotizzare che, in presenza di più distinti procedimenti ex articolo 116, ultimo comma, "l'autonomia più ampia di quella attribuita" a cui fa riferimento l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, possa essere costituita dalla somma di tutte le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia acquisite da tutte le singole Regioni che hanno stipulato l'intesa.

Senza contare che sembra confliggere con «il sistema delle fonti dell'autonomia speciale, *in primis* con gli Statuti speciali», ove si consideri che la possibilità ... di acquisire nuove funzioni,

¹¹⁴ G. PASTORI, *La nuova specialità*, cit., p. 493.

¹¹⁵ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V*, cit., p. 2.

¹¹⁶ Così A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria"*, cit., p. 318.

anche con riferimento a quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma Cost., non sembra poter soggiacere alle forme individuate nel disegno di legge sull'autonomia differenziata, ma a quanto stabilito» dagli Statuti «in materia di norme di attuazione statutaria, la cui operatività non è condizionata dalla necessità di approvazione preliminare da parte del legislatore nazionale di alcuna proposta di legge»¹¹⁷.

Ad avviso di chi scrive, la disposizione in esame non sembra compatibile con il disegno costituzionale, violando sia l'art. 116 Cost., sia lo stesso art. 10 della l. cost. n. 3/2001.

Mentre, per quel che riguarda il terzo comma, si tratta di una norma ancora una volta del tutto inutile, perché l'applicabilità dell'art.120 Cost., quale disposizione costituzionale sovraordinata a quelle di legge ordinaria, anche rinforzata, si applica *aliunde*, senza alcuna necessità che il potere sostitutivo del Governo sia “fatto salvo” da una legge ordinaria¹¹⁸.

Dalla complessiva disamina del contenuto della legge è agevole rilevare che la stessa è stata costruita al precipuo scopo non solo di stabilire una procedura uniforme per la stipula delle intese, quanto anche e soprattutto per dettare una cornice uniforme ed omogenea relativa a quella che probabilmente sarà la parte generale delle intese, stabilendo che le stesse necessariamente debbano contenere certune fondamentali previsioni, ad esempio, in termini di durata, di modifica, di cessazione, etc.

Prospettiva questa in cui assume carattere centrale il vincolo che la legge intende porre al Governo di introdurre, nella fase di negoziazione, talune disposizioni nelle intese, mentre il problema della presenza nelle legge quadro di disposizioni, con ogni probabilità, da ritenere incostituzionali in quanto invasive dell'ambito di competenza riservato alle leggi previa intesa (come sopra si è cercato di evidenziare), diviene del tutto secondario, ove si consideri che il contenuto di dette disposizioni, se riprodotto nelle intese, risulta del tutto coerente con il riparto costituzionale delle competenze.

La qual cosa consente di comprendere come, in realtà, la tenuta della legge, per una pluralità di disposizioni di dubbia costituzionalità, dipenda dalla capacità politica del Governo di

¹¹⁷ Senza contare che, così come scritta, questa disposizione è stata contestata dagli stessi rappresentanti delle autonomie speciali, che pure sono favorevoli all'applicabilità dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, osservandosi che sembra confliggere con «il sistema delle fonti dell'autonomia speciale, *in primis* con gli Statuti speciali», ove si consideri che la possibilità ... di acquisire nuove funzioni, anche con riferimento a quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma Cost., non sembra poter soggiacere alle forme individuate nel disegno di legge sull'autonomia differenziata, ma a quanto stabilito» dagli Statuti «in materia di norme di attuazione statutaria, la cui operatività non è condizionata dalla necessità di approvazione preliminare da parte del legislatore nazionale di alcuna proposta di legge». In questo senso si veda, ad esempio, l'emendamento avanzato dal Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, R. TESTOLIN, *Nota del Presidente della Regione - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 14 marzo 2024*, p. 2. Nello stesso senso l'emendamento proposto dal Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano e della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Coordinatore dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale A. KOMPATSCHER, *Memoria scritta - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 3 aprile 2024*, p. 2, secondo il quale la disposizione avrebbe dovuto limitarsi a stabilire che «nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

¹¹⁸ Si rammenta, peraltro, che l'art. 120 Cost. è già stato attuato dall' art. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131 e dunque è disposizione immediatamente applicabile, secondo i principii e le modalità ivi stabilite.

difendere le scelte operate nella stessa legge quadro, magari in taluni casi ridefinendone i contenuti in modo più perspicuo.

5. Su ulteriori criticità riferibili a talune disposizioni dell'esaminata legge quadro. Alcune considerazioni sui dubbi di costituzionalità riconducibili alla legge nel suo complesso

A) con riguardo all'art. 1

Rispetto all'art. 1 la dottrina ha criticamente osservato che si tratta di un lungo elenco di finalità che richiamano una molteplicità di principii costituzionali «alcuni dei quali poco collegati ... alla materia dell'autonomia differenziata», come, «ad esempio, il riferimento all'insularità, con un rinvio del tutto decontestualizzato». In sostanza un catalogo ultroneo, e in fondo generico che avrebbe come «unico scopo, quello essenzialmente “politico” di assicurare. Come se si volesse dire: “non stiamo violando la Costituzione, la stiamo invece realizzando, tramite l'attuazione del III comma dell'articolo 116»¹¹⁹. Ma soprattutto che si tratta di finalità bandiera che sono destinate a rimanere mere enunciazioni, soprattutto quella di «rimuovere le discriminazioni e le disparità di accesso alle prestazioni», obiettivo che non può certo raggiungersi attraverso la determinazione dei LEP, che anzi è assai probabile produrrà ulteriori disparità di accesso fra i cittadini delle diverse Regioni. Infatti «l'evidenza empirica disponibile nel nostro Paese ... dimostra che soprattutto le regioni più svantaggiate socio-economicamente non riescono a garantire i LEA in sanità, evidenziandosi «differenze significative anche sulle competenze acquisite a scuola, come testimoniato dai dati “invalsi” sull'istruzione». Sicché, ove la legge in esame avesse davvero inteso «salvaguardare l'equità territoriale e la proporzionalità come è nei principii ispiratori» di cui all'art. 1 sarebbe dovuta partire «dall'analisi dei divari territoriali esistenti, (dal)la ricerca approfondita delle cause di tali divari e (dal)la previsione di interventi (preordinati) a ridurre innanzitutto i *gap* di efficienza esistenti nella produzione di prestazioni tra le regioni italiane»¹²⁰.

Critica che solo in minima parte coglie nel segno, perché in realtà questa disposizione si limita a dichiarare “lo spirito” della legge, lasciando impregiudicata qualsiasi valutazione sulla effettiva conformità dei contenuti della legge stessa a quelli che vengono enunciati come suoi principii ispiratori. Anzi il richiamo a tutti i principii costituzionali in materia, a volte per vero ridondante, facilita il lavoro dell'interprete finalizzato a verificare la conformità della legge a Costituzione o, quantomeno, la sua non contrarietà. Anche se non si può fare a meno di osservare che la più parte delle disposizioni approvate, rinviando ad una successiva eventuale attuazione, confina la valutazione della conformità della legge alle sue finalità all'interno di un giudizio che è puramente astratto ed ipotetico (sul punto *infra*, esaminando le criticità riferibili all'intera legge, visto che uno dei problemi più grossi di questa legge proprio in relazione al rispetto dei principii costituzionali è che dice assai meno di quello che dovrebbe dire).

¹¹⁹ Cfr.: G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 20 marzo 2024 sul disegno di legge n. 1665 (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, cit., p. 1.*

¹²⁰ V. CARRIERI, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 15 marzo 2024, pp. 5-6.*

B) con riguardo all'art. 2

Una delle criticità di questa disposizione prevalentemente riscontrata dalla dottrina concerne la marginalizzazione del ruolo del Parlamento, osservandosi che il più evidente «limite della procedura di cui all'art. 2 è che i complessi passaggi che prevede ... tradiscono l'indicazione dell'art. 116.3 Cost., nella misura in cui non considerano centrale il ruolo del Parlamento», visto che «le fasi iniziali sono appannaggio del Governo, in interlocuzione con la Regione: solo dopo che il Consiglio dei ministri ha deliberato la bozza di intesa e che la Conferenza unificata ha espresso il proprio parere, il provvedimento viene trasmesso alle Camere per ottenere un atto di indirizzo entro novanta giorni. Ma, considerato che il Governo può comunque procedere anche in assenza dell'atto di indirizzo, e che può discostarsene con un'apposita relazione che ne indica le motivazioni, «il ruolo dell'organo rappresentativo appare del tutto secondario». Subordinazione confermata dalla previsione che assegna al Governo, dopo la delibera in sede regionale, di redigere il disegno di legge, a «cui è allegata l'intesa», da trasmettere alle Camere per la deliberazione. D'altronde, viene altresì osservato dalla dottrina, che anche nell'art. 3 si riscontrerebbe questa marginalizzazione del ruolo delle Camere «se è vero che il ruolo delle commissioni parlamentari, chiamate a produrre pareri per materia e per i profili finanziari, è assolutamente marginale. Infatti tanto per i decreti della prima definizione dei LEP, quanto per quelli di aggiornamento tecnico e finanziario, il Governo è legittimato a procedere secondo la propria linea nel caso di termini scaduti, e anche nel caso di un parere non allineato con la sua proposta». A comprova del ruolo meramente accessorio del Parlamento nell'attuazione «del regionalismo differenziato»¹²¹.

In merito due considerazioni. La prima è che l'articolo in esame nulla avrebbe potuto prevedere, pena l'incostituzionalità, sulla procedura di approvazione della legge il cui *iter* è disciplinato in parte direttamente dalla Costituzione e per il resto riservato ai regolamenti parlamentari. Solo non sarebbe stato inutile chiarire se l'articolato del disegno di legge debba essere composto di un solo articolo di approvazione dell'intesa o di una pluralità di articoli riproduttivi dei contenuti dell'intesa stessa, come avviene per le leggi che regolano i rapporti con le Confessioni acattoliche.

La seconda è che nulla vieta al Parlamento, in sede di discussione della legge, di fare propria la cosiddetta teoria dell'emendabilità limitata, apportando gli emendamenti ritenuti necessari, così da obbligare il Governo ad una rinegoziazione dell'intesa.

Tesi che peraltro, come detto, è l'unica compatibile con il potere presidenziale di rinvio delle leggi.

In proposito non si può, perciò, condividere la paventata possibilità che «l'intesa non possa trovare una battuta d'arresto o un intervento di modifica nella fase di approvazione parlamentare»¹²², perché una simile valutazione non ha in realtà alcun fondamento giuridico, ma è espressione di un mero giudizio politico, riferibile alla volontà della maggioranza parlamentare del momento e non già alle formali prerogative parlamentari.

¹²¹ Così C. BUZZACCHI, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 4 marzo 2024*, pp. 2-3.

¹²² ID., *op. ult. cit.* p.3.

Così non è mancato in dottrina chi, ad esempio, ha ipotizzato che non mancherebbe il modo, attraverso la promozione di «prassi innovative», di far emergere nella «sede istruttoria ... l'attività emendativa e la capacità negoziale del Parlamento ... al Senato, in un contesto deregolamentato», risultando «possibile avvalersi di procedure informali», mentre alla Camera attraverso una rimodulazione della disciplina prevista per le questioni regionali (artt. 103-106, r.C.) ovvero attraverso l'impiego «di strumenti ulteriori», consentendo, ad esempio, «alla Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ... di proporre la reiezione del disegno (ovvero eventuali modifiche)», trasmettendo «in Assemblea una relazione motivata» con allegato «uno schema di ordine del giorno recante i criteri che devono informare i correttivi da adottare», in modo da spingere Governo e Regione a riaprire i negoziati o in sede parlamentare o anche direttamente¹²³.

Tuttavia se è la stessa maggioranza parlamentare – qualunque maggioranza – a volere o ad accettare la marginalizzazione del Parlamento non c'è né legge né regolamento parlamentare che tenga, come avviene quotidianamente in Parlamento con l'approvazione abnorme di leggi delega e con il continuo ricorso alla questione di fiducia.

Anche a chi scrive una disposizione che esclude la vincolatività degli atti di indirizzo adottati dal Parlamento induce delle perplessità, ma è ovvio che se la volontà della maggioranza parlamentare è quella di concentrare nel Governo la responsabilità per la negoziazione dell'intesa, in questa scelta non c'è alcun vizio di costituzionalità, pure a considerare che, anche ove fosse prevista la vincolatività degli atti di indirizzo, il Governo potrebbe fare pressione sulla sua maggioranza perché gli stessi non contengano nulla che sia in conflitto o difforme dallo schema proposto.

A chi scrive sarebbe parso meglio adottare una procedura analoga a quella di approvazione degli Statuti regionali secondo la normativa previgente, ma la legge quadro ha preferito ricalcare quella utilizzata con riferimento alla negoziazione delle intese con le Confessioni acattoliche con tutti i suoi difetti, ancora più evidenti nel caso di specie.

C) con riguardo all'art. 3

La dottrina assolutamente prevalente ha colto come principale criticità di questa disposizione quello di aver utilizzato lo strumento della delega legislativa, senza il rispetto di quanto stabilito dall'articolo 76 Cost., non essendosi «determinati appositi principi e criteri direttivi per questa delega legislativa, conformemente a quanto prescrive l'art. 76 della Costituzione», essendosi «mantenuti semplicemente i limiti preesistenti, di cui ai commi da 791 a 801 bis della legge 197/2022, che si riferiscono però esclusivamente a disposizioni procedurali e non sostanziali, come invece indispensabile per la delimitazione dei diritti civili e sociali»¹²⁴.

In particolare il riferimento è al disposto dell'art. 3 che, «al primo comma, delega il Governo “ad adottare ... uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (la legge di bilancio

¹²³ In questo senso G. COSTA, *Affermare la centralità delle Camere nelle vicende dell'autonomia differenziata. Ipotesi per il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nella XIX Legislatura*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023, pp. 13-14.

¹²⁴ U. DE SIERVO, *Alcuni dubbi di Ugo De Siero sulla conformità costituzionale del disegno di legge sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, quale approvato dal Senato nel gennaio 2024*, cit., p. 2.

per l'anno 2023)”. Principi e criteri direttivi, quindi, non contenuti nel disegno di legge di cui si controverte, ma in una legge precedente».

Tecnica – come osserva la dottrina – del tutto ammissibile, visto che la Corte costituzionale ha consentito alla possibilità di «determinare principi e criteri direttivi *per relationem*, con riferimento cioè ad altri atti legislativi già vigenti purché sufficientemente dettagliati (sentt. nn. 87/1989 e 156/1987)», se non fosse che «la soluzione normativa prefigurata deve ritenersi viziata per difetto di delega. Sia sul piano formale perché la legge “rinforzata” sul pareggio di bilancio (n. 243 del 2012) all’art. 15, secondo comma, stabilisce che la prima sezione della legge di bilancio (ed è questo il caso) non possa prevedere “norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio”. Sia sul piano sostanziale, con riferimento alla concreta determinazione del contenuto essenziale della legge di delega. E questo perché i commi richiamati (da 791 a 801-bis) della legge di bilancio, non sono norme di principio, contengono disposizioni alquanto eterogenee, presentano un carattere prevalentemente procedurale e sono spesso orientate al perseguimento di finalità che esulano dai contenuti del disegno di legge in esame»¹²⁵.

La qual cosa comporta – come è stato osservato – «che il futuro decreto legislativo sarà di fatto abilitato a scrivere su una lavagna bianca», dando «la misura di una disinvolta violazione di quell’unico modello di delega legislativa costituzionalmente ammissibile: l’art. 76 Cost.»¹²⁶

Mentre a scongiurare la ritenuta incostituzionalità della disposizione in esame non sembra invocabile la sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 27 marzo 2003 che con riferimento ai LEA ha salvato «il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l’attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano». E questo non tanto perché tale sentenza è stata resa nell’ambito di un conflitto di attribuzione, quanto soprattutto perché le valutazioni della Corte sono state fatte con riferimento al procedimento di determinazione dei LEA disciplinato con legge ordinaria e non ad una legge delega (tenuta

¹²⁵ C. DE FIORES, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 4 marzo 2024*, pp. 8-9.

¹²⁶ G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 12 marzo 2024*, p. 8.

¹²⁷ Non sembra invece cogliere nel segno quella dottrina che ritiene che «a rendere ancora più incerta e logicamente incomprensibile la procedura delineata nella legge in esame è la circostanza che una successiva legge rinforzata (di approvazione dell’intesa tra Governo e Regione richiedente una maggiore autonomia, ex art. 116, 2° co. Cost.), che farà seguito a questa sequenza di atti normativi dell’esecutivo (decreto legislativo, D.P.C.M.) con cui sono stati individuati i LEP, potrebbe, nel pieno rispetto del criterio gerarchico, rivedere il contenuto già introdotto da queste fonti ad essa subordinate»; così L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 4 marzo 2024*, p. 7. Questo perché la legge di cui all’ art. 116, comma 3 Cost., come si è cercato di chiarire, è una fonte a competenza riservata che non può in alcun modo rideterminare i LEP, esorbitando dall’ambito materiale della sua sfera di competenza.

all'osservanza dell'art. 76 Cost.), peraltro la Corte avendo in ogni caso osservato che «la forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»¹²⁸. Giurisprudenza che anzi rafforza la necessità che qualsiasi legge delega relativa alla determinazione dei LEP debba contenere specifici principi e criteri direttivi.

A prescindere dalla considerazione che, differentemente da quanto affermato dalla richiamata dottrina, la delega non è contenuta in una sezione della legge di bilancio, ma nella legge qui in esame, rinviando alla precedente legge di bilancio per il 2023 la mera individuazione dei principi e criteri direttivi, per quanto nelle pagine precedenti si sia tentato, con una interpretazione assai lata e molto forzata, di individuare dei possibili principi e criteri direttivi, sembrano doversi condividere le perplessità della dottrina sul rispetto, sotto questo profilo, dell'art. 76 Cost.

Per i plurimi profili di incostituzionalità degli altri commi di questa disposizione si rimanda a quanto già detto sopra, non senza da ultimo segnalare che anche «la previsione (di cui al comma 7) che il periodico aggiornamento avvenga “nei limiti delle risorse finanziarie disponibili”» desta perplessità, perché sembra introdurre «un vincolo di subordinazione delle prestazioni alle risorse, che va in netta contraddizione con una chiara giurisprudenza costituzionale in materia di LEP – per tutte valga la sent. n. 275 del 2016, per la quale “è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” – che sancisce il criterio esattamente opposto»¹²⁹.

D) con riguardo all'art. 5

L'art. 5 è, tra tutte le disposizioni della legge, quella a cui la dottrina riconduce gli effetti più negativi, difficilmente componibili con il dettato costituzionale. L'affidamento ad una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa, della competenza ad individuare i beni, le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è il primo di questi aspetti estremamente critici.

Tale disposizione infatti rivelerebbe «l'obiettivo di conformare l'autonomismo differenziato al modello dell'autonomismo speciale», regolato, ormai da tempo, «sul piano delle previsioni finanziarie, da specifici accordi negoziati tra le singole amministrazioni e il Governo: secondo una logica che è ... estranea all'art. 119 Cost.». Ma, poiché «l'art. 116.3 Cost. è assolutamente chiaro nel pretendere che il modello di riferimento sia quello della finanza delle Regioni ordinarie», richiamando espressamente l'art. 119 Cost., «la via della “differenziazione” deve rimanere ancorata, soprattutto per quello che riguarda i mezzi finanziari, alla cornice delineata per la qualità “ordinaria” dell'autonomia»¹³⁰, con la quale confliggerebbe l'istituzione di una

¹²⁸ Così Corte cost., sent., n. 88/2003, punto 4 del Considerato in diritto.

¹²⁹ In proposito C. BUZZACCHI, *Memoria*, cit., p. 3.

¹³⁰ Cfr.: ID., op. ult. cit., p. 5.

commissione paritetica che storicamente e giuridicamente connota lo speciale regime delle autonomie speciali, non riproducibile, ai sensi dell'art. 119 Cost., per le Regioni ordinarie.

È indubbio infatti che l'autonomia differenziata debba muoversi nella cornice costituzionale dell'autonomia ordinaria, che, dal punto di vista finanziario, risponde alla logica perequativa e solidale dell'art. 119 Cost., mentre «Il ricorso alla commissione paritetica tradisce l'intenzione di muoversi in un solco analogo a quello dei negoziati bilaterali dell'autonomia speciale»¹³¹.

In sostanza questa disposizione dovrebbe indurre dei dubbi di costituzionalità: perché colliderebbe direttamente con i principi di cui all'art. 119 Cost.; perché tenderebbe a fare della “differenziazione” un succedaneo della specialità.

L'altra disposizione duramente contestata è quella di cui al comma 2 che prevede, come esclusiva fonte di finanziamento delle funzioni da trasferire, le “compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale”, risultando a prima vista poco comprensibile il mancato richiamo alle altre fonti di entrata utilizzabili ai sensi del secondo comma dell'art. 119 Cost., secondo cui le Regioni «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri». Norma che viene censurata non perché sia in contrasto o esuli dall'art. 119 Cost. o con il quadro normativo della legge di contabilità n. 196/2009, ma per gli effetti che da essa possono derivare e per il principio a cui sembra riconnettersi.

L'art. 5, comma 2 consente infatti di evidenziare che la modalità «di finanziamento dei LEP sarà diversa nelle Regioni che stipuleranno intese di autonomia differenziata rispetto alle modalità che saranno invece seguite nelle Regioni che rimarranno nel regime ordinario. Mentre per le Regioni in regime di autonomia differenziata si prevede che siano assegnate “compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale” ..., per le altre Regioni il finanziamento dei LEP avverrà nelle consuete forme di assegnazione delle risorse da parte del governo centrale, che sembrano delineate nell'art. 9, comma 3, nel momento in cui si garantisce l'invarianza finanziaria, un concetto che assume rilevanza solo in senso statico, cioè solo nel momento di avvio nel processo, senza alcuna garanzia che tale invarianza finanziaria sia mantenuta stabile in una prospettiva dinamica»¹³².

Sicché, «nel caso del trasferimento alle Regioni di un consistente numero di funzioni oggi svolte dallo Stato (e delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie), ci sarebbe un forte aumento del bilancio regionale ed un ridimensionamento di quello statale, con il rischio di non riuscire a conservare i livelli essenziali delle prestazioni presso le Regioni non differenziate». Inoltre «le Regioni più povere, oppure quelle con bassi livelli di tributi erariali maturati nel proprio territorio, potrebbero avere maggiori difficoltà a finanziare, e dunque ad acquisire, le funzioni aggiuntive», risultandogli difficile “senza risorse aggiuntive”, ove perdurasse la mancanza di un efficiente meccanismo perequativo, «fornire gli stessi livelli essenziali di servizi ... anche provando ad aumentare per quanto possibile la propria pressione fiscale, mentre quelle a maggior reddito conserverebbero maggiore capacità di incidere»¹³³.

¹³¹ M. CALAMO SPECCHIA, *Memoria* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 20 marzo 2024, p. 7.

¹³² Così P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 5.

¹³³ G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 9.

Senza contare che qualora il gettito del tributo dovesse aumentare, rimanendo ferma l'aliquota «aumenterebbero le risorse a disposizione della Regione¹³⁴ senza che la stessa, in assenza di una specifica previsione dell'evento ... abbia il dovere di trasferire al bilancio dello Stato la quota dovuta all'incremento della base imponibile per consentire, a fini redistributivi, il finanziamento dei LEP nelle Regioni più bisognose¹³⁵. Questo perchè «la eventuale rimodulazione dell'aliquota – è stabilito – sia di competenza delle Commissioni paritetiche, una per Regione», risultando impensabile che le Regioni che hanno avviato il processo di differenziazione «proprio per acquisire maggiori risorse vi rinuncino quando sono state in grado di ottenerle»¹³⁶.

A questo aggiungasi che la secca formulazione del secondo comma, che non richiama i tributi e le entrate proprie della Regione come fonte di finanziamento delle nuove funzioni trasferite, sembra davvero evocare il cosiddetto “residuo fiscale”, bandiera politica di alcune Regioni che hanno richiesto l'autonomia differenziata¹³⁷, che postulerebbe, come già accennato, che le risorse finanziarie prodotte dalle Regioni dovrebbero rimanere sui territori che le hanno generate, indicando «la differenza tra quanto ciascuna regione ‘riceve’, in termini di benefici, dai beni e servizi forniti dallo Stato e quanto ciascuna regione ‘paga’ in termini di imposte»¹³⁸.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, se è reale il rischio che questa disposizione possa interpretarsi come una “fuga” verso l'autonomia speciale, favorendo le Regione con più alta capacità fiscale per abitante – anche perché è assai difficile ipotizzare che la *territorialità* del gettito, che è un «concetto già impiegato per la distribuzione della compartecipazione Iva a copertura dei fabbisogni sanitari regionali (art.4, comma 3, D.Lgs. 68/2011)», possa continuare ad avere un carattere soltanto nozionale, dato che l'effettiva modalità di distribuzione della compartecipazione Iva ad ora si è limitata «a integrare il fabbisogno regionale non coperto dal

¹³⁴ Si consideri che Svimez ha stimato che le funzioni delegate avrebbero assorbito «larga parte dell'Irpef regionale (il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna». Mentre nell'ipotesi di utilizzo del gettito dell'IVA in tutte e tre le regioni esso non avrebbe coperto «il fabbisogno finanziario ma sarebbe occorsa una integrazione del gettito Irpef»), un sistema di finanziamento molto simile a quello delle regioni a Statuto speciale. In base alle stime fatte, «se l'autonomia fosse stata concessa nel 2017, si sarebbe generato in pochi anni un notevolissimo *surplus* a favore delle tre regioni. La crescita delle risorse sarebbe stata ben superiore a quella delle spese: basti ricordare che fra il 2013 e il 2017 la crescita del gettito Iva in Lombardia è stata superiore di dieci punti rispetto all'aumento della spesa statale per l'istruzione nella stessa regione». Riporta questi dati Svimez, G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 8.

¹³⁵ L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 4 marzo 2024, p. 8.

¹³⁶ G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 8.

¹³⁷ Si ricorda che il Consiglio regionale della Regione Lombardia in data 13 giugno 2017 si è espresso con una mozione con cui si chiedeva di «negoziare, all'indomani dell'esito positivo del referendum, contestualmente alle nuove competenze e alle risorse relative, anche l'autonomia fiscale così come riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale, nel cui ambito sarebbe inserita la Lombardia all'indomani della conclusione positiva della trattativa con il Governo, applicando il sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangano sui territori che le hanno generate». Mentre ancora nel 2017 la Regione Veneto ha ufficialmente ed esplicitamente quantificato nei 9/10 del gettito fiscale prodotto sul territorio, la quota che avrebbe dovuto essere riattribuita alla Regione stessa in base al principio del residuo fiscale.

¹³⁸ Così P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 7.

contributo dell'addizionale Irpef dell'Irap, e di altre entrate minori»¹³⁹ – tale esito non è affatto scontato e soprattutto è frutto di una interpretazione costituzionalmente dubbia, non certo imposta da questa disposizione, il cui vero difetto è infatti quello di lasciare aperte troppe porte.

E questo in primo luogo perché è impensabile che il Governo – qualsiasi Governo – abdichi a garantire gli interessi nazionali, in modo particolare si autoprecluda la possibilità di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, in coerenza con gli impegni assunti con l'Unione europea. Secondariamente perché è assai dubbia l'utilizzabilità del principio del residuo fiscale «sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza» sia perché, come è fermissima nel ritenere la Corte costituzionale, «l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione» dell'art. 119 Cost, sicché «il residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti» in questa disposizione costituzionale¹⁴⁰. Con la conseguenza che ove l'intesa e correlativamente la legge che attribuisce le forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 5 comma 1, indicasse fra i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, il residuo fiscale o facesse surrettizia applicazione di questo principio, sarebbe incostituzionale.

In sostanza questa disposizione, fatta sempre salva, come detto in precedenza, la sua derogabilità perché si situa in un ambito che se è vero concerne l'operatività dell'intesa, nondimeno rientra anche, ad avviso di chi scrive, nella competenza riservata della legge a cui è rimesso di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia, non ha come difetto quello di “spaccare” l'Italia, quanto piuttosto di non risolvere in realtà alcuno dei problemi che pone il finanziamento dell'autonomia differenziata, di fatto e di diritto, rimettendo tutto all'intesa, laddove persino la previsione (comma 1) della proposta da parte della «Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa», potrebbe essere superata o sterilizzata dal Governo, perché il meccanismo della doppia proposta ivi previsto potrebbe anche interpretarsi ritenendo che la proposta della Commissione possa non essere vincolante (e quindi modificabile) «per il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia» ai quali spetta di proporre al Presidente del Consiglio dei ministri l'adozione del definitivo decreto.

In sostanza si tratta di una disposizione che dice meno di quello che dovrebbe dire e se è vero che sembra “strizzare l'occhio” ad una fuga verso la specialità, tale esito non è né necessario né automatico, anche perché se le leggi ex art. 116, comma 3 Cost. davvero incorporassero il principio del residuo fiscale o ne facessero surrettizia applicazione sarebbero incostituzionali.

Piuttosto, a margine della disamina delle criticità di questa disposizione, si può segnalare che è il complessivo sistema delle Commissioni paritetiche (una per ogni Rad), a destare una qualche perplessità, viste le molteplici competenze che, come si è visto, sono alle stesse attribuite. Si pensi, ad esempio, che annualmente e in modo indipendente, a ciascuna Commissione è riconosciuta la funzione di determinare la compartecipazione ai tributi erariali

¹³⁹ Sul carattere meramente nozionale del concetto di *territorialità* del gettito ancora P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 5.

¹⁴⁰ Si veda Corte cost., sent. n. 69/2016 e successiva giurisprudenza.

il cui ammontare deve garantire il finanziamento delle funzioni attribuite alla Regione. Si tratta di una decisione che, mentre è disposto sia presa separatamente da ciascuna Commissione, in realtà è destinata ad interferire sulle correlate decisioni assunte dalle altre Commissioni. Infatti nel caso in cui in una Rad si ritenga necessario un aumento del fabbisogno relativo ad una particolare funzione, tale decisione, stante il vincolo dell'invarianza finanziaria, necessariamente si ripercuoterà sulla determinazione delle risorse da destinare a tutte le altre Regioni, peraltro nel rispetto dei vincoli del bilancio statale.

Si vuole dire che un sistema basato su (potenzialmente) quindici Commissioni paritetiche che lavorano separatamente, ma con decisioni destinate a interferire le une sulle altre, è in realtà un sistema che presenta un elevato grado di complessità e che, in assenza di un meccanismo di coordinamento, non è del tutto chiaro come potrà funzionare, considerando che anche gli aggregati di materie e funzioni costituenti l'ulteriore autonomia attribuita a ciascuna Regione potrebbero essere differenti l'uno dall'altro e quindi essere (potenzialmente) quindici.

E) con riguardo all'art. 7

Avverso l'art. 7, in ordine alla previsione della durata decennale delle intese e della possibilità di cessazione della loro efficacia, si è obiettato che si tratterebbe di una «arbitraria «integrazione» del dettato costituzionale», e soprattutto che sarebbe «una previsione in chiave poco autonomistica e poco realistica»¹⁴¹.

Valutazioni che non si possono condividere. Per quanto già detto in precedenza l'art. 7, commi 1, 2 e 3 sulla durata, modifica e cessazione di efficacia dell'intesa, come pure l'art. 2 sul processo di negoziazione dell'intesa, e l'art. 11, comma 1, sulla conservazione degli atti d'iniziativa già presentati, sono disposizioni pertinenti alla formazione e all'operatività dell'intesa e dunque sono pienamente legittime perché esulano dall'ambito di competenza riservata della legge di cui all'art. 116, comma 3 Cost.

Mentre, come già accennato, la previsione della cessazione dell'efficacia dell'intesa: quando sia disposta unilateralmente dallo Stato, «deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere», «qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP», deve ritenersi illegittima.

Questo perché la predetta previsione normativa non appare conforme ai principi costituzionali, in forza dei quali una legge previa intesa non può essere modificata o fatta cessare se non da una successiva legge previa intesa, diversamente dovendosi, ove lo Stato intenda agire unilateralmente, ricorrere ad una legge costituzionale approvata ai sensi dell'art. 138 Cost. Inoltre essendo pure dubbio che la norma in esame possa prevedere la maggioranza assoluta per l'approvazione della legge di cessazione. Infatti una legge ordinaria «non può stabilire maggioranze qualificate per leggi ordinarie successive», dato che «violerebbe quantomeno l'art. 64, III co. della Costituzione» che prevede che «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide ... se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale».

¹⁴¹ C. BUZZACCHI, *Memoria*, cit., p. 6.

Sarebbe quindi opportuno che questa ipotesi di cessazione dell'efficacia venisse espressamente inserita all'interno dell'intesa, superando così i predetti profili di incostituzionalità.

Quanto al giudizio di “non realismo” dell'ipotesi di cessazione dell'efficacia, che facilmente potrebbe estendersi a quello di mancato rinnovo dell'intesa, basti osservare che eventi di tal genere si configurano come una *extrema ratio* che, per quanto di difficoltosa attuazione e dispendiosi, si giustificano proprio con la gravità della situazione che si è venuta a creare, tale da rompere il rapporto di affidamento alla base della stessa intesa.

F) con riguardo all'art. 9

Di alcune criticità di questa disposizione si è già detto in precedenza, in particolare con riguardo alla scarsa credibilità della clausola di invarianza finanziaria che pare in evidente contrasto con l'art. 6 bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che stabilisce che «in ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non possa essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria», quali fuor da ogni dubbio, sono quelle per finanziare i LEP e sembra smentita dalla stessa legge che ammette che possano destinarsi eventuali maggiori risorse per l'attuazione dei LEP. Possibilità che viene pacificamente ammessa anche dal precedente art. 4 che subordina, «qualora dalla determinazione dei LEP ... derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese», Il che equivale ad ammettere, come già detto, che potenzialmente la legge in esame è produttiva di nuovi o maggiori oneri. Dovendosi ulteriormente osservare che l'invarianza del valore della compartecipazione rispetto alla spesa statale può verificarsi nel momento in cui le intese vengono firmate, ma non successivamente. Potendosi verificare gravi storture. Così, per mantenere le risorse delle Regioni differenziate costanti nel tempo, ad esempio, si sarebbe dovuto prevedere, «se il loro gettito fiscale cresce», che la percentuale di compartecipazione loro riconosciuta si riduca corrispettivamente. Mentre si è stabilito, che «il potere di determinarla sia nelle mani delle Commissioni paritetiche, in cui le Regioni firmatarie giocano un ruolo fondamentale». In sostanza si è stabilito un meccanismo inefficiente che è agevole prevedere che, ove si verificasse una situazione come quella indicata, si genererà a vantaggio delle predette Regioni un notevole *surplus* di risorse¹⁴².

Molte critiche ha ricevuto anche il terzo comma, valutato come una sorta di “libro dei sogni”, le cui disposizioni si risolvono in enunciazioni di principio la cui compatibilità con la realtà è tutta da dimostrare. In primo luogo risultando incomprensibile la previsione dell'invarianza finanziaria anche per le regioni che non sottoscrivono l'Intesa ... ricordando che si tratta di funzioni statali e non regionali, e che il processo di applicazione alle amministrazioni regionali delle norme della legge 42 del 2009 non si è mai avviato», rimanendo perciò del tutto oscuro «a che cosa si debba applicare l'invarianza finanziaria»¹⁴³.

¹⁴² G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 8.

¹⁴³ ID., loc. ult. cit., p. 8.

Così come è parimenti oscuro come si possa conciliare il criterio dell'invarianza finanziaria per le Regioni che non partecipano ad alcuna intesa e la salvaguardia dell'entità e la proporzionalità delle risorse, visto che nella legge da un lato si prevede che possano essere aumentate le risorse dedicate al finanziamento dei LEP, anche attraverso il periodico aggiornamento e dall'altro si stabilisce che questo non debba «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse». Si supponga che «a seguito dell'aggiornamento dei LEP si renda necessario aumentare la disponibilità finanziaria per garantire i LEP delle Regioni che richiedono l'autonomia». Per rispettare il principio di proporzionalità, a rigore si dovrebbero aumentare le risorse delle «Regioni che non richiedono l'autonomia». La qual cosa, però, risulterebbe incompatibile con il principio di invarianza finanziaria che «sembrerebbe suggerire il contrario»¹⁴⁴.

D'altronde si deve considerare che, ai sensi di questa disposizione, «nessun nuovo onere complessivo insieme all'invarianza per le altre Regioni, dovrebbe implicare invarianza di risorse anche per le Regioni che sottoscrivono le intese»¹⁴⁵, mentre così non è, perché è fuor da ogni dubbio che l'intero processo di differenziazione abbia come obiettivo fondamentale quello di acquisire maggiori funzioni e maggiori risorse.

Di qui l'impressione, del tutto condivisa anche da parte di chi scrive, che l'art. 9 e non soltanto il terzo comma, sia *the exposition of a desire* o, nella peggiore delle ipotesi, una cortina fumogena alzata per nascondere la carenza di una seria analisi delle reali conseguenze finanziarie riconducibili a questa legge.

G) con riguardo all'art. 10

Rispetto a questa disposizione si è altresì, oltre quanto già evidenziato, criticamente osservato che, mentre l'art. 119 Cost. vincola il processo di differenziazione alla solidarietà sociale da perseguire attraverso lo strumento della perequazione, la disposizione in esame non contiene norme immediatamente applicabili, ma solo prevede un complesso di misure strumentali a finalità perequative, limitandosi «a un riferimento generico alla promozione da parte dello Stato dell'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali ... anziché prevedere misure efficaci volte alla istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e alla destinazione di risorse aggiuntive a enti locali in una situazione di difficoltà economico-sociale che ... dovrebbero costituire le premesse di qualsiasi progetto volto a permettere la revisione delle competenze attribuite alle Regioni e agli Enti locali»¹⁴⁶.

In altre parole si tratterebbe di un articolo che si traduce in una mera ricognizione di risorse del tutto eventuali, una sorta di norma-programma, che manca l'obiettivo di mettere tutte le Regioni in posizione di parità ai nastri di partenza e che peraltro non fissa alcun cronoprogramma per la sua realizzazione.

Si tratta di osservazioni comprensibili che tuttavia non inficiano la coerenza della disposizione con i principii costituzionali, anche se rimettono a futuri provvedimenti la

¹⁴⁴ V. CARRIERI, *Memoria*, cit., p. 5.

¹⁴⁵ G. VIESTI, *Memoria*, cit., pp. 8-9.

¹⁴⁶ M. VOLPI, *Memoria* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 8 aprile 2024, p. 3.

compiuta realizzazione di quanto previsto. Piuttosto quel che manca è la previsione di un vincolo che imponga, che contestualmente o previamente alla stipula delle intese e all'approvazione delle correlative leggi, si debba procedere all'adozione dei provvedimenti attuativi di questa disposizione.

Schematizzando al massimo, i dubbi di costituzionalità che la dottrina ha sollevato rispetto a questa legge sembrano riconducibili a quattro distinti complessi argomentativi fra loro strettamente collegati: I) consentirebbe di trasformare la differenziazione in un succedaneo della specialità; II) non conterrebbe limiti espliciti alla decostituzionalizzazione delle materie; III) violerebbe il principio di solidarietà fra le Regioni e l'art. 119 Cost.; IV) violerebbe il principio di uguaglianza perché potrebbe pregiudicare l'uniforme erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale.

Ragion per cui non si potrebbe in alcun modo acconsentire ad una legge ordinaria che mette «in discussione principi quali la solidarietà dello Stato verso gli individui più bisognosi ovvero l'eguaglianza, da considerare in una proiezione intersoggettiva oltre che interregionale risultando necessaria prima o contestualmente alla differenziazione lo svolgimento di una significativa azione di riequilibrio ... resa possibile proprio dalla garanzia di uniformi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dallo svolgimento da parte dello Stato di significativi interventi perequativi (anche di tipo infrastrutturale) a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante»¹⁴⁷.

«Infatti qualunque forma di asimmetria delle Regioni a Statuto ordinario, anche la più spinta, *andrebbe* inquadrata nel principio unitario, che si estrinseca nell'eguaglianza sostanziale dei territori e nella solidarietà e coesione sociale, economica e territoriale (art. 5 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Costituzione)». Qualunque possa essere il modello di regionalismo accolto, operando in uno Stato unitario, si deve presupporre «l'unitarietà della cornice di riferimento e deve muoversi nel perimetro di contrappesi ben definiti dalla Costituzione come solidarietà (art. 2 Cost.), «concepita come un valore supremo e fondativo che innerva l'intera struttura costituzionale», «eguaglianza (art. 3 Cost.), unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), partecipazione dell'Italia all'Unione Europea (art. 11 Cost.), principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), perequazione (art. 119), interesse giuridico ed economico unitario, nonché tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 117, lett. m) e 120 Cost.)»¹⁴⁸.

Dati questi controlimiti costituzionali (o limiti costituzionali impliciti alla differenziazione) la legge in esame, prefigurando una "fuga verso la specialità", oltre al principio di uguaglianza e di solidarietà, metterebbe «in discussione lo stesso principio della unità e indivisibilità della Repubblica sancito nell'art. 5», perché non sarebbe preordinata a realizzare «una fisiologica differenziazione nell'esercizio delle competenze e delle risorse garantite da un'effettiva perequazione tra le Regioni», ma consentirebbe «una diversità estrema destinata a raggiungere livelli insostenibili per l'unità del Paese»¹⁴⁹.

¹⁴⁷ L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione*, cit., pp. 1-2.

¹⁴⁸ M. CALAMO SPECCHIA, *Memoria*, cit., p. 6.

¹⁴⁹ M. VOLPI, *Memoria*, cit., pp. 5-6.

Ovviamente il riferimento è agli artt. 5, 9 e 10 della legge che, secondo questa dottrina, letteralmente e sistematicamente interpretati sono tali da consentire un tipo di differenziazione che andrebbe a vantaggio esclusivamente delle Regioni ricche, aumentando le disuguaglianze con le Regioni con minor capacità fiscale per abitante, si da rendere per queste seconde persino incerta l'effettiva erogazione dei LEP ed in ogni caso annichilendo il vincolo di solidarietà desumibile dall'art. 119 Cost.

Giudizio il cui substrato riposa sull'idea che la legge in esame sposi quell'interpretazione che vede nell'art. 116, comma 3 Cost. una disposizione che attribuisce alla "differenziazione" il senso e il significato di meccanismo che prefigura e permette una ulteriore omologazione alla "specialità", anche attraverso una sorta di assolutizzazione del metodo negoziale in materia finanziaria, modellato su quello "pattizio" delle Regioni a Statuto speciale, essendosi deferita la determinazione delle entrate regionali derivanti dalle competenze devolute a Commissioni paritetiche formate da Stato e Regioni.

In altre parole, il riposto pensiero di questa dottrina è che la legge in esame sancirebbe il passaggio da un regionalismo solidaristico e cooperativo ad un regionalismo competitivo, aprendo la strada «ad una competizione territoriale destinata ad aumentare il livello di sperequazione tra Regioni», perseguendo «una nuova politica fiscale ed economica intesa non a colmare la frattura Nord-Sud, bensì a cristallizzarla e approfondirla»¹⁵⁰.

Per contro si può osservare che quest'orientamento si basa su una interpretazione *in malam partem* di tutte le disposizioni indicate, come se le stesse fossero chiarissime e passibili di quest'unica interpretazione.

Certo è vero che, come sopra si è evidenziato, l'art. 5, comma 2, si presta ad una interpretazione di dubbia costituzionalità, ma si tratta di un'interpretazione che non solo non è l'unica possibile, ma anzi dovrebbe essere evitata proprio perché incostituzionale.

In particolare, contro questa interpretazione si può osservare che, ove il criterio di finanziamento delle ulteriori forme di autonomia stabilito dall'intesa e dalla legge facesse applicazione direttamente o surrettiziamente del principio del residuo fiscale, sarebbe di per sé incostituzionale, come affermato dal Giudice delle leggi, risultando inoltre il sistema in base ad esso creato insostenibile per lo Stato che finirebbe per non avere più risorse finanziarie adeguate per il perseguimento delle proprie finalità politico-economiche, comprese quelle di riduzione del debito pubblico, in adempimento degli obblighi comunitari. Senza contare che allo stato l'interpretazione di questa disposizione appare ancora del tutto opinabile perché manca una nozione condivisa di "territorialità del gettito" e sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza.

Inoltre gli artt. 9 e 10 della legge non prefigurano affatto un superamento del regionalismo solidaristico.

¹⁵⁰ G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., p. 98. Anche in tema, più ampiamente, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, pp. 377 ss.

Piuttosto la sensazione che si ricava, soprattutto a considerare gli elementi di oscurità e contraddittorietà, come sopra evidenziati, che si ricavano da queste disposizioni, è che la legge si sforzi di quadrare il cerchio, lasciando aperte al Governo tutte le porte, in realtà omettendo (sembrerebbe consapevolmente) di definire il modello di regionalismo italiano, perpetuando così tutte le ambiguità che si devono imputare alla pessima formulazione del terzo comma dell'art. 116, mentre sarebbe stato opportuno e desiderabile che avesse delineato i tratti fondamentali del regionalismo differenziato, espressamente inserendolo all'interno del quadro proprio dell'autonomia ordinaria.

Cosa ancor più evidente per quel che concerne l'ampiezza e l'intensità della decostituzionalizzazione riconducibile all'art. 116, comma 3 Cost., non contenendo alcun limite esplicito alla decostituzionalizzazione delle materie. Dato che se, ad avviso di chi scrive, non implica alcun profilo di incostituzionalità della legge, nondimeno conferma la tendenza "ponzio pilatesca" della legge stessa.

Come è stato esattamente osservato in dottrina, manca nella legge una disposizione che indichi «un criterio di compilazione riduttiva della lista dell'art. 116, co. 3, Cost., alleggerita dalle materie inguaribilmente unitarie, insuscettibili di regolazione parcellizzata in base al territorio»¹⁵¹, visto che, come si è cercato di mostrare anche in precedenza, per la più parte delle materie non è possibile un trasferimento integrale, essendo necessario uno o più parametri che consentano di «distinguere ciò che è effettivamente devolvibile e ciò che, effettivamente, non lo è: le norme generali dell'istruzione, ad esempio, non possono riferirsi all'obbligo scolastico, al valore legale dei titoli di studio e così via...»¹⁵². Mentre non tranquillizzerebbe «la previsione, ex art. 2, c. 2, della legge che il Presidente del Consiglio possa "limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa"», trattandosi di «un limite che potrebbe rivelarsi inefficace qualora la richiesta di una o più Regioni fosse sostenuta da una forza politica di maggioranza decisiva per la sopravvivenza del Governo»¹⁵³.

Anzi si deve sottolineare che il problema della decostituzionalizzazione delle materie è stato sostanzialmente eluso dalla legge che ha virato su di un approccio basato sul trasferimento delle funzioni, mentre le materie figurativamente costituiscono il mero ambito all'interno del quale deve svolgersi la negoziazione relativa al trasferimento delle funzioni. In questo senso depongono univocamente gli articoli 1, comma 1, in cui si fa espresso riferimento all'«attribuzione di funzioni ... relative a materie o ambiti di materie»; l'art. 4, comma 1, che si riferisce al «trasferimento delle funzioni ... concernenti materie o ambiti di materie ...»; l'art. 2, comma 2 che dispone che gli atti di iniziativa regionali «possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni»; l'art. 2, comma 2, che stabilisce che il negoziato venga avviato e possa essere limitato «con riguardo a materie o ambiti di materie»: Tutte disposizioni che univocamente rendono evidente che l'oggetto dell'intesa viene preferenzialmente spostato dalla decostituzionalizzazione della competenza legislativa al trasferimento delle funzioni.

¹⁵¹ G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati*, cit., p. 10.

¹⁵² G. CERRINA FERONI, *Relazione*, cit., p. 8.

¹⁵³ M. VOLPI, *Memoria*, cit., p. 1.

Salvo riemergere la predetta decostituzionalizzazione in modo obliquo in virtù di quanto stabilito dall'art. 7, comma 3, che prevede che ciascuna intesa individui, «in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa».

Allegato che di fatto e di diritto viene a definire la reale ampiezza e intensità dell'avvenuta decostituzionalizzazione, assumendo un rilievo fondamentale nel processo di differenziazione.

Con una soluzione che, ad avviso di chi scrive, appare paradossale ove si pensi che la decostituzionalizzazione, ovviamente parziale, dell'attuale assetto legislativo finisce per trovare una sua visibilità e riconoscibilità attraverso un allegato, peraltro potendosi creare problemi interpretativi gravissimi, ad esempio, qualora l'esercizio di una funzione implichi la cessazione di una norma statale che tuttavia non sia ricompresa nell'allegato stesso. Oltre a doversi escludere che tale allegato possa essere meramente indicativo ovvero possa rimettere a successivi atti l'individuazione delle disposizioni statali la cui efficacia dovrebbe cessare, perché questo sarebbe palesemente incostituzionale, visto che non sarebbe più né l'intesa né la successiva legge rinforzata a stabilire le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma queste sarebbero rimesse a successivi atti privi di qualsiasi copertura costituzionale, non certo approvati a maggioranza assoluta dalle due Camere.

Insomma anche per questo profilo la legge in esame accoglie una soluzione che, pur non presentando diretti vizi di costituzionalità, sfugge all'esigenza di sciogliere uno dei nodi più intricati della cattiva formulazione dell'art. 116, comma 3 Cost., ossia quello dei limiti costituzionali alla decostituzionalizzazione.

In materia una nota positiva è data dall'art. 6 che prevede che le funzioni amministrative trasferite alla Regione ai sensi dell'art. 116 Cost., siano «attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», che consente di ritenere che la legge implicitamente respinga la tesi della decostituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, escludendo che l'attribuzione alle Rad di ulteriori funzioni amministrative possa assumere carattere derogatorio del predetto principio, inserendosi nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 118 Cost.

Peraltro, quanto già detto a proposito degli artt. 5, 9 e 10, consente di escludere che alla legge sia ascrivibile la violazione del principio di uguaglianza potendo pregiudicare l'uniforme erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale.

L'opinione che prima o contestualmente alla differenziazione sarebbe stata necessaria un'energica azione riequilibratrice, anche attraverso significativi interventi perequativi a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, e che, prima di procedere con la determinazione dei LEP, sarebbe stata necessaria la risoluzione dei gravi problemi di fondo che si sono manifestati nell'erogazione dei LEA, e che hanno determinato per i singoli gravi disparità di trattamento a seconda della Regione di residenza e ancora che con l'autonomia differenziata si correrebbe il rischio di approfondire queste disparità, contiene non pochi elementi largamente condivisibili. Ma si tratta di un'opinione che non ha alcun rilievo sulla valutazione della costituzionalità o meno della legge, quanto piuttosto mira a dimostrare la

necessità di rinviare *sine die* l'autonomia differenziata ovvero, meglio, a ritenerla “sbagliata”, con riferimento alle attuali condizioni socio-economiche, tornando ancora una volta al punto nodale del problema: l'inserimento in Costituzione di una disposizione pessimamente formulata, idonea a destabilizzare il modello del regionalismo italiano, senza chiaramente individuare quale avrebbe dovuto essere il punto di approdo del processo di differenziazione.

In sostanza il peggior difetto di questa legge non sta in quello che dice, ma in quello che non dice, visto che in realtà non si fa carico e non affronta i nodi più critici che sono riconducibili alla sciagurata formulazione dell'art. 116, comma 3 Cost., in particolare quello dei limiti alla decostituzionalizzazione, mancando così l'obiettivo di porsi come guida per lo sviluppo di un regionalismo ordinato, in armonia con la mantenuta distinzione fra Regioni a Statuto speciale e Regioni ordinarie ed, anzi, lasciando presagire una ulteriore rincorsa delle Regioni speciali alle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, come sembrerebbe ricavarsi dal non condivisibile disposto dell'art.11, comma 2 della legge quadro. Ma se il legislatore ha regolato la materia in un modo non completamente soddisfacente, questo non significa che la legge sia da interpretare in contrasto con la Costituzione ovvero imponga un'attuazione incostituzionale dell'art. 116, comma 3 Cost. e se è vero che lascia aperte troppe porte, è anche vero che la stessa, come si dirà qui appresso, costituisce un bel passo avanti rispetto agli accordi preliminari del 2018 e soprattutto alle successive pre-intese, siglate nel 2019, sulla base di quella non esigua dottrina che ha ritenuto autoapplicativa la predetta disposizione costituzionale.

Argomentazioni, quelle poc'anzi sviluppate in ordine alle ventilate lacune della legge in esame, che peraltro dovrebbero ritenersi prive di pregio a seguire quella dottrina che ritiene che «tutti i profili rilevanti per la nuova disciplina del riparto della competenza legislativa, ivi compresi i limiti alle “nuove” competenze regionali e alle competenze statali trasversali, nonché le regole per il trasferimento e il finanziamento delle funzioni»¹⁵⁴, costituirebbero il contenuto necessario delle intese e quindi o non potrebbero essere disciplinate dalla legge quadro e, ove disciplinate, invaderebbero gli spazi normativi che la Costituzione riserva alle intese e alle correlative leggi che attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia.

In special modo, secondo questa dottrina, la fonte attuativa da un lato «non potrebbe “ritagliare” le materie “differenziabili” al fine di individuare, riguardo a ciascuna di esse, porzioni più o meno ampie di disciplina non devolvibili siccome ritenute espressive di interessi unitari infrazionabili; oppure, per quanto concerne le materie concorrenti, indicare aprioristicamente una serie di principi fondamentali dal cui rispetto le Regioni istanti non potrebbero essere in ogni caso dispensate. Tutto ciò, infatti, si porrebbe in aperta contraddizione con la *ratio* stessa della “differenziazione” che, come detto, è quella di consentire a ciascuna Regione di acquisire, entro i soli limiti costituzionalmente previsti, un accrescimento di autonomia appositamente conformato alle sue peculiarità e specificità», dall'altro «con

¹⁵⁴ A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023, p. 147. Più ampiamente sul contenuto necessario delle intese L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in A. G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020, pp. 99 e ss.

riguardo al *quomodo* della “differenziazione”, dovrebbe astenersi «dall’indicare espressamente le diverse, possibili forme e modalità di accrescimento di autonomia conseguibili all’esito del procedimento. Anche sotto questo profilo, infatti, le opzioni praticabili sono molteplici, variamente modulabili in base alle diverse situazioni regionali. E così, ad esempio, riguardo alle tre materie di competenza esclusiva statale “differenziabili” potrebbe ipotizzarsi una transizione singola, attraverso il loro passaggio al regime di competenza concorrente, previa espressa indicazione nella “legge di differenziazione” dei principi fondamentali che le leggi regionali sarebbero comunque tenute a rispettare; oppure una transizione doppia (difficilmente praticabile), mediante il passaggio al regime di competenza residuale, con conseguente esenzione della disciplina regionale dal rispetto di ogni e qualsivoglia disposizione statale, anche di principio⁵. Ciò potrebbe valere anche guardo alle materie concorrenti, mediante la loro transizione al regime di competenza residuale»¹⁵⁵.

Dottrina che tuttavia chi scrive ritiene di non poter condividere, quantomeno per quel che concerne i limiti alla decostituzionalizzazione delle materie o ambiti di materie di cui all’art. 116, comma 3 Cost.

Infatti l’individuazione dei limiti alla decostituzionalizzazione (che non necessariamente richiede l’identificazione specifica degli ambiti materiali che non possono essere oggetto di devoluzione) è sia una operazione logicamente e giuridicamente previa rispetto all’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, la cui definizione in via generale dovrebbe costituire anzi uno degli aspetti qualificanti di una legge, quale quella in esame, che vuole disciplinare la “cornice” dell’autonomia differenziata, sia, diversamente da quanto sostiene la dottrina sopra richiamata, è implicita proprio nella *ratio* della decostituzionalizzazione, il cui effetto è una deroga al riparto costituzionale delle competenze che non può essere “senza limiti o ragioni”, ma deve situarsi all’interno di un assetto uniforme per tutte e quindici le Regioni ordinarie. Questo significa che la legge quadro avrebbe dovuto indicare in via generale i limiti alla decostituzionalizzazione, statuendo, ad esempio, che una materia come quella della tutela dell’ambiente mai avrebbe potuto essere trasformata in una potestà legislativa generale delle Regioni ovvero ancora il rispetto di tutti i principii fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente, salvo quelli espressamente derogati dalle singole intese, etc. L’art. 116, comma 3, Cost. infatti non può essere interpretato come se fosse l’anticamera del “*Far West*” in cui ciascuno è legge a se stesso e in cui nessuno, operatore del diritto o cittadino, può e deve sapere prima della stipula delle singole intese se, ad esempio, la tutela dell’ambiente o

¹⁵⁵ Così M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo “differenziato”: considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell’art. 116, comma 3, Cost.*, cit., pp. 150-151, il quale, in modo per nulla convincente, mentre sostiene di non voler «affermare che alla legge statale attuativa, ad esempio, sia assolutamente ed astrattamente preclusa – anche sulla scorta della richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale –, la preventiva individuazione di una serie di limiti alla “differenziazione” strettamente connessi al principio unitario, in ipotesi anche mediante l’espressa indicazione di porzioni di materie non “differenziabili”, nondimeno «ritiene piuttosto che tali limiti, siccome immanenti al sistema, non necessitino di alcuna espressa indicazione e che, comunque, in ossequio alla richiamata *ratio* della “differenziazione”, il loro concreto atteggiarsi e l’intensità della loro applicazione non debbano essere determinati dal legislatore statale in via preventiva con la legge attuativa, quanto piuttosto in via successiva con ciascuna “legge di differenziazione”, a seguito del confronto con le diverse e specifiche istanze di volta in volta avanzate dalle Regioni e all’esito del concreto bilanciamento tra ragioni dell’unità e ragioni dell’autonomia ad esso sotteso».

l'istruzione o anche la materia delle professioni o quella di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia possa essere trasformata in una materia di potestà legislativa generale delle Regioni o se questo potrà accadere per una Regione, ma non per un'altra, magari perché politicamente "antipatica", e così via, salvo soltanto il successivo (salutare) intervento della Corte costituzionale.

6. Una breve disamina delle pre-intese sottoscritte nel 2019 con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, raffrontate con la legge quadro qui esaminata

In precedenza si è cercato di chiarire come il comma 1 dell'art. 11 della legge quadro, che, in via transitoria, fa salvi «gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo» letteralmente interpretato non riguarda e non copre anche le pre-intese (o bozze di intesa) precedentemente firmate nel 2019 con le tre Regioni sopra indicate.

E tuttavia sembra un dato di buon senso ritenere che queste pre-intese possano costituire il punto di partenza per la nuova negoziazione che dovesse aprirsi nel prossimo futuro con le medesime Regioni.

Anche perché è evidente che uno degli obiettivi della legge quadro è quello di dettare talune norme di carattere generale da seguire nella determinazione dei contenuti della parte generale delle future intese.

Non appare pertanto inopportuno un confronto fra le predette pre-intese e la legge quadro sia per misurare le novità che quest'ultima legge ha introdotto rispetto all'approccio che si era tenuto nel 2019 sia conseguentemente per verificare se le dette pre-intese siano ancora veramente utilizzabili e fino a che punto (confronto che si avverte verrà svolto prescindendo dal problema del rapporto, sopra affrontato, fra legge quadro e intese).

Confronto che peraltro va limitato alla parte generale delle pre-intese, ove si consideri che la legge quadro è appunto riferibile solo a questo ambito normativo.

Strutturalmente infatti le pre-intese del 2019 risultano divise in due parti *rectius* titoli: il primo rubricato "Disposizioni generali"; il secondo "Competenze attribuite alla Regione", che concerne precisamente le competenze devolute in ordine a ciascuna materia oggetto di richiesta di autonomia differenziata (titolo questo secondo che assai più del primo, sia detto per inciso, ha buone probabilità di costituire la base della nuova negoziazione).

Non vi è dunque corrispondenza fra la legge quadro e il titolo II delle pre-intese o, se si vuole, la legge quadro è dichiaratamente preordinata a dettare una disciplina uniforme per la negoziazione delle "Disposizioni generali" delle future intese, nel caso in cui per queste ultime si voglia mantenere la stessa struttura esibita dalle pre-intese del 2019.

Preliminarmente deve osservarsi che le tre pre-intese sono quasi identiche. Anzi quelle della Regione Veneto e della Regione Lombardia sono perfettamente sovrapponibili, salvo il numero di materie oggetto di richiesta di autonomia differenziata 23 per la Regione Veneto, 20 per la Regione Lombardia e salva la data di sottoscrizione: il 25 febbraio la prima, il 15 febbraio la seconda. La pre-intesa con la Regione Emilia-Romagna, siglata anch'essa il 15 febbraio 2019, presenta invece rispetto alle altre due alcune diversità sia con riguardo alle materie oggetto di richiesta di autonomia differenziata, "soltanto" 16, sia con riferimento ad alcune disposizioni,

nello specifico gli artt. 2, 7 e 8 in cui compaiono alcuni commi – commi 2 e 3, nel primo articolo; commi 4 e 5, nel secondo; il comma 2, nel terzo (*infra* sui contenuti) – che non sono presenti nelle corrispondenti disposizioni delle altre due pre-intese.

Ancora preliminarmente va detto che la più evidente differenza fra la legge quadro e le pre-intese qui considerate è la mancata distinzione fra materie LEP e materie non-LEP e la correlativa subordinazione dell'attribuzione delle «funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ..., relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge ..., dei relativi LEP».

Nelle pre-intese invece il riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è sostanzialmente assente sia nella parte generale¹⁵⁶ sia anche nella seconda parte in cui, se è vero che ricorre con frequenza una formula di salvezza dei LEP del tipo: «È attribuita alla Regione ..., nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale» (si vedano, ad esempio, gli artt. 10 e 23) o formule simili, è, però, altrettanto vero che mai la determinazione dei LEP compare, con riguardo alle materie LEP, come *conditio sine qua non* per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia.

Si tratta di una differenza notevolissima che consente di affermare la limitata utilizzabilità di queste pre-intese come punto di partenza della successiva negoziazione fra Stato e Regioni, a meno di non attendere la determinazione dei LEP che ne consentirebbe un parziale recupero, soprattutto con riguardo al titolo II relativo all'attribuzione delle funzioni.

La parte generale delle pre-intese si compone di 8 articoli.

Il primo rubricato "Oggetto e contenuto dell'intesa" recita: «1. La presente intesa ha ad oggetto l'attribuzione alla Regione ... di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi posti dagli artt. 3, 5, 117, 118, 119 e 81 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, posto a fondamento delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, compongono la Repubblica, nella consapevolezza del suo carattere unitario e indivisibile. 2. L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione ... e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo». È identico per le tre Regioni ed è ipotizzabile che, ove venisse riutilizzato in sede di nuova negoziazione, debba essere ampliato per conformarlo alla tavola di principi meglio specificati dall'art.1 della legge quadro.

Il secondo comma desta un certo interesse perché richiama quello che in dottrina è stato definito l'elemento soggettivo della differenziazione, vale a dire il motivo per cui le Regioni ritengono necessario «sostituirsi in via definitiva allo Stato nell'esercizio di funzioni», altrimenti a loro precluse. Il che per vero implicherebbe, come esattamente e reiteratamente osservato in

¹⁵⁶ Per la Regione Emilia –Romagna viene fatta salva la potestà legislativa statale in materia di LEP, artt. 2, comma 3 e 8, comma 2; inoltre in tutte e tre le pre-intese si riscontra un'altra norma, anch'essa di pura salvaguardia, che riguarda i LEP, laddove si trova stabilito che l'attribuzione delle risorse finanziarie è determinata in termini di fabbisogni *standard* fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, art. 5, comma 1.

dottrina, un duplice onere per le Regioni richiedenti: «esibire un interesse territoriale, attuale e specifico, che giustifichi il trattamento migliorativo rispetto a quello *standard* delle altre Regioni; e provare i fatti di efficienza e di adeguatezza in forza dei quali presumono essere più capaci dello Stato nell'assolvere i compiti richiesti»¹⁵⁷, in funzione di una miglior crescita e di un più rapido sviluppo, agendo l'autonomia differenziata come uno strumento di dinamismo orientato a liberare le potenzialità di ciascuna parte del territorio nazionale limitando l'azione dello Stato e potenziando l'azione delle Regioni, con il limite di non pregiudicare gli interessi delle altre Regioni e di non provocare un aumento delle diseguaglianze¹⁵⁸.

Test che dovrebbero divenire parte integrante della negoziazione ai fini della stipulazione dell'intesa. Anche se deve dirsi che lo Stato sembra essersi incamminato per una strada diversa, vale a dire la previsione della durata decennale dell'intesa la cui giustificazione diviene ancor più evidente ove il legislatore presuma che la negoziazione fra Stato e Regioni possa prescindere da tali test.

L'art. 2 è rubricato "Materie" e contiene l'elenco delle materie oggetto della richiesta di autonomia differenziata che, come anticipato, prescindono dalla distinzione fra materie LEP e non-LEP e sono 16 per la Regione Emilia-Romagna, 20 per la Regione Lombardia e tutte e 23 per la Regione Veneto.

Nella sola pre-intesa con la Regione Emilia-Romagna, oltre all'elenco delle materie, sono inseriti altri due commi che recitano: «2. Alla Regione Emilia-Romagna è altresì riconosciuta una competenza complementare in ordine all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto della presente intesa. 3. L'esercizio delle competenze attribuite nella materie indicate ai commi 1 e 2 è subordinato al rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II della presente intesa».

Cosa debba intendersi per «competenza complementare in ordine all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto della presente intesa» è assolutamente oscuro. In merito può solo osservarsi che le intese non possono creare delle tipologie di potestà legislativa non previste dalla Costituzione; inoltre l'art. 117, comma 6

¹⁵⁷ G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati*, cit., p. 1. Anche sul punto, G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, cit., pp. 9-10, per il quale «i percorsi di differenziazione disegnati in Costituzione dovrebbero costituire la risposta a "peculiarità territorialmente circoscritte e non riscontrabili in altre parti del territorio statale"».

¹⁵⁸ A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit., n. 2/2023, p. 141. Si noti che per la più accreditata dottrina economica una politica pubblica potrebbe essere decentrata solo ricorrendo contemporaneamente le tre seguenti condizioni: 1) influisce solo localmente e non crea externalità su altri territori limitrofi; 2) le preferenze dei cittadini residenti sono simili all'interno dei diversi territori, mentre differiscono da un territorio all'altro; 3) quando non produce economie di scala, tali da generare importanti risparmi di costo nel caso in cui le decisioni vengano prese a livello nazionale.

Cost. riserva ai regolamenti degli Enti locali la «disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Fortunatamente nella legge quadro questa fantomatica competenza appare abbandonata, sì che non sembra possa trovare spazio nelle future intese.

Pur se assai stranamente si ritrova nella sola pre-intesa con l'Emilia-Romagna, desta invece un certo interesse il comma 3 che costituisce un tentativo di definire in termini generali i limiti alla decostituzionalizzazione che deriva dall'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.

Una disposizione consimile manca nella legge quadro e si tratta di una carenza grave, perché, come già più volte detto, per la quasi totalità delle materie la decostituzionalizzazione non può che essere limitata e parziale. Chissà se verrà replicata, migliorata nella sua formulazione, nelle future intese.

Gli artt. 3 (rubricato "Commissione paritetica") e 4 (rubricato "Competenze legislative e amministrative attribuite"), commi 1 e 2 delle pre-intese disciplinano l'istituzione della Commissione paritetica con competenza a determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni da trasferire, nonché le modalità di tale trasferimento. Nel merito l'art. 3 recita: «1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa, è istituita una commissione paritetica Stato Regione ..., di seguito commissione paritetica, composta da nove rappresentanti designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e nove rappresentanti designati dalla Giunta della Regione ... 2. La commissione paritetica, entro centoventi giorni dalla sua istituzione, determina, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II».

A loro volta i commi 1 e 2 dell'art. 4 stabiliscono: «1. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie previa deliberazione del Consiglio dei ministri, saranno trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali, determinati ai sensi del comma 1, dell'art. 5. Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica. Sono, altresì, ridimensionate in rapporto ai compiti residui le amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite. 2. Sugli schemi dei decreti di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza unificata, che si esprime entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi dei decreti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, i decreti sono comunque adottati. Sugli schemi di decreto è assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative».

Nel loro impianto essenziale il contenuto di queste disposizioni relativo alla determinazione dei beni e delle risorse si ritrova nella legge quadro, ma con sostanziali diversità.

L'art. 5 comma 1 della legge quadro costituisce una sorta di razionalizzazione/semplificazione di quanto stabilito nelle pre-intese. Con l'avvertenza che tanto il disposto dell'art. 4 comma 1 della legge quadro che stabilisce che «il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP ... possa essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*», quanto quello dell'art. 4, comma 2 che rinvia alle singole intese il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli LEP con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, secondo le modalità, le procedure e i tempi ivi indicati, rende molto parziale il raffronto fra le pre-intese e la legge quadro. Questo perché, come appena evidenziato, la legge quadro non si occupa direttamente del trasferimento delle funzioni, beni e risorse. Non trova pertanto riscontro nella legge quadro il meccanismo previsto nelle pre-intese che attribuiva alla Commissione paritetica la determinazione delle risorse e, ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ... previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il trasferimento delle stesse. Unico raffronto possibile è dunque quello che concerne la determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, determinazione per la quale, diversamente dalle pre-intese, viene previsto che venga effettuata non direttamente dalla Commissione paritetica, ma con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta della Commissione paritetica. Non è del tutto chiaro il senso di questo meccanismo di doppia proposta, visto che in Commissione paritetica siedono tutti i rappresentanti dei Ministri proponenti. Pure se sembrerebbe che la proposta della Commissione paritetica debba essere considerata vincolante, la disposizione è passibile di essere interpretata anche diversamente, come già in precedenza osservato. Rispetto alle pre-intese viene altresì profondamente modificata la composizione della Commissione paritetica nella quale è stabilito che siedano «un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)». Coerentemente con questa diversa composizione la Commissione paritetica viene ridenominata Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali.

Inoltre il rinvio alle intese operato dalla legge quadro della disciplina relativa al trasferimento delle funzioni, dei beni e delle risorse, spiega il perché in questa legge non sia presente un qualunque riferimento tanto alla procedura che nelle pre-intese richiede che sugli schemi dei decreti di trasferimento sia acquisito il parere della Conferenza unificata e successivamente quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia sia della Camera dei deputati che del Senato della Repubblica, quanto alle disposizioni che stabiliscono che all'atto del trasferimento dei beni e delle risorse si debba procedere alla contestuale soppressione o al ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica ovvero al ridimensionamento, in

rapporto ai compiti residui, delle amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite.

Nella legge quadro risulta invece mantenuta la previsione della necessità della consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative – già prevista nelle pre-intese anche se con riferimento ai decreti di trasferimento e non a quelli di determinazione dei beni e delle risorse –, disponendosi che, «in tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica senta i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative».

Nell'art. 5, comma 1 della legge quadro compare infine una norma, assente nelle pre-intese, che statuisce che «ai componenti della Commissione paritetica non spettino compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati, provvedendosi al funzionamento della medesima Commissione «nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente».

Peraltro nelle pre-intese all'adozione dei decreti di trasferimento dei beni e delle risorse è legata un'altra norma cardine e cioè il comma 5 dell'art. 4 che prescrive che «le competenze legislative trasferite, ai sensi della presente Intesa, nelle materie di cui all'articolo 2, operano all'atto della» predetta adozione. Disposizione che parrebbe confermata dal successivo comma 5 dell'art. 5 delle pre-intese che, seppur poco felicemente, statuisce che «i provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative». Il che consente di chiarire come nelle pre-intese del 2019 appaia principio consolidato che il concreto esercizio delle nuove competenze legislative ed amministrative attribuite debba avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Principio quest'ultimo che unitamente all'intero complesso dispositivo attinente al trasferimento dei beni e delle risorse, come sopra accennato, potrebbe essere replicato nelle future intese, a partire da eventuali intese che abbiano ad oggetto materie non-LEP.

Disposizione che non può trovar posto in una intesa da approvare con legge rinforzata è invece, ad avviso di chi scrive, il comma 4 dell'art. 4 delle pre-intese che testualmente recita: «Al riordino delle amministrazioni statali si provvede, con le modalità e i criteri di cui al comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa. Per i regolamenti di riordino, il parere del Consiglio di Stato è reso entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente il termine di trenta giorni, gli schemi di regolamento sono comunque trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni competenti per materia, entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento è comunque adottato».

Materia che esula completamente dai contenuti dell'intesa, essendo di stretta competenza delle fonti primarie dello Stato, rientrando nella potestà legislativa esclusiva ai sensi delle lett. f) e g) dell'art. 117, comma 2 Cost.

Felicitemente ribaltato dall'art. 6 della legge quadro (come più volte evidenziato) è infine il comma 3 dell'art. 4 delle pre-intese che recita: «nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, con riguardo alle materie oggetto della presente intesa, la Regione ... può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana ... e disciplinarne l'esercizio, [secondo quanto previsto ed entro i limiti stabiliti dal Capo III del presente Titolo]¹⁵⁹. A tal fine, la Regione ... garantisce agli enti locali le risorse necessarie».

Disposizione, ad avviso di chi scrive, palesemente incostituzionale. In ogni caso idonea ad alimentare quelle interpretazioni politiche ed anche dottrinali dirette a sostenere la non condivisibile tesi della decostituzionalizzazione, da parte dell'art. 116, comma 3, anche del principio di sussidiarietà.

L'art. 5 delle pre-intese, rubricato "Risorse finanziarie" è un'altra norma qualificante delle stesse sulla quale è andata ad impattare drasticamente la legge quadro.

Il comma 1 recita: «Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di 'autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, sono determinate dalla Commissione paritetica Stato-Regione ... di cui all'articolo 3, in termini di: a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate; b) fabbisogni *standard*, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni *standard*, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse»

Di questa disposizione non rimane più nulla o quasi. La legge quadro prevede infatti che sia l'intesa a stabilire i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative (art. 5, comma 1) e non più la Commissione paritetica, mentre la determinazione di tali beni e risorse, come si è visto, compete ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio su proposta iniziale della Commissione paritetica. Per le materie LEP la definizione dei fabbisogni *standard* è previa rispetto al trasferimento delle funzioni dei beni e delle risorse e dunque la norma per questa parte è inapplicabile e non è replicabile. Così come per queste materie deve ritenersi definitivamente superato il successivo comma 7 che stabilisce che «i fabbisogni *standard* ... e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia». Mentre per le materie non-LEP è ancora la legge quadro a stabilire che il trasferimento delle funzioni, beni e risorse possa avvenire immediatamente, ma «nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 4, comma 2). Rimane salva per le materie non-LEP la possibilità di prevedere nelle intese, qualora, decorsi tre anni, non siano stati adottati, anche per le stesse i

¹⁵⁹ Il capo III del medesimo titolo non compare in alcuna delle pre-intese pubblicate.

fabbisogni *standard*, che l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione non possa «essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse».

Rispetto al comma 3 dell'art. 5 delle pre-intese che prevede che «il finanziamento delle competenze riconosciute ... è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della Commissione paritetica Stato-Regione ..., dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti: a) una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale», la legge quadro ha introdotto una fondamentale novità, non richiamando, come modalità di finanziamento dell'autonomia differenziata, il riferimento alle aliquote riservate. Previsione questa delle pre-intese che aveva suscitato gravi perplessità, osservandosi che la stessa avrebbe posto «un problema di tenuta dell'intero sistema tributario, in grado di provocare un deterioramento della sua integrità», dato che la previsione di aliquote riservate avrebbe corrisposto «a una variazione della titolarità del gettito stesso: non più tributi nazionali, ma tributi sui quali le singole Regioni esercitano un diritto alla restituzione per la parte imputabile al loro territorio»¹⁶⁰.

Ora, come si è visto sopra, l'art. 5, comma 2 della legge quadro, quanto alle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, facendo riferimento esclusivamente «a compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale», peraltro stabilendo il rispetto sia dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 sia di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione, non sembra più consentire il ricorso, come fonte di finanziamento, alla previsione di aliquote riservate.

Si è visto in precedenza, come una delle criticità riconducibili all'art 5, comma 2 della legge quadro derivi dal fatto che non viene disposto nulla per il caso in cui il gettito del tributo aumenti, rimanendo ferma l'aliquota. Evento da cui deriverebbe un aumento delle «risorse a disposizione della Regione senza che la stessa, in assenza di una specifica previsione ... abbia il dovere di trasferire al bilancio dello Stato la quota dovuta all'incremento della base imponibile per consentire, a fini redistributivi, il finanziamento dei LEP nelle Regioni più bisognose»¹⁶¹. Questo perché «la eventuale rimodulazione dell'aliquota – è stabilito nella legge quadro – sia di competenza delle Commissioni paritetiche, una per regione», risultando impensabile che le Regioni che hanno avviato il processo di differenziazione «proprio per acquisire maggiori risorse vi rinuncino quando sono state in grado di ottenerle»¹⁶².

Questo singolare silenzio della legge quadro sembra peraltro potersi spiegare proprio in rapporto ad un'altra disposizione contenuta nell'art. 5 delle pre-intese, il comma 4, in cui espressamente si stabilisce che «l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati ..., rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni *standard*, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione».

¹⁶⁰ Per questa critica, avanzata in termini generali contro la dottrina del residuo fiscale, si veda P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 6.

¹⁶¹ L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l.*, cit., p. 8.

¹⁶² G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 8.

Il silenzio della legge quadro sembra pertanto funzionale ad una riproposizione, con le necessarie modifiche, di questa disposizione nelle future intese. Disposizione, ad avviso di chi scrive, scarsamente condivisibile, perché tende a conservare alle Rad un *surplus* di risorse privo di qualsiasi accettabile giustificazione.

Come nelle pre-intese, anche nella legge quadro viene prevista la competenza della Commissione paritetica a monitorare e verificare che l'andamento del gettito sia idoneo a coprire la spesa derivante dall'esercizio delle funzioni attribuite.

Rispetto al comma 6 dell'art. 5 delle pre-intese che recita: «Ogni due anni la Commissione paritetica Stato-Regione verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte», assai meglio formulato appare il comma 2 dell'art. 8 della legge quadro che prevede non ogni due anni, ma annualmente che la Commissione paritetica provveda alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni attribuite, se del caso, qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, proponendo al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione.

In proposito vi è ulteriormente da osservare che la legge quadro affida alla Commissione paritetica, come già in precedenza notato, una molteplicità di attribuzioni che non hanno riscontro nelle pre-intese. Così è della competenza a procedere annualmente «alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fornendo alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa (art. 8, comma 1). Così è pure per l'attività di monitoraggio dell'effettiva garanzia, in ciascuna Regione, dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione, che per le Rad è affidata alla Commissione paritetica (art. 3, comma 4).

Si tratta di un'attività che solo in termini molto ampi può definirsi di monitoraggio, perché in realtà ha ad oggetto il complessivo funzionamento dell'intesa in particolare per quel che concerne il finanziamento delle funzioni e l'erogazione dei LEP e che rende la Commissione paritetica centrale per la vita dell'intesa stessa.

Assai diversamente nelle pre-intese quella che viene qualificata come attività di monitoraggio si riferisce ad un ambito solo parzialmente sovrapponibile, così come si desume dall'art. 8, rubricato «Verifiche e monitoraggio», che recita: «Al fine di verificare lo stato di attuazione della presente Intesa e dell'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una delle due parti, effettuano, per il tramite della commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività».

Ambito che nella legge quadro corrisponde a quello del comma 4 dell'art. 7 che stabilisce che la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze o la Regione possono, anche congiuntamente,

disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse, e a tal fine ne concordano le modalità operative.

Nella legge quadro pertanto questa attività di verifica e monitoraggio ha assunto un carattere più specifico con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni: non risulta più affidata alla Commissione paritetica, dovendosene concordare fra le Parti le modalità operative, e soprattutto appare correlata alla possibilità, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio effettuato, dell'obbligo di garantire i LEP, di far cessare, integralmente o parzialmente, l'efficacia dell'intesa.

La qual cosa induce ad escludere che l'art.8 delle pre-intese del 2019, possa essere replicato nelle future intese, apparendo del tutto superato dalla legge quadro.

Il contenuto dell'art. 7 delle pre-intese, rubricato "Leale collaborazione" è stato, con qualche necessaria modifica, sostanzialmente condiviso dal legislatore della legge quadro.

I commi 1 e 2 recitano: «1. Le disposizioni normative statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa in base alla presente intesa continuano ad applicarsi nella Regione ... fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia. 2. La legge regionale, nelle materie oggetto ... della presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione ... a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone la decorrenza».

Il comma 3 dell'art. 7 della legge quadro a sua volta dispone che «ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa».

Molto opportunamente la legge quadro ha eliminato l'aspetto più sorprendente (e incostituzionale) della norma contenuta nelle pre-intese che affidava alla legge regionale l'individuazione delle disposizioni statali di cui doveva cessare l'efficacia, disponendo che le stesse debbano essere previamente indicate in un apposito elenco, allegato all'intesa. Per il resto il contenuto è lo stesso ed è ovvio pensare che sarà inserito nelle future intese.

Il comma 3 dell'art. 7 delle pre-intese contiene infine un'ulteriore norma che prevede che «in attuazione del principio di leale collaborazione le leggi regionali di attuazione dell'intesa, siano comunicate al Ministro per gli affari regionali, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio Regionale».

Norma assente nella legge quadro e che non sembra di grande utilità ove non si preveda che il Ministro possa richiedere il riesame della legge o quantomeno fare osservazioni di legittimità e/o di merito.

Solo nella pre-intesa con la Regione Emilia-Romagna all'art. 7 sono presenti due ulteriori commi che dispongono: «4. I contenuti della presente intesa, nonché della legge che la approva, possono essere oggetto di disposizioni, anche legislative, di esecuzione. 5. Eventuali e successive modifiche ai contenuti della presente Intesa, ovvero della legge rinforzata che la approva, presuppongono la riapertura del negoziato tra il Governo e la Regione».

Quest'ultimo comma non desta problemi, peraltro trovando un corrispettivo nel comma 1 dell'art. 7 della legge quadro.

L'altro presenta invece seri problemi di inquadramento, perché prefigura una "catena" di atti normativi che sembra estranea ai contenuti della legge rinforzata che è la sola a cui compete di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia.

Stante la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che implica incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., risulta assai difficile commentare l'art. 6 delle pre-intese, rubricato "Investimenti" che recita: «Stato e Regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese».

Disposizione che per di più deve ora comporsi con l'art. 10 della legge quadro, in particolare con la lettera a) del comma 1.

Come nella legge quadro anche in tutte e tre le pre-intese del 2019 risulta inserita la clausola d'invarianza finanziaria formulata nel modo seguente: «Dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 4, comma 2).

Disposizione che sicuramente verrà inserita in tutte le future intese, ma rispetto alla quale devono ritenersi valere tutte le critiche avanzate nei confronti della corrispondente statuizione della legge quadro.

Quanto sin qui esposto consente di fare due considerazioni conclusive. La legge quadro costituisce una razionalizzazione, di molto migliorativa di quanto concordato nelle pre-intese del 2019: la distinzione delle materie in materie LEP e non-LEP; la subordinazione, per le materie LEP, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio, del trasferimento delle funzioni, dei beni e delle risorse alla determinazione dei LEP e dei correlativi fabbisogni *standard*; la preferenza per un approccio alla differenziazione basato sul trasferimento delle funzioni anziché sulla decostituzionalizzazione delle materie; l'abbandono del riferimento alle aliquote riservate come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, peraltro stabilendo il rispetto sia dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 sia di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione; il rafforzamento dell'attività di verifica e monitoraggio; la previsione di una durata massima delle intese, così come la possibilità di farne cessare l'efficacia; l'obbligo per le Rad di attribuire agli Enti locali le funzioni trasferite, salvo quelle di cui deve essere garantito l'esercizio unitario a livello regionale; la modifica della composizione della Commissione paritetica e la più precisa definizione delle sue competenze; la previsione che l'individuazione delle disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia nel territorio regionale sia fatta in un apposito elenco allegato all'intesa e non rimessa all'arbitrio del legislatore regionale; il superamento di una pluralità di previsioni contenute nelle pre-intese, quantomeno inopportune, se non anche incostituzionali, come sopra si è cercato di evidenziare, costituiscono un complesso dispositivo che legittima questa valutazione.

Complesso dispositivo la cui disamina apre la strada alla seconda considerazione, vale a dire la limitatissima utilizzabilità del titolo I delle pre-intese del 2019 ai fini della negoziazione delle

future intese. Anzi a chi scrive pare che il cambio di paradigma operato dalla legge quadro condurrà ad una rideterminazione *ex novo* dei contenuti della parte generale delle intese, ammesso che si voglia mantenere la struttura delle pre-intese del 2019. Mentre, ove Stato e Regioni decidessero di attendere la determinazione dei LEP e dei correlativi fabbisogni per riprendere la negoziazione per arrivare ad intese che abbraccino materie LEP e non-LEP, come è per le pre-intese 2019, la seconda parte di queste ultime, ha buone probabilità di costituire la base per il futuro confronto sulla concreta individuazione delle funzioni da attribuire.

7. La sottoponibilità a referendum della legge quadro

In considerazione del fatto che una pluralità eterogenea di soggetti si è attivata per raccogliere le firme per abrogare la legge qui considerata, non sembra inopportuno esaminare il profilo della sua sottoponibilità a referendum.

Un primo quesito referendario è stato depositato dagli esponenti di vertice di quasi tutte le forze politiche di opposizione, da alcuni sindacati e da varie associazioni il 5 luglio, presso la Corte di Cassazione di Roma. La raccolta firme è stata annunciata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.157, il 06-07-2024. Quesito che risulta essere così formulato: «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”?»

Successivamente, per iniziativa della Associazione Monte Peglia per Unesco, sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.167 del 18-07-2024 è stato pubblicato l’annuncio di una ulteriore raccolta firme su una duplice richiesta di referendum: la prima identica a quella del 5 luglio; la seconda a ritaglio così formulata «Volete voi che siano abrogati gli articoli 2, comma 1, secondo periodo, limitatamente alle parole da "decorso il predetto termine..." a "... ambito di materia"; articolo 2, comma 2; articolo 3 comma 2, ultima frase, limitatamente alle parole da "le commissioni competenti ..." a "... puo' essere comunque emanato"; articolo 3 comma 3 lettere a), b), c), d), f), g), o), p); articolo 3 comma 7, ultima frase, limitatamente alle parole da "sugli schemi di decreto ..." a "... possono essere adottati"; articolo 3 comma 11; articolo 4; articolo 5 comma 1, seconda frase; articolo 6 comma 1; articolo 7 comma 1, ultima frase, nelle parole da "in ogni caso ..." a "... maggioranza assoluta delle Camere"; articolo 7 comma 5; articolo 9 comma 3; articolo 10 comma 1 lettera d), limitatamente alle parole "nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica"; articolo 11 comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"?».

Nello stesso periodo anche le Regioni Campania, Emilia-Romagna, Toscana, Sardegna e Puglia hanno deliberato di promuovere la presentazione in Corte di Cassazione, a mezzo, come per legge, di due propri delegati, di una ulteriore duplice richiesta di referendum: anche in questo caso la prima identica a quella del 5 luglio; la seconda a ritaglio così formulata: «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, limitatamente alle seguenti parti: art. 1, comma 2, limitatamente

alle parole “relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale”, nonché alle parole “nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all’articolo 3”, nonché alla parola “relativi”; art. 4, comma 1, primo periodo, limitatamente alle parole “concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all’articolo 3”, nonché alla parola “medesimi”; art. 4, comma 2 “2. Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge.”?».

Allo stato quindi sono tre i quesiti che potenzialmente potrebbero essere sottoposti al vaglio di ammissibilità se la raccolta firme supererà il numero delle 500.000 richieste dall’art. 75 Cost e se le cinque Regioni adempiranno a tutto quanto loro imposto dalla legge.

Stante il tenore dei quesiti va immediatamente avvertito che rispetto al giudizio di ammissibilità se vi sono alcuni profili comuni ai tre quesiti, altri vanno affrontati avendosi riguardo al singolo quesito.

Una prima questione che investe l’ammissibilità di tutti e tre i quesiti è quella che deriva dall’inserimento della legge sull’attuazione dell’autonomia differenziata nella “Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (Nadef) 2023” che, «a completamento della manovra di bilancio 2024-2026», dichiara, tra i «collegati alla decisione di bilancio», le «Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione (A.S. 615)»¹⁶³ (all’epoca infatti il disegno di legge risultava presentato in Senato come A.S. 615). Connessione che troverebbe riscontro nei plurimi riferimenti agli «obiettivi di finanza pubblica», alle norme relative all’«equilibrio di bilancio», all’«andamento del gettito dei tributi», tanto da indurre a chiedersi se la stessa possa qualificarsi quale legge produttiva «di effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall’art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa», così come affermato da un’ampia e consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, a far data dalla notissima sentenza n. 16/1978.

Interrogativo a cui deve darsi una risposta sicuramente negativa. Per valutare se nei singoli casi, «le leggi che assumono funzione di provvedimenti collegati» alla manovra di bilancio presentino, effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum – ritiene la Corte costituzionale – che non sia sufficiente la «loro qualificazione formale, di per sé non idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum», essendo necessario che «il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano

¹⁶³ In particolare si veda alla p. 18 della “Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (Nadef) 2023”. Peraltro come già era avvenuto con il Ddl cosiddetto Boccia, recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, comma 3, della Costituzione”, presentato nel 2020, che era stato inserito dal Governo nella NADEF per l’anno 2020 tra i collegati alla manovra di bilancio, venendo il tema dell’autonomia differenziata inserito all’interno del Programma nazionale di riforma 2020, con ogni conseguenza in termini di indirizzo politico e di rispetto degli impegni europei.

direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario». Deve perciò trattarsi di leggi «che non si limitano a porre discipline ordinamentali prive di diretti effetti finanziari ma che, incidendo in modo rilevante nell'ambito di operatività delle leggi di bilancio, non sono suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità generali, quali inevitabilmente risulterebbero da una determinazione referendaria che si esprime su di un solo elemento del quadro complessivo»¹⁶⁴.

Giurisprudenza ulteriormente precisata nella sent. n. 6/2015¹⁶⁵ che ha ribadito che un tale «stretto collegamento si può ritenere sussista solo se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate “incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario” (sentenza n. 2 del 1994), in modo da rientrare nella “manovra di bilancio” (sentenza n. 35 del 1985)» (punto 3.1 del Considerato in diritto).

Nell'occasione la difesa dei promotori aveva sostenuto che lo «stretto collegamento» con l'ambito di operatività della legge di bilancio – ravvisato dalla ... sentenza n. 2 del 1994 rispetto alla disciplina pensionistica di cui al decreto legislativo n. 503 del 1992 – non avrebbe potuto essere analogamente individuato nella norma oggetto di quella richiesta referendaria perché si sarebbe trattato «di un intervento straordinario, annunciato ed adottato quasi in contemporanea, con un decreto-legge, e non di un intervento strutturato nell'ambito di una legge di delega e preannunciato nei documenti di programmazione finanziaria, «come invece era accaduto per il d.lgs. n. 503 del 1992» (punto 3.1.2 del Considerato in diritto).

Argomento respinto dalla Corte costituzionale che ha, nel caso di specie, osservato che «il collegamento alla legge di bilancio, agli effetti della inammissibilità del referendum, ben può ... riferirsi anche a provvedimenti a detta legge successivi, ove formalmente e sostanzialmente correttivi o integrativi della stessa, che si rendano necessari per l'equilibrio della manovra finanziaria». Evenienza peraltro «espressamente prevista e disciplinata dalla disposizione di cui al comma 6 dell'art. 10-bis della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), come introdotta dall'art. 2, comma 3, della legge 7 aprile 2011, n. 39 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), in vigore dal 13 aprile successivo, la quale prevede che, in tal caso, “il Governo [...] trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica [...] gli interventi correttivi che si prevede di adottare”» (punto 3.1.3 del Considerato in diritto).

Effetti correttivi e integrativi ulteriormente ed inequivocabilmente dimostrati «dal fatto che la disposizione di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 2011 ... era stata abrogata proprio dal comma 9 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, che, pertanto, era venuto ad incidere su un aggregato, importante, della manovra di bilancio, con evidenti prospettive di ampliare l'orizzonte della sostenibilità finanziaria stessa (anticipando la progressione in avanti del requisito anagrafico) – punto 3.1.3 del Considerato in diritto – per il pensionamento a 67 anni

¹⁶⁴ Così Corte cost., sent. n. 2/1994 (12 gennaio 1994).

¹⁶⁵ Più precisamente si tratta di Corte cost., sent. n. 6/2015 (27 gennaio 2015), sull'ammissibilità del referendum sull'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011.

di età), si che trattavasi non solo di norme formalmente collegate alla manovra di bilancio, ma anche di norme sostanziali preordinate ad incidere direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche, risultando essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario.

Requisito che non ricorre assolutamente per la legge qui in esame che, oltre a esibire la clausola d'invarianza finanziaria, non contiene alcuna disposizione atta ad incidere direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche o a realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario, essendo piuttosto preordinata a porre una disciplina ordinamentale priva di diretti effetti finanziari¹⁶⁶.

Sembrano pertanto del tutto infondate le preoccupazioni avanzate da quella dottrina che al mero inserimento di una legge tra i collegati alla decisione di bilancio riconduce la possibilità di «una vera e propria manovra di aggiramento» della sottoponibilità a referendum che «se non adeguatamente arginata, potrebbe spingersi, in futuro, talmente oltre da comprimere gravemente le garanzie costituzionali, fino al punto di consegnare di fatto al Governo, la decisione di ammettere o non ammettere i referendum, con conseguenze alquanto evidenti sul piano della tenuta della giurisdizione costituzionale»¹⁶⁷.

Preoccupazioni che, come si è evidenziato, non trovano un riscontro nella giurisprudenza costituzionale che è costante nell'affermare che la qualificazione formale di una legge, come collegata alla manovra di bilancio, non è di per sé idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum.

Piuttosto il quesito proposto dalle forze politiche di opposizione, identicamente riproposto dall'Associazione Monte Peglia per Unesco e dalle cinque Regioni sopra indicate (così, come si vedrà, il secondo quesito avanzato dall'Associazione Monte Peglia per Unesco) potrebbero risultare inammissibili, facendo riferimento all'esistenza di altri «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.».

In primo luogo al requisito della necessaria omogeneità del quesito che infatti, nel presente caso sembrerebbe difettare.

In proposito non è inutile rammentare, usando le stesse parole della Corte, che «la giurisprudenza costituzionale ha sempre manifestato un chiaro sfavore per i referendum aventi ad oggetto interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee. Infatti, sin dalla sentenza n. 16 del 1978», si è affermata la necessità che il quesito referendario osservi il requisito dell'omogeneità a garanzia della libertà di voto dell'elettore. Affinché questa «sia effettivamente rispettata: “occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)”. Il criterio dell'omogeneità del quesito è dunque

¹⁶⁶ Approfonditamente sulla problematica dell'ammissibilità del referendum sulle leggi in materia finanziaria, si consenta un'autocitazione a G. CAPORALI, *Leggi in materia finanziaria e ammissibilità del referendum*, Milano, 2004, pp. 151 ss.

¹⁶⁷ C. DE FIORES, *Memoria*, cit., p. 4.

presidio della libertà di convincimento dell'elettore a garanzia dell'autenticità dell'espressione della volontà popolare (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 1991, n. 64 e n. 65 del 1990, n. 27 del 1981)¹⁶⁸.

Sicché il quesito deve ritenersi inammissibile quando investe «un “aggregato indivisibile di norme”, tale che “l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e disposizioni diverse” (sentenza n. 12 del 2014), con conseguente compressione della propria libertà di convincimento e di scelta, a presidio della quale, appunto, è posto il requisito della omogeneità del quesito, al fine di garantire l'autenticità della espressione della volontà popolare»¹⁶⁹.

Evenienza che ricorrerebbe nel presente caso. Infatti la legge quadro n.86/2024 costituisce un “aggregato indivisibile di norme”, “insuscettibili di essere ridotte ad unità”, tali da rendere concreto il rischio che l'elettore non sia sereno nella sua decisione, potendo maturare un convincimento negativo verso l'abolizione di una determinata disposizione, «mentre vorrebbe esprimere una opinione favorevole alla eliminazione di altre, magari nell'ambito di un apprezzamento complessivo dell'operazione voluta dal legislatore, considerata nel suo insieme»¹⁷⁰.

Il riferimento è ovviamente all'art. 3 della legge quadro e in certa misura anche all'art. 10. In particolare la prima di queste disposizioni, per quanto inserita nella legge attuativa dell'art.116, comma 3 Cost. – visto che «l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ..., relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, viene consentita subordinatamente alla determinazione ... dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» – nondimeno nei suoi contenuti è esterna e previa all'ambito di questa legge. Per quanto l'art. 3 della legge in esame sia rubricato “Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, e il comma 1 altrettanto ripeta: «Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ...», è indubbio che l'effettivo oggetto della disposizione è una delega legislativa che riguarda tutte le Regioni e che concerne l'individuazione nel loro complesso dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», anche se limitatamente a quelli relativi alle materie su cui può essere richiesta l'autonomia differenziata. Si tratta di un intervento legislativo atteso da anni, che ha portata generale, interessa tutti i cittadini ed è stato collegato alla legge quadro sull'autonomia differenziata solo per il fatto, come detto, della subordinazione, nelle materie LEP, dell'attribuzione delle funzioni alla determinazione degli stessi LEP. Quanto appena detto si ricava agevolmente a considerare la specifica «*milestone* del PNRR M1C1-119, da realizzarsi entro il primo trimestre dell'anno 2026, che contempla il completamento del federalismo

¹⁶⁸ La citazione è tratta da Corte cost., sent. n. 12/2014 (29 gennaio 2014), sulla richiesta di abrogazione dell'art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-bis, della legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione, con modificazioni, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, recante, fra l'altro, delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari; del d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155; e del d.lgs. 7 settembre 2012, n. 156.

¹⁶⁹ Così ancora Corte cost., sent. n. 6/2015.

¹⁷⁰ La frase è tratta da Corte cost., sent. n. 12/2914 e liberamente adattata al contesto espositivo.

fiscale di cui alla legge n. 42/2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime»¹⁷¹. *Milestone* che, tra i cosiddetti *interim steps*, ricomprende la determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi *standard*. Una tematica sulla quale, peraltro, proprio la Corte costituzionale aveva sollecitato il legislatore a intervenire, vincendo un'inerzia ventennale che, come venne osservato, «rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»¹⁷².

Non si possono nutrire pertanto dubbi che la determinazione dei LEP si pone come intervento autonomo la cui effettuazione è correlata a ben altri fattori, estrinseci e ulteriori rispetto a quelli dell'autonomia differenziata.

Né il terzo comma dell'art. 3 della legge quadro muta la natura di questa disposizione perché, assai diversamente, si limita ad individuare fra le «materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», quali sono quelle per cui risulta necessario determinare i LEP¹⁷³.

Infatti se è vero che l'art. 3 della legge quadro, non riguarda la generalità dei LEP, come anche si ricava dal rinvio all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è, però, altrettanto vero che la determinazione di una pluralità di LEP, anche se non tutti, è materia che concerne, prima di tutto, i cittadini, lo Stato, e tutte indistintamente le Regioni, anche quelle che non intenderanno richiedere l'autonomia differenziata, è dunque materia del tutto autonoma rispetto a quest'ultima.

E, *mutatis mutandis*, un discorso analogo sembra potersi fare anche per l'art. 10 della legge quadro il cui scopo è quello di promuovere, in attuazione dell'art. 119 Cost., su tutto il territorio nazionale (o come recita la norma «anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese») da un lato lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, l'insularità, la rimozione degli squilibri economici e sociali, dall'altro «l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione». Disposizione che, per quanto programmatica, è anch'essa eterogenea rispetto all'attuazione dell'autonomia differenziata.

Nel presente caso un quesito che investe l'intera legge sembra pertanto difettare del requisito dell'omogeneità, presentando pertanto profili di inammissibilità, a tenore della consolidata giurisprudenza costituzionale.

Ma vi è un ulteriore profilo da esaminare dovendosi verificare se l'intera legge quadro o anche soltanto l'art. 3 possano farsi rientrare tra le cosiddette leggi costituzionalmente necessarie, anche queste, ad avviso della Corte, da ritenersi sottratte a referendum.

¹⁷¹ E. D'ORLANDO, *Memoria*, cit., p. 6.

¹⁷² Così Corte cost., sent. n. 220/2021, punto 5.1 del Considerato in diritto.

¹⁷³ Testualmente questa disposizione recita: «Nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti: ...».

È noto infatti che sin dalla sentenza n. 16 del 1978, la Corte costituzionale ha costantemente ritenuto inammissibili i «referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)».

Categoria all'interno della quale la stessa Corte ha enucleato «due distinte ipotesi: innanzitutto le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest'ultima (cfr. sentenze n. 26/1981 e 16/1978); in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del referendum priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale «la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 25/1981)»¹⁷⁴.

Ipotesi quest'ultima che «esclude l'ammissibilità del referendum abrogativo di disposizioni che non possono essere soppresse senza con ciò ledere principi costituzionali»¹⁷⁵, quali, ad esempio, quelle relative agli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale che non potrebbero «essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Cosicché, per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere»¹⁷⁶, ovvero anche quelle concernenti le «strutture operanti nel campo previdenziale direttamente riconducibili all'art. 38, quarto comma, della Costituzione», che esige che «vi sia una specifica organizzazione per le prestazioni previdenziali – sostanziali e strumentali – cioè gli "organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato"»¹⁷⁷.

«Successivamente – come afferma ancora la Corte – la sentenza n. 35 del 1997 ha riferito quest'ultima ipotesi anche a quelle «leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione», e la sentenza n. 49 del 2000 ha puntualizzato che le leggi «costituzionalmente necessarie», poiché sono «dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto

¹⁷⁴ In questo senso Corte cost., sent. n. 27/1987.

¹⁷⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 42/2000 (punto 4 del Considerato in diritto), sulla richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, recante «Riconoscimento giuridico degli Istituti di patronato e di assistenza sociale», e successive modificazioni.

¹⁷⁶ Così Corte cost., sent. n. 29/1987 (punto 2 del Considerato in diritto).

¹⁷⁷ Ancora Corte cost., sent. n. 42/2000 (punto 3.3 del Considerato in diritto).

costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento”¹⁷⁸. Nel caso di specie la Corte ha ritenuto inammissibile il referendum sulla normativa di tutela speciale del lavoro a domicilio, ulteriormente precisando che «i modi e le forme dell'attuazione della tutela costituzionale sono ovviamente rimessi alla discrezionalità del legislatore, cosicché le leggi attraverso le quali di volta in volta si realizza la tutela del lavoro, nelle sue diverse manifestazioni, pur essendo costituzionalmente necessarie, non sono a contenuto vincolato ... (si veda, sul punto, con specifico riferimento all'abrogazione referendaria, la sentenza n. 35 del 1997, nonché le sentenze n. 134 del 1994 e n. 106 del 1992)»¹⁷⁹.

Con la sentenza n. 50 del 2022, riprendendo la sentenza n. 45 del 2005, la Corte ha infine precisato, «per un verso, che la natura di legge costituzionalmente necessaria può anche essere determinata dal fatto che una certa disciplina “coinvolg[a] una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa”, e per l'altro, che “il vincolo costituzionale può anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista”»¹⁸⁰.

Al principio di questo lavoro si è evidenziato come la dottrina si sia divisa sul carattere necessario o meno della legge quadro qui esaminata. E se è vero che la giuspubblicistica prevalente ha ritenuto questa legge opportuna, ma non necessaria, non è men vero che non mancano argomentazioni a sostegno della sua implicita necessità ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.

Innanzitutto questa legge inverte un fondamentale interesse di rilevanza costituzionale che è riconducibile al principio di unità della Repubblica che è sancito nell'art. 5 della Costituzione» quale «quello di assicurare che ciascuna legge di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole Regioni sia coerente con un quadro regolatorio vincolante, nello stesso tempo, sia lo Stato che tutte le Regioni», evitando «che il decentramento sviluppato mediante l'autonomia differenziata si svolga secondo forme, modalità, condizioni e limiti che siano stabiliti in modo estemporaneo e di volta in volta mutevole, e quindi da discipline atomizzate e del tutto autoreferenziali, e senza riguardo alcuno per un'esigenza unitaria di evidente rilievo costituzionale, quella cioè di garantire l'inserimento razionalmente coordinato e coerente delle singole leggi di approvazione delle intese nel sistema complessivo dei rapporti costituzionalmente definiti tra le istituzioni che compongono la Repubblica»¹⁸¹.

Esigenza lucidamente sintetizzata anche nella Relazione illustrativa allo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi, in cui si trova scritto che «l'assenza di parametri

¹⁷⁸ Si veda per questa citazione, Corte cost., sent. n. 50/2022 (punto 5.1 del Considerato in diritto) sull'ammissibilità del referendum per l'abrogazione dell'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente), approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, l.

¹⁷⁹ In questo senso Corte cost., sent. 7 febbraio 2000, n.49, sull'ammissibilità del referendum popolare per l'abrogazione della legge 18 dicembre 1973, n. 877, recante "Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio" e successive modificazioni.

¹⁸⁰ Si veda ancora in questo senso Corte cost., sent. n. 50/2022 (punto 5.1 del Considerato in diritto).

¹⁸¹ G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, cit., pp. X e XI.

procedurali e sostanziali di carattere generale, comportando un quadro di incertezza istituzionale ed il rischio di incongruenze giuridico-finanziarie nei singoli, ipotetici interventi legislativi per l'ampliamento dell'autonomia di regioni a statuto ordinario, costituirebbe, invero, un ostacolo rilevante ai fini della concreta applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»¹⁸².

Ancora può osservarsi che si tratta di una legge di sistema che è necessaria per comporre il quadro normativo dell'intera riforma del Titolo V della Costituzione, assicurando l'ordinata fisiologia dei rapporti fra lo Stato e le Regioni ordinarie, rapporti di cui, nell'art. 116, comma 3 Cost., si è prefigurato il mutamento, senza individuarne i limiti sia con riferimento alle Regioni ordinarie sia anche nei reciproci rapporti fra Rad e Regioni speciali.

Tanto più che la presenza di una legge quadro scaturisce dalla necessità di assicurare il «rispetto dei principi di cui all'articolo 119», che costituisce limite espresso all'eventuale acquisizione dell'autonomia differenziata

A questo aggiungasi che, come già detto, solo in senso atecnico si può ritenere che oggetto della legge parlamentare di cui all'art. 116, comma 3 Cost. sia l'approvazione dell'intesa, perché il tenore letterale della predetta disposizione («Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato...») non lascia dubbi su quale sia il reale ambito materiale rispetto al quale le predette disposizioni costituzionali contengono una riserva di competenza.

Vale a dire che Stato e Regione nella legge di cui all'art. 116 Cost. non possono inserire quello che meglio gli pare, trasformandola in una legge che espande i propri contenuti oltre la stretta attribuzione, in conformità con la Costituzione, di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Questo significa che la regolamentazione legislativa tanto quella concernente la procedura per giungere all'intesa, quanto quella relativa all'operatività della stessa, quale atto di diritto pubblico disciplinabile con legge, così come la regolazione dei rapporti fra lo Stato e le Regioni non differenziate, sono materie rispetto alle quali la legge quadro si presenta come costituzionalmente necessaria.

Necessarietà che sebbene non sia esplicitata dall'art. 116 Cost. è tuttavia implicita nel sistema¹⁸³.

¹⁸² Il testo di questo disegno di legge e della relazione illustrativa è reperibile all'indirizzo www.astrid-online.it.

¹⁸³ D'altronde è davvero singolare che coloro che hanno proposto il referendum (alcuni dei quali peraltro sono esponenti delle forze politiche che hanno inserito in Costituzione il terzo comma dell'art. 116) e quindi ritengono che la legge n. 86/2024 non sia una legge costituzionalmente necessaria, pretendano con il mezzo dell'abrogazione popolare di bloccare l'autonomia differenziata. Se infatti per addivenire alla stipula delle singole intese e all'approvazione delle correlative leggi rinforzate non c'è necessità di una legge quadro di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., è evidente che l'abrogazione di una legge *inutiliter data* non è idonea a bloccare un processo politico-istituzionale che, per definizione, può svolgersi anche in assenza di una siffatta legge. Ovviamente non si intende qui entrare nella *vexata quaestio* della scissione fra vincolo giuridico e vincolo politico che scaturisce dal referendum, ma è del tutto ovvio che se con il referendum si vuole bocciare la disposta autonomia differenziata, perché ritenuta competitiva, e se ne vuole un'altra caratterizzata da maggiore solidarietà, allora è evidente che la legge quadro è una legge costituzionalmente necessaria, perché comunque ci vuole, anche se di contenuto diverso. Essendo peraltro certo che il quesito referendario non può interpretarsi nel senso di autonomia differenziata si-autonomia

La legge n. 86/2024 sembrerebbe pertanto essere riconducibile ad una di quelle leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del referendum, ad avviso della Corte, priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale “la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione”.

Ma anche ove si ritenesse, sulla base di altre e diverse argomentazioni, che la predetta legge non rientri tra quelle costituzionalmente necessarie, rimarrebbe la questione dell’art. 3 della legge quadro, in particolare dei commi 9 e 10, relativi alla determinazione dei LEP, dei costi e dei fabbisogni *standard*, che invece sembra presentare tutte le caratteristiche di una di quelle disposizioni che «una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento»¹⁸⁴.

E poiché la Corte, come si è visto, ritiene che il vincolo costituzionale possa «anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista»¹⁸⁵, l’inammissibilità del referendum su tale disposizione potrebbe precludere la consultazione popolare sull’intera legge.

Si tratta di una questione sicuramente complessa da ricostruire. Come noto con l’articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si è inteso far ripartire il processo in precedenza interrotto per giungere ad una completa attuazione dell’art. 116, comma 3 Cost. Tuttavia con il comma 795 era stato previsto che «entro sei mesi dalla conclusione delle attività di cui al comma 793, la Cabina di regia *predispone* uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui *fossero* determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Disposizione che aveva suscitato forti dubbi di costituzionalità, stante la riserva di legge in materia di determinazione dei LEP. Di qui la diversa previsione contenuta nell’art. 3 della legge quadro, preordinata ad affidare non più a D.P.C.M., ma ad uno o più decreti legislativi, la determinazione dei LEP. Disposizione che ha determinato l’abrogazione implicita dell’art. 795, con salvezza, però, ai sensi dei richiamati commi 9 e 10 dello stesso articolo, nelle more dell’entrata in vigore dei predetti decreti legislativi, dell’applicazione dell’articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, sia ai fini della determinazione dei LEP sia dei relativi costi e fabbisogni *standard*. Questo significa che l’abrogazione dell’art. 3 della legge quadro colpirebbe non soltanto una disposizione di delega che di per sé non può configurarsi come una legge costituzionalmente necessaria, ma eliminerebbe dall’ordinamento l’intero complesso dispositivo stabilito per la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, fatto salvo in via transitoria dai commi 9 e 10 del più volte ricordato art. 3.

differenziata no, per la semplice ragione che l’autonomia differenziata è un istituto già previsto dalla Costituzione sulla cui esistenza o meno nessun pronunciamento popolare può essere chiesto.

¹⁸⁴ Si veda per questa citazione Corte cost., sent. n. 50/2022 (punto 5.1 del Considerato in diritto) sull’ammissibilità del referendum per l’abrogazione dell’art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente), approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, l.

¹⁸⁵ Si veda ancora in questo senso ID., loc. ult. cit., (punto 5.1 del Considerato in diritto).

E poiché i LEP, per consolidata giurisprudenza costituzionale, da un lato individuano «la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)¹⁸⁶, in una prospettiva «che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza»¹⁸⁷, dall'altro rappresentano al contempo «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)», tanto che la loro definizione è sia fondamentale per rimuovere «un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali», sia «particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)¹⁸⁸, sembra piuttosto difficile revocare in dubbio che le disposizioni che consentono la loro determinazione, unitamente a quella dei relativi costi e fabbisogni, rientrino tra quelle disposizioni “dirette a rendere effettivo il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere” concreti una pluralità di diritti fondamentali della persona, che, una volta venute ad esistenza, non possono essere puramente e semplicemente abrogate, pena la violazione “diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento”.

Considerazioni quelle appena svolte che ovviamente esulano da eventuali dubbi di legittimità, in precedenza avanzati, dei commi 9 e 10 della legge quadro, laddove ancora consentono, seppur transitoriamente, la determinazione dei LEP con D.P.C.M., concernendo esclusivamente la questione dell'ammissibilità del referendum, che sembra, per quanto esposto, doversi negare.

Quanto al secondo quesito presentato dall'Associazione Monte Peglia per Unesco non poche perplessità nascono dal fatto che il quesito, formulato a ritaglio, appare privo di una matrice razionalmente unitaria, non è né chiaro, né univoco, né omogeneo, richiedendosi l'abrogazione degli articoli 2 comma 1, secondo periodo, limitatamente alle parole da "decorso il predetto termine..." a "... ambito di materia"; articolo 2 comma 2; articolo 3 comma 2, ultima frase, limitatamente alle parole da "le commissioni competenti ..." a "... puo' essere comunque emanato"; articolo 3 comma 3 lettere a), b), c), d), f), g), o), p); articolo 3 comma 7, ultima frase, limitatamente alle parole da "sugli schemi di decreto ..." a "... possono essere adottati"; articolo 3 comma 11; articolo 4; articolo 5 comma 1, seconda frase; articolo 6 comma 1; articolo 7 comma 1, ultima frase, nelle parole da "in ogni caso ..." a "... maggioranza assoluta delle Camere"; articolo 7 comma 5; articolo 9 comma 3; articolo 10 comma 1 lettera d), limitatamente alle parole "nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica"; articolo 11 comma 1.

¹⁸⁶ Così Corte cost., sent. n. 220/2021, (punto 5.1 del Considerato in diritto).

¹⁸⁷ Corte cost., sent. n. 142/2021 (punto 2 del Considerato in diritto).

¹⁸⁸ Ancora, in questo senso, cfr.: Corte cost., sent. n. 220/2021, (punto 5.1 del Considerato in diritto).



Dagli stessi promotori l'iniziativa risulta così descritta: «La Riserva MAB UNESCO del Monte Peglia, Riserva della Biosfera UNESCO dell'Umbria promuove l'abrogazione referendaria dell'autonomia differenziata. "Sentiamo il dovere di intervenire" dichiara il Presidente Francesco Paola "a tutela della salute umana, della sicurezza ambientale e per la tutela climatica che è "Una e Indivisibile", per la difesa degli obblighi climatici dell'Italia, dell'Accordo di Parigi, e di tutti gli sforzi che gli Stati e delle organizzazioni della società civile stanno realizzando su scala globale nell'emergenza climatica attuale, occorre un coordinamento unitario e su scala mondiale, e non possiamo correre il rischio che questi sforzi siano vanificati. La frammentazione delle competenze su queste materie, introdotta dall'autonomia differenziata, viola l'Accordo di Parigi e gli obblighi climatici già assunti dall'Italia, incentiva conflitti tra Regioni e corto circuiti istituzionali di vario tipo anche nella politica estera e aggrava i rischi specie per le popolazioni più vulnerabili alle crisi ed emergenze climatiche che saranno sempre più ricorrenti. Realizziamo quelle che i documenti internazionali sul clima definiscono "azioni trasformative" ed urgenti. Agiamo per la coesione nazionale e internazionale per il ruolo più che mai necessario delle Istituzioni nazionali e Internazionali che l'autonomia differenziata infrange"»¹⁸⁹.

Probabilmente lo scrivente è dotato di scarsa fantasia, ma, come si vedrà, non sembra esserci alcuna attinenza fra le finalità che si propongono i promotori e le disposizioni di cui si richiede l'abrogazione, anche ad interpretare tale finalità come preordinata a precludere la frammentazione delle competenze a tutela della salute umana, della sicurezza ambientale e per la tutela climatica che verrebbe introdotta dall'autonomia differenziata.

Ma, al di là di questa generale considerazione sulla congruenza delle finalità rispetto alle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, che può derivare da una sottovalutazione compiuta dallo scrivente del nesso fra obblighi di Parigi e la legge quadro sull'autonomia differenziata, sottovalutazione probabilmente dovuta al fatto che la legge quadro non compie direttamente alcuna attribuzione di forme e condizioni di autonomia, occorre nondimeno rammentare la giurisprudenza della Corte sulla formulazione del quesito.

Per il Giudice delle leggi infatti il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale deve consentire «una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria. Al riguardo – viene ulteriormente affermato – questa Corte ha avuto modo di precisare che “libertà dei promotori delle richieste di referendum e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978). Ne consegue l'ulteriore affermazione che il referendum abrogativo «non può essere “trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in

¹⁸⁹ La sopra riportata descrizione dell'iniziativa referendaria è reperibile alla pagina internet <https://pnri.firmereferendum.giustizia.it/referendum/open/dettaglio-open/500036>.

sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978). E se la Corte ha ammesso la possibilità di «operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole», ciò ha fatto a condizione che l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario non si risolva sostanzialmente «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione (sentenza n. 36 del 1997)», si da trasformare il referendum abrogativo in un istituto «approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo»¹⁹⁰.

Venendo ora al quesito proposto, con lo stesso si richiede di pronunciarsi a favore dell'abrogazione a ritaglio di taluni articoli della legge e di una pluralità di «frammenti normativi», individuati in singoli commi o singole frasi.

In particolare si richiede l'abrogazione di due disposizioni dell'art. 2, = il comma 1, secondo periodo, limitatamente alle parole da "decorso il predetto termine ... " a " ... ambito di materia" che recita: «Decorso il predetto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avvia comunque il negoziato che, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia»; = il comma 2 che, a sua volta, recita: «L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa». Come sopra esposto, l'art. 2 concerne la fase della negoziazione e si chiede di limitare da un lato il potere del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per gli affari regionali di avviare il negoziato, decorsi 60 giorni dalla trasmissione dell'atto di iniziativa, anche in assenza della valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare, dall'altro il potere delle Regioni e dello Stato, attraverso il Presidente del Consiglio dei ministri, di determinare l'ambito della negoziazione.

Di tre disposizioni dell'art. 3 articolo: = il comma 3 lettere a), b), c), d), f), g), o), p) che recita: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; f) tutela della salute; g) alimentazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; = il comma 7, ultima frase, limitatamente alle parole da "sugli schemi di decreto ..." a "... possono essere adottati": che recita: «Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati»; = il

¹⁹⁰ In tal senso ancora abbastanza recentemente Corte cost., sent. n 10/2020 (punto 5 del Considerato in diritto).

comma 11 che recita: «Qualora, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione».

Va immediatamente avvertito che questa è una delle parti meno comprensibili del quesito. Il comma 3 dell'art. 3 infatti individua le materie per le quali è necessaria la determinazione dei LEP, ossia individua quelle materie per cui non è possibile procedere all'immediato trasferimento delle funzioni, senza aver proceduto alla determinazione dei LEP. Orbene si tratta di una norma meramente ricognitiva. Infatti non è che l'eliminazione di una materia dall'elenco di cui all'art. 3 sia idonea a trasformare una materia LEP in una materia non-LEP. Ai sensi del generale principio di cui all'art. 1 della legge quadro, che non è oggetto di richiesta abrogativa, in ogni caso il Governo, in attuazione della delega, dovrebbe effettuare la determinazione dei LEP anche per le materie oggetto di richiesta abrogativa. Ciò posto appare del tutto incomprensibile un quesito che chieda ai cittadini di escludere certe materie dall'elenco delle materie LEP o, peggio, precludere la determinazione dei LEP su quelle stesse materie. Oltretutto dovendosi rilevare la non componibilità con la successiva richiesta di abrogazione del comma 11 con cui si intende precludere allo Stato, con riguardo a tutte le materie del terzo comma e non solo di quelle di cui si richiede l'abrogazione, che non si proceda alla modifica e alla determinazione di ulteriori LEP. Mentre di più facile comprensione è il quesito relativo al comma 7 con cui si chiede ai cittadini di inibire al Governo l'adozione dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, in assenza dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari.

Dell'intero articolo 4, chiedendosi di cancellare la norma che prevede sia che il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, possa essere effettuato, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio e comunque solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, sia l'immediato trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli LEP, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Quale sia la matrice unitaria che leghi questa richiesta abrogativa con le precedenti è del tutto oscuro, visto che l'eliminazione di questa disposizione avrebbe come unico effetto quello di rimettere alle singole intese la decisione sul trasferimento delle funzioni, come già era nelle pre-intese del 2019.

Dell'articolo 5 comma 1, seconda frase che recita: «Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre

a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)».

Si tratta della composizione della Commissione paritetica che deve proporre, tra l'altro, l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Anche in questo caso l'unico scopo riconducibile al quesito sembrerebbe quello di rimettere alle singole intese la composizione della Commissione paritetica, come già nelle pre-intese del 2019.

Dell'articolo 6 comma 1 che recita: «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Richiesta abrogativa anche questa poco comprensibile, visto che questa disposizione è direttamente attuativa del principio di sussidiarietà ed è posta a garanzia degli Enti locali infraregionali. Oltretutto sembrando voler ritornare alla poco felice soluzione sperimentata nelle pre-intese del 2019 che facultizzava le Regioni al trasferimento delle funzioni agli Enti locali infraregionali.

Di due disposizioni dell'art. 7 = il comma 1, ultima frase, nelle parole da "in ogni caso ..." a "... maggioranza assoluta delle Camere": che recita: «In ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere»; = il comma 5 che recita: «Le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese».

Si tratta di due disposizioni che non sono assolutamente componibili con le altre di cui viene richiesta l'abrogazione, volendosi da un lato cancellare il potere statale di cessazione unilaterale dell'intesa (sulla cui costituzionalità peraltro c'è da dubitare) e dall'altro una norma sull'esercizio della competenza legislativa statale, sulle cui criticità si è detto sopra e la cui abrogazione è oscuro quali conseguenze dovrebbe comportare, visto che le ordinarie leggi statali nel caso in cui invadessero gli ambiti della legge che attribuisce forme e condizioni particolari di autonomia sarebbero *aliunde* incostituzionali.

Dell'articolo 9 comma 3 che recita: «Per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante». In sostanza si chiede l'abrogazione di una norma di

salvaguardia a vantaggio delle Regioni che non siano parte di intese, che esula dal campo dell'autonomia differenziata.

Dell' articolo 10 comma 1 lettera d), limitatamente alle parole "nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica", cosicché «l'individuazione delle misure che concorrono a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi», potrebbe (e forse dovrebbe nella mente dei promotori) avvenire al di fuori dei vincoli di finanza pubblica. E c'è da chiedersi cosa c'entri questa disposizione con la ridefinizione dell'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia oggetto del quesito, visto che riguarda tutte le Regioni.

Infine dell'articolo 11 comma 1 che fa salvi «gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge», intendendo con ciò far ripartire daccapo per tutte le Regioni il processo di negoziazione dell'autonomia differenziata.

Ci si scusa per la noiosità di questa elencazione, ma la stessa è necessaria per manifestare come non ci sia alcuna matrice razionalmente unitaria nel quesito, il cui unico effetto sarebbe quello di privare la legge quadro di disposizioni importanti, rimettendo talune decisioni fondamentali alla negoziazione delle singole intese, peraltro chiedendo ai cittadini di compiere scelte fra loro palesemente contraddittorie, dirette ad eliminare sia disposizioni direttamente collegate all'autonomia differenziata sia disposizioni a salvaguardia degli Enti locali o delle Regioni che non intendano differenziarsi.

In ogni caso si tratta di un quesito non omogeneo. Si prenda, ad esempio, la richiesta di abrogazione dall'elenco delle materie LEP delle materie di cui alle lettere a), b), c), d), f), g), o), p) dell'art. 3, che ha solo indirettamente a che fare con l'autonomia differenziata, chiedendo in realtà ai cittadini di escludere la determinazione dei LEP, da garantire su tutto il territorio nazionale, su una pluralità di materie relevantissime, quali la salute, l'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, la tutela e sicurezza del lavoro, etc.

Si tratta di un quesito che investe una disposizione che solo indirettamente concerne l'autonomia differenziata perché il suo primo e principale oggetto è quello di determinare i LEP per tutte le Regioni e su tutto il territorio nazionale, anche, e si sottolinea anche, ai fini di procedere sul cammino dell'autonomia differenziata e che è financo ingannevole perché induce a far credere ai cittadini di poter togliere di mezzo qualcosa che non può essere tolto di mezzo, considerato che la possibilità per le Regioni di richiedere l'autonomia differenziata su quelle materie non dipende dall'art. 3, comma 3 della legge quadro, ma dall'art. 116, comma 3 Cost., così come la determinazione dei LEP in quelle materie non discende da quella medesima disposizione, ma dalla necessità costituzionale di individuare, come dice la Corte, «il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi» plurimi fondamentali diritti civili e sociali e dal rispetto dell'art. 119 Cost.

Così come è assolutamente misterioso il “filo rosso” che dovrebbe legare da una parte la richiesta di abrogazione delle uniche due disposizioni che tendono a garantire, nel processo di attribuzione dell'autonomia differenziata, gli Enti locali infraregionali, vale a dire la disposizione sulla composizione della Commissione paritetica e quella sull'obbligo delle Rad di

riservare a sé le sole funzioni amministrative che richiedono di essere unitariamente esercitate a livello regionale, trasferendo tutte le altre a Comuni, Province e Città metropolitane e dall'altra le due disposizioni che, nella prospettiva della legge, più di altre, tendono a tutelare il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, ossia la disposizione che consente al Presidente del Consiglio dei ministri di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa e quella che permette di far cessare totalmente o parzialmente l'efficacia di una intesa qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione, dell'obbligo di garantire i LEP.

Per vero ad esaminare nel suo complesso il quesito l'impressione che si ricava è che i promotori lo abbiano confezionato orientandosi ad eliminare le disposizioni ritenute politicamente "antipatiche", senza minimamente preoccuparsi della sua coerenza e razionalità, investendo disposizioni fra loro eterogenee, la cui finalità, neanche con uno sforzo di fantasia, può essere ricondotta a quella di evitare la frammentazione delle competenze legislative ovvero il rispetto degli obblighi di Parigi.

Anzi rispetto a questo quesito sembra persino arduo proporre una sintesi da sottoporre al corpo referendario, in modo da garantire che gli stessi possano compiere una scelta libera e consapevole.

Più articolata è invece la valutazione che deve darsi del secondo quesito la cui proposizione è stata deliberata dai cinque Consigli regionali di Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana e Sardegna che investe: l'art. 1, comma 2, limitatamente alle parole "relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale", nonché alle parole "nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3", nonché alla parola "relativi"; l'art. 4, comma 1, primo periodo, limitatamente alle parole "concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3", nonché alla parola "medesimi"; l'art. 4, comma 2, "Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge."?».

Si tratta infatti di un quesito dotato di una matrice razionalmente unitaria, essendo univocamente diretto ad eliminare la subordinazione, prevista esclusivamente per le materie LEP, del trasferimento delle funzioni, dei beni e delle risorse, alla previa determinazione dei LEP, estendendola a tutte le materie.

Dopo l'abrogazione infatti il comma 2 dell'art. 1 reciterebbe: «L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione [abrogato], è consentita subordinatamente alla determinazione, [abrogato], dei [abrogato] livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali ...», in modo tale che il trasferimento delle funzione, dei beni e delle risorse debba avvenire per tutte le materie dopo la determinazione dei LEP.

Finalità, per raggiungere la quale, in modo del tutto coerente, viene richiesta la cancellazione del secondo comma dell'art. 4 che consente l'immediato trasferimento delle funzioni per le materie non-LEP e l'abrogazione parziale del primo comma che, a seguito dell'intervento referendario reciterebbe: «Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, [abrogato], può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei [abrogato] LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio». Disposizione dalla quale, attraverso l'intervento referendario, viene fatta scomparire l'originaria distinzione fra materie LEP e non-LEP.

A questo quesito non sembrano pertanto difettare i requisiti della chiarezza e dell'omogeneità, essendo preordinato a, per così dire, garantire l'unitarietà della negoziazione dell'intesa a prescindere dalla distinzione fra materie LEP e non-LEP e dunque a prevenire che l'acquisizione di forme e condizioni particolari di autonomia possa essere frazionata e avvenire in momenti differenti a seconda della natura delle materie considerate. Una sorta di ritorno all'originario impianto già sperimentato, come si è visto, nelle pre-intese del 2019.

E tuttavia si tratta di un quesito rispetto al quale sembra doversi verificare se collida con un altro limite di ammissibilità enucleato dalla giurisprudenza costituzionale, ossia quello dei referendum cosiddetti manipolativi o propositivi. Parrebbe infatti trattarsi di una richiesta con carattere surrettiziamente propositivo e manipolativo, non proponendosi semplicemente di abrogare in parte le disposizioni sopra indicate ma, in virtù di un intervento di tipo manipolativo, mirerebbe a delineare una disciplina del trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, diversa, «estranea al contesto normativo di riferimento; disciplina che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo*, né direttamente costruire».

Come noto la Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 36 del 10 febbraio 1997 ha avuto modo di affermare che l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario non può risolversi «sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo». Infatti «l'individuazione ... nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione ... del profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso» l'abrogazione di parti delle disposizioni, «pone in luce il carattere propositivo del quesito stesso», in tal modo fuoriuscendo «dallo schema tipo dell'abrogazione "parziale", proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita», producendo «nell'ordinamento, in caso di approvazione, innovazioni non consentite al *referendum* abrogativo»¹⁹¹.

Giurisprudenza costantemente confermata, ribadendosi la non sottoponibilità a referendum di un quesito qualora comporti la «costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di

¹⁹¹ Così Corte cost., sent. n. 36/1997 (punto 4 del Considerato in diritto).

frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo, il quale non rientra nello schema dell'art. 75 della Costituzione perché, anziché far deliberare la abrogazione anche solo parziale di una legge, sarebbe invece destinato a far costruire direttamente dal corpo elettorale una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo»¹⁹², ovvero tenda «a rovesciare il significato degli enunciati su cui incide o ad introdurre statuizioni eterogenee, non ricavabili dal ricorso a forme di autointegrazione normativa»¹⁹³, oppure quando si risolve «sostanzialmente “in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione” ... In questi casi, infatti, il referendum, perdendo la propria natura abrogativa, tradirebbe la ragione ispiratrice dell'istituto, diventando approvativo di nuovi principi e “surrettiziamente propositivo” ... un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può “introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento”»¹⁹⁴.

Ed in questo senso, ancora più di recente, riaffermandosi l'inammissibilità del quesito «allorquando ... attraverso il ritaglio dei frammenti normativi, si persegua l'effetto di sostituire la disciplina investita dalla domanda referendaria “con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo* né direttamente costruire”», risultando in tal caso «tradita la funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost.», confezionandosi una «richiesta referendaria „, inammissibile, perché surrettiziamente propositiva»¹⁹⁵.

La qual cosa sembrerebbe ricorrere nel presente caso. Nella legge quadro è infatti evidente la volontà di porre una netta distinzione fra le materie-LEP e le materie non LEP, stabilendo per il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie relativo alle prime e quello relativo alle seconde, due regimi giuridici completamente diversi. Il primo connotato dalla subordinazione alla previa determinazione dei LEP, come emerge chiaramente proprio dagli artt. 1, comma 2 e 4, comma 1, primo periodo, di cui si richiede la parziale abrogazione, il secondo pienamente libero a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge quadro.

Il quesito si propone invece, attraverso il ritaglio degli artt. 1, comma 2 e 4, comma 1, nonché attraverso l'abrogazione dell'intero comma 2 dell'art. 4, di creare «un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo», connotata da una completa uniformità di regime giuridico per il trasferimento delle funzioni nelle materie-LEP e in quelle non LEP, estendendo, peraltro in modo del tutto irrazionale, a queste seconde il vincolo della subordinazione alla previa determinazione dei LEP.

¹⁹² In questo senso Corte cost., sent. n. 34/2000 (punto 3 del Considerato in diritto).

¹⁹³ Corte costituzionale, sent. n. 15/2008 (punto 5.3 del Considerato in diritto).

¹⁹⁴ Ancora Corte cost., sent. n. 10/2020 (punto 5 del Considerato in diritto).

¹⁹⁵ Così Corte cost., sent. n. 59/2022 (punto 4.1 del Considerato in diritto). Si vedano anche, in senso conforme, tra le altre, le sentenze, n. 43 del 2003; n. 13/1999; n. 23/2000; n. 33/2000; n. 38/2000, n. 43/2003; n. 28/2011; n. 13/2012.

Principio quest'ultimo non altrimenti desumibile dall'intero contenuto della legge. Neppure dall'art. 4, comma 2, che recita come sopra riportato: «Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui» alle materie-LEP ..., può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese ... dalla data di entrata in vigore della presente legge», laddove quel “può” non indica una deroga¹⁹⁶ ad un preteso principio implicante l'unicità del trasferimento delle funzioni, quanto piuttosto segnala che è facoltà delle Regioni, e non obbligo, richiedere l'autonomia differenziata per le materie non LEP.

Tantomeno, con riguardo al quesito qui esaminato, ci si trova di fronte ad una mera ammissibile abrogazione parziale¹⁹⁷, perché, come si è cercato di evidenziare, il ritaglio proposto tende alla costruzione di una nuova norma mediante l'eliminazione di frammenti lessicali eterogenei, con uno scopo palesemente propositivo, mirando ad estendere, al di là del contenuto normativo della legge quadro, il regime giuridico previsto per il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, nelle materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, anche alle materie non LEP, stabilendo che, anche per queste ultime, tale trasferimento possa avvenire solo dopo la determinazione dei LEP. Peraltro originando un sistema quantomeno stravagante, subordinandosi alla determinazione dei LEP il trasferimento di funzioni in materie per le quali la determinazione dei LEP è irrilevante.

Ad avviso di chi scrive, anche in questo caso, sembrerebbe quindi trattarsi di un quesito inammissibile.

8. Considerazioni conclusive

Come si è cercato di mostrare la legge quadro n. 86/2024 costituisce un notevole passo avanti rispetto alle pre-intese del 2019 (e anche con riguardo sia agli accordi preliminari del 2018 che da queste erano stati rivisti e modificati sia anche con riferimento alle bozze di legge quadro elaborate dal secondo Governo Prodi e dal secondo Governo Conte¹⁹⁸).

¹⁹⁶ Giova in proposito rammentare che ad avviso della Corte costituzionale sono ammissibili i quesiti referendari diretti a colpire disposizioni di deroga, lasciando «intatta soltanto la disciplina sostanziale». Ad esempio; Corte cost., sent. n. 27/2017 (punto 7 del Considerato in diritto).

¹⁹⁷ Sull'ammissibilità di quesiti diretti «ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituirla con una estranea allo stesso contesto normativo», trattandosi «di una abrogazione parziale, e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo», tra le altre, Corte cost., sent. n. 26/2011 (punto 5.3 del Considerato in diritto).

¹⁹⁸ Per una disamina di queste due bozze di legge quadro D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, cit., pp. 63-67. In ogni caso la cosiddetta “bozza Lanzillotta” presentata nel 2007 si componeva di quattro articoli. L'articolo 1 enunciava «l'oggetto della legge». L'articolo 2 disciplinava «il procedimento di definizione dell'intesa e di presentazione del disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata». Nel comma 1 veniva previsto che l'iniziativa spettasse alla Regione, che doveva esercitarla, «secondo modalità e forme da essa stessa stabilite, presentando la propria proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari regionali da lui delegato e provvedendo preliminarmente ad acquisire il parere del Consiglio delle autonomie locali, ove istituito, ovvero a consultare gli enti locali secondo forme e modalità stabilite nello statuto o in un'apposita legge regionale, che al riguardo avrebbe potuto prevedere l'acquisizione del parere di associazioni

Non solo sul piano dei contenuti, come si è esposto, ma anche per l'evidente obiettivo, da valutare in modo del tutto positivo, «di condizionare ogni negoziato alla previa determinazione dei LEP, dei fabbisogni e dei costi *standard*, in modo da considerare le possibili conseguenze del riconoscimento della maggiore autonomia richiesta dalle Regioni sull'ordinamento territoriale della Repubblica»¹⁹⁹, accogliendo in tal modo il legislatore le plurime osservazioni avanzate dalla prevalente dottrina che, all'indomani della sottoscrizione delle pre-intese, aveva criticamente sottolineato come un'attuazione conforme a Costituzione dell'autonomia differenziata avrebbe imposto la previa determinazione dei LEP, costituendo la stessa «il ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, che costituisce l'aspetto essenziale della Costituzione del 1948, e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V»²⁰⁰.

rappresentative dei comuni e delle province a livello regionale». Nel comma 2 si prevedeva «lo svolgimento dell'istruttoria sullo schema di intesa e la sua presentazione all'approvazione del Governo, a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri». Si stabiliva, inoltre, che lo schema di intesa dovesse «contenere una specifica regolazione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione, coerente e coordinata con la disciplina generale sul federalismo fiscale e finanziario». Nel comma 3 si disponeva che l'intesa fosse «sottoscritta dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Regione» a cui avrebbe fatto seguito, entro trenta giorni, la deliberazione in Consiglio dei Ministri. Nel comma 4 si prevedeva che tale legge recasse le disposizioni che avrebbero «disciplinato l'autonomia regionale ampliata sulla base dell'intesa e che quest'ultima costituisse parte integrante della legge, in forma di allegato». Nel comma 5 si disponeva infine che la legge indicasse «le norme contrastanti con l'intesa, che cessano di avere efficacia nei confronti della Regione interessata». L'articolo 3 si occupava della verifica e della revisione dell'intesa, stabilendo da un lato «che la verifica venisse effettuata nel termine fissato dall'intesa o comunque al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge» e, in ogni caso, che potesse «essere fissato un termine di cessazione dell'efficacia dell'attribuzione dell'autonomia ampliata», dall'altro che, in ogni momento, lo Stato o la Regione potessero «assumere l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definirsi secondo le modalità procedurali stabilite nell'articolo 2 della legge». Da ultimo l'articolo 4 recava «una norma transitoria, per l'espressa salvaguardia degli atti procedurali posti in essere e delle intese eventualmente definite prima dell'entrata in vigore della legge, ove conformi ai principi della stessa», Il virgolettato è tratto dalla relazione illustrativa. Questa bozza è reperibile all'indirizzo internet <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ipot/ipotesi-dl-attuaz-116c3-Cost-per-CdM-30-ott-07.pdf>. La cosiddetta “bozza Boccia” si componeva invece di due soli articoli. Il primo era preordinato a precisare i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione, tra cui la determinazione dei LEP, prevedendosi, tuttavia, «che, qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non fossero stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni *standard*, e fino alla loro determinazione, le funzioni sarebbero attribuite con decorrenza dal 1 gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sarebbero state assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente». Il secondo stabiliva le modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio, prevedendo, tra l'altro, che «i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni *standard* ..., nonché le relative metodologie di determinazione, sarebbero stati individuati con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri di volta in volta competenti, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa». Bozza, questa seconda, reperibile all'indirizzo internet <https://www.astrid-online.it/static/upload/9fba/9fba3b4e8f1e46b35a7127ad2834347d.pdf>.

¹⁹⁹ A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 137.

²⁰⁰ F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, cit., pp. 599-600.

Inoltre vanno segnalate le numerose norme inserite a garanzia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, totalmente assenti nelle precedenti bozze di legge quadro, come l'art. 2, comma 2 relativo al potere attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri «di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa»; l'art. 3, commi 4 e 5 che prevedono l'attività di monitoraggio sull'effettiva «garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse» e fa salvo il «potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione»; l'art. 4, comma 1, laddove prevede che qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori «oneri a carico della finanza pubblica, si possa procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese»; l'art. 7, commi 1 e 4 che prevedono sia che la durata dell'intesa non possa superare i dieci anni sia la cessazione dell'intesa a richiesta dello Stato o della Regione ovvero quando ricorrono « motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio dell'obbligo di garantire i LEP», sia ancora che lo Stato possa disporre «verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni»; l'art 8, comma 2, che stabilisce che qualora la ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati evidenzino uno scostamento il Ministro dell'economia e delle finanze possa adottare le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione, essendo in ogni caso tenuto a garantire «l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili»; l'art. 9, commi 3 e 4 che garantiscono da un lato «l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione per le singole Regioni che non siano parte delle intese», prescrivendo che le intese non possano comunque «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni», dall'altro che anche le Regioni che hanno sottoscritto le intese concorrano agli obiettivi di finanza pubblica; l'art. 11, comma 3, che fa salvo, in via generale il potere sostitutivo del Governo di cui all'articolo 120, comma 2 Cost. (ovviamente senza nascondersi che alcune di queste disposizioni, come esposto nel testo, presentano dubbi di costituzionalità ovvero sono ridondanti).

Si è di fronte ad un complesso organico di norme preordinate nel loro insieme a garantire che l'autonomia differenziata non pregiudichi l'unità nazionale, anche evitando che dalla stessa possa derivare per le Regioni non differenziate una situazione di svantaggio, al cui interno spicca quale obiettivo qualificante quello non soltanto di determinare i LEP e le risorse necessarie per finanziarli, ma, almeno sulla carta, quello di verificare in concreto e conseguentemente di permettere di intervenire per assicurare l'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse su tutto il territorio nazionale, allo scopo di garantire effettivamente la coesione sociale e l'uniforme godimento dei diritti civili e sociali, sebbene, ovviamente, l'efficacia dei meccanismi previsti sia tutta da sperimentare, considerando che

l'esperienza dei LEA ha dimostrato «come la mera assicurazione sul piano formale di livelli di prestazioni uniformi non garantisca che ci sia sostanziale uniformità delle prestazioni sul territorio», soprattutto avendosi riguardo alle «Regioni più svantaggiate socio-economicamente»²⁰¹.

Tuttavia, nonostante questi aspetti sicuramente positivi, si tratta di una legge che dice meno di quello che dovrebbe dire, lasciando impregiudicati alcuni dei nodi più critici che sono riconducibili alla sciagurata formulazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e che è anche non del tutto soddisfacente nell'affidare al Parlamento un ruolo sostanzialmente ancillare nella determinazione del contenuto delle intese rispetto alle scelte operate dal Governo²⁰².

Sebbene nulla vieti al Parlamento, in sede di discussione della legge, di fare propria la cosiddetta teoria dell'emendabilità limitata (tesi che peraltro è l'unica compatibile con il potere presidenziale di rinvio delle leggi), già formulata con riguardo alle intese con le Confessioni acattoliche, apportando gli emendamenti ritenuti necessari, così da obbligare il Governo ad una rinegoziazione dell'intesa²⁰³ ovvero di utilizzare la fase istruttoria per dare sostanza alla propria capacità negoziale.

In special modo la legge non affronta e non si fa carico del fondamentale problema di definire i limiti della decostituzionalizzazione delle materie di cui all'elenco dell'art. 116, co. 3, Cost., considerando che la quasi totalità delle stesse è insuscettibile di un trasferimento integrale, essendo necessario uno o più parametri che consentano di distinguere ciò che è effettivamente devolvibile e in che limiti e ciò che invece non lo è. Né a tale mancanza può da sola sopperire la previsione, ex art. 2, comma 2 della legge che stabilisce che il Presidente del

²⁰¹ V. CARRIERI, *Memoria*, cit., pp. 4-5.

²⁰² Ma va detto che nulla di meglio era stato previsto nelle precedenti bozze di legge quadro. Nella bozza Lanzillotta l'unica norma che si riferiva al Parlamento era il comma 3 dell'art. 2 che recitava: «Dopo la sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Regione, il Governo delibera entro trenta giorni la presentazione in Parlamento dell'apposito disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata». Mentre un modesto passo avanti, che certamente non attribuiva al Parlamento alcun ruolo di rilievo, era contenuto nel comma 2 dell'art. 1 della bozza Boccia in cui veniva disposto che «il Ministro per gli affari regionali e le autonomie» dovesse trasmettere «al Parlamento l'Accordo sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia». Commissioni che avrebbero dovuto esprimersi «entro 60 giorni dalla trasmissione e i relativi pareri» avrebbero dovuto essere trasmessi «a Governo e a Regioni per le rispettive valutazioni». Parere che come si desume dalla disposizione era obbligatorio, ma non vincolante. Questo vuol dire che la marginalizzazione del ruolo del Parlamento è un dato comune a Governi dei più diversi orientamenti politici.

²⁰³ Non si ritiene di poter condividere quelle tesi che ritengono che, «stando alla lettera» della legge in esame, al d.d.l. trasmesso al Parlamento non si possano «apportare ulteriori modifiche o integrazioni». Così, ad esempio, R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, cit., pp. 33-34. E questo per due ragioni: perché da nessuna disposizione della legge è possibile ricavare un limite al potere parlamentare di emendamento, che peraltro, ove vi fosse, sarebbe incostituzionale, visto che la disciplina dell'*iter legis* è stabilita in parte direttamente dalla Costituzione e per il resto riservata ai regolamenti parlamentari; perché la teoria dell'emendabilità limitata è del tutto compatibile con la logica dell'immodificabilità del contenuto delle intese, visto che è sostanzialmente diretta a far riaprire il negoziato, con il vantaggio rispetto alla pura reiezione di dare al Governo e alla Regione interessata specifiche coordinate per intervenire.

Consiglio possa “limitare l’oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell’atto di iniziativa”, trattandosi di «un limite che potrebbe rivelarsi inefficace qualora la richiesta di una o più Regioni fosse sostenuta da una forza politica di maggioranza decisiva per la sopravvivenza del Governo»²⁰⁴.

Anzi, come già accennato, si deve sottolineare che il problema della decostituzionalizzazione delle materie è stato sostanzialmente eluso dalla legge che ha virato su di un approccio basato sul trasferimento delle funzioni, anziché indirizzarsi ad introdurre una disposizione, come quella già prevista nella pre-intesa con la Regione Emilia-Romagna, magari formulata in modo più adeguato e più preciso²⁰⁵.

Neppure la legge si fa carico ed affronta il problema del finanziamento dell’autonomia differenziata, limitandosi a disporre che lo stesso avvenga a mezzo di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

Disposizione che solo all’apparenza sembra si possa interpretare come una “fuga” verso l’autonomia speciale, favorendo le Regione con più alta capacità fiscale per abitante, perché quando la si esamina sistematicamente si comprende che in realtà è una norma la cui applicabilità richiede, a sua volta, taluni necessari interventi legislativi.

E questo in primo luogo perché è impensabile che il Governo – qualsiasi Governo – abdichi a garantire gli interessi nazionali, in modo particolare si autoprecluda la possibilità di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, in coerenza con gli impegni assunti con l’Unione europea, destinando una quota necessariamente crescente dei proventi della fiscalità generale per finanziare le spese regionali. Secondariamente perché va coordinata con i principi di cui all’art. 119 Cost. e perché, come già accennato, è assai dubbia l’utilizzabilità del principio del residuo fiscale «sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza» sia perché, come ritenuto dalla Corte costituzionale, «l’assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest’ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione» dell’art. 119 Cost, sicché «il residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti» in questa disposizione costituzionale²⁰⁶.

In sostanza anche questa disposizione dice assai meno di quello che dovrebbe dire, mancando di specifiche ulteriori norme idonee a renderla componibile con la legislazione finanziaria e contabile, in armonia con il quadro normativo desumibile dall’art. 119 Cost. e con gli obiettivi di finanza pubblica.

Questo significa che la legge in esame ha in concreto rimesso direttamente alle intese alcune tra le più controverse e divisive scelte legate al reale atteggiarsi dell’autonomia differenziata.

²⁰⁴ M. VOLPI, *Memoria*, cit., p. 1.

²⁰⁵ Per comodità se ne riporta il testo: «L’esercizio delle competenze attribuite nella materie indicate ai commi 1 e 2 è subordinato al rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna dei principi generali dell’ordinamento giuridico, dell’unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all’articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II della presente intesa».

²⁰⁶ Si veda Corte cost., sent. n. 69/2016 e successiva giurisprudenza.

Anche se va detto che, mentre per alcuni, come chi scrive, talune di queste scelte, quantomeno quelle concernenti i limiti alla decostituzionalizzazione delle materie o ambiti di materie di cui all'art. 116, comma 3 Cost., avrebbero potuto e dovuto essere fatte in via generale nella legge quadro, per altra dottrina sarebbe invece conforme a Costituzione rimetterle alle intese, costituendo una parte fondamentale del contenuto necessario delle stesse la cui funzione sarebbe quella di stabilire «il punto di equilibrio tra le richieste regionali, i limiti rappresentati dai principi costituzionali, e le possibili implicazioni sul sistema istituzionale», dovendo in esse essere normati «tutti i profili rilevanti per la nuova disciplina del riparto della competenza legislativa, ivi compresi i limiti alle “nuove” competenze regionali e alle competenze statali trasversali, nonché le regole per il trasferimento e il finanziamento delle funzioni»²⁰⁷.

Orbene, se è persino dubbio che la legge quadro avrebbe potuto compiere le predette scelte senza invadere la competenza riservata delle leggi rinforzate di cui all'art. 116, comma 3 Cost., appare davvero difficile imputare a questa legge, nei suoi effettivi contenuti, come si sente ripetere da più parti sui *media* e nella stessa giuspubblicistica, o come hanno ritenuto le Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania, che hanno presentato apposito ricorso innanzi alla Corte costituzionale per sentirne dichiarare l'illegittimità²⁰⁸, di “spaccare” l'Italia.

E questo, oltre che per quanto appena accennato, per ragioni quasi banali: perché, in concreto, non attribuisce alcuna forma o condizione particolare di autonomia; perché è contestato dalla dottrina che, ove non vi fosse, non potrebbero stipularsi le intese e adottarsi le correlative leggi, essendo orientamento largamente prevalente fra gli interpreti quello di ritenerla, a torto o a ragione, opportuna, ma non necessaria e soprattutto non vincolante rispetto ai contenuti delle leggi di cui all'art. 116, comma 3 Cost., leggi queste ultime che, secondo questo indirizzo, potrebbero quindi essere adottate, anche in assenza della legge quadro.

Dottrina sulla cui base si dovrebbe consequenzialmente ritenere che “spacca” Italia non è questa legge, quanto piuttosto, più propriamente, lo stesso art. 116, comma 3 Cost., che, per come è malamente formulato, consente molteplici interpretazioni, fino a legittimare l'immediata stipula di intese i cui limiti e le cui ragioni, nella visione di taluni orientamenti iper autonomistici, sarebbero integralmente da definire, dandosi preminente rilievo all'autonomia anche rispetto alle eventuali ricadute sull'assetto della finanza pubblica e sulla definizione delle politiche pubbliche. Intese queste sì, realmente capaci di “spaccare” l'Italia. Peraltro, come già ci si era incamminati a fare con gli accordi preliminari del 2018, e con le pre-intese del 2019 che li hanno rivisti e superati.

Né, per sostenere la natura “spacca” Italia della legge quadro, sembra cogliere nel segno, come si è cercato di mostrare in precedenza, quell'orientamento interpretativo secondo cui gli artt. 5, 9 e 10 della legge, letteralmente e sistematicamente interpretati sarebbero tali da consentire un tipo di differenziazione che andrebbe a vantaggio esclusivamente delle Regioni

²⁰⁷ A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 147. Più ampiamente sul contenuto necessario delle intese L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 99 e ss.

²⁰⁸ Si tratta dei ricorsi iscritti ai numeri 28, 29, 30 e 31 Reg. ric., Parte 1 del 2024.

ricche, aumentando le disuguaglianze con le Regioni con minor capacità fiscale per abitante, si da rendere per queste seconde persino incerta l'effettiva erogazione dei LEP ed in ogni caso annichilendo il vincolo di solidarietà desumibile dall'art. 119 Cost.

Dottrina che interpreta la legge in esame come se questa attribuisse alla "differenziazione" il senso e il significato di meccanismo che prefigura e permette una ulteriore omologazione alla "specialità", anche attraverso una sorta di assolutizzazione del metodo negoziale in materia finanziaria, modellato su quello "pattizio" delle Regioni a Statuto speciale, essendosi deferita la determinazione delle entrate regionali derivanti dalle competenze devolute a Commissioni paritetiche formate da Stato, Regioni e Enti locali. In tal modo aprendo la strada «ad una competizione territoriale destinata ad aumentare il livello di sperequazione tra Regioni», perseguendo «una nuova politica fiscale ed economica intesa non a colmare la frattura Nord-Sud, bensì a cristallizzarla e approfondirla»²⁰⁹.

Si tratta cioè di un indirizzo che si basa su una interpretazione forzatamente *in malam partem* di tutte le disposizioni indicate, scegliendo fra tutte le interpretazioni possibili quella che solleva i maggiori dubbi di costituzionalità – e che peraltro risulta arbitraria relativamente ad alcune di tali norme, quali gli artt. 9 e 10 che non prefigurano affatto un superamento del regionalismo solidaristico – e che perciò stesso dovrebbe essere scartata a vantaggio di interpretazioni costituzionalmente compatibili.

Certo è vero che questa legge, rimettendo alle intese l'*an* e il *quantum* della decostituzionalizzazione degli ambiti materiali di esercizio della potestà legislativa, così come l'individuazione delle funzioni trasferende e le concrete modalità del loro finanziamento (forse aderendo a quelle interpretazioni dottrinali che hanno ritenuto che queste scelte farebbero parte del contenuto necessario delle intese), non è idonea a precludere l'adozione di intese "spacca" Italia, e che qualcuno potrebbe osservare che non impedire equivale a cagionare, è, però, altrettanto vero che questa sciagurata possibilità si annida nella lettera dell'art. 116, comma 3 Cost., essendo quest'ultima disposizione costituzionale che rimette alla maggioranza politica del momento, a cui compete di negoziare l'intesa e attribuire con legge approvata a maggioranza assoluta le ulteriori forme di autonomia, di stabilire in concreto i termini dell'autonomia differenziata, salvo soltanto il successivo contenzioso innanzi alla Corte costituzionale ove siano stati violati i limiti espressi o impliciti imposti dalla Costituzione, in conseguenza di un «uso distorto» della ridetta disposizione, «determinato ... dall'incapacità di svolgere il proprio ruolo da parte» delle forze politiche «chiamate a tutelare l'interesse generale o, peggio, dalla volontaria abdicazione a tale ruolo da parte delle medesime»²¹⁰.

In dottrina si è ritenuto che la legge quadro avrebbe dovuto «avere una funzione di garanzia, quasi una premessa politica, al fine di prefigurare un "corretto" temperamento tra tutti gli interessi in gioco, tra unità, solidarietà, uguaglianza e autonomia»²¹¹, ma si tratta di una tesi che,

²⁰⁹ G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., p. 98.

²¹⁰ Diffusamente sul concreto rischio di attuazioni incostituzionali dell'art. 116, comma 3 Cost. derivanti dalla lettera di tale disposizione, ad esempio, D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, cit., p. 329 ss. (la citazione è a p. 350).

²¹¹ Cfr.: V. P. GROSSI, *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, cit., p. 48, per il quale peraltro «la legge quadro ... altro non sarebbe che una convenzione

per quanto suggestiva, sta fuori dalle possibilità, non solo della legge quadro qui in esame, ma di qualsiasi legge quadro si fosse voluta approvare. E questo da un lato perché sono talmente tanti, ampi e passibili di plurime interpretazioni gli spazi lasciati in bianco dal terzo comma dell'art. 116 Cost., a partire da che cosa dovrebbe essere il "regionalismo differenziato", che nessuna legge quadro avrebbe potuto riempirli senza dilatare oltre misura i propri contenuti (ad esempio, allo stato avrebbe dovuto essa stessa completare il federalismo fiscale, ancora largamente inattuato) e senza offrire il fianco a critiche feroci, prestandosi ad essere tacciata, a seconda dei casi, o di troppo autonomismo o di troppo centralismo, dall'altro perché l'effettiva *sedes materiae* in cui deve realizzarsi tale contemperamento non è la legge quadro, ma le singole leggi attributive di forme e condizioni particolari di autonomia.

Si ritorna così al vizio d'origine dell'art. 116, comma 3 Cost., che la legge quadro ha attenuato, ma non ha eliminato, che, con il suo sistema di negoziazioni bilaterali, sembra far dipendere l'autonomia differenziata da quello che la maggioranza politica (Governo e maggioranza parlamentare) esistente al momento in cui viene presa l'iniziativa dell'intesa prefigura quale punto di equilibrio fra le richieste regionali e l'interesse generale dello Stato (fatti salvi eventuali profili di illegittimità costituzionale valutabili dal Giudice delle leggi).

La qual cosa, sia detto di passata, consente di chiarire, per quel che concerne la richiesta abrogativa della legge quadro n. 86/2024, che solo dal punto di vista della propaganda politica, è rivolta a togliere di mezzo una legge che è, per tutto quanto esposto, fonte diretta di ben pochi mali ed anzi costituisce un passo avanti rispetto alla situazione precedente, ma sia piuttosto rivolta ad impedire che sia l'attuale maggioranza politica a portare avanti l'autonomia differenziata, sull'assunto che talune forze politiche della stessa vorrebbero originare un regionalismo competitivo, in contrasto con i principi di solidarietà ed uguaglianza.

Anche se a chi scrive non è del tutto chiaro se chi ha proposto l'iniziativa dell'abrogazione popolare della legge si renda pienamente conto delle conseguenze (politiche e istituzionali) che potrebbe avere il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione della metà più uno degli aventi diritto al voto, richiesto per la validità del *referendum*.

Dovendo, ad ogni modo, osservarsi che non è detto si arrivi mai al referendum, quantomeno con i quesiti qui sopra esaminati, visti i ricorsi presentati innanzi alla Corte costituzionale dalle ricordate Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania per far dichiarare l'illegittimità di praticamente tutte o quasi le disposizioni della legge quadro, ammesso che le questioni d'incostituzionalità sollevate superino il vaglio di ammissibilità, ove si consideri che è giurisprudenza costante della Corte costituzionale ritenere che le Regioni possano «far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost., soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali»²¹² e che non sussiste «l'interesse ad agire», qualora la o le disposizioni impugnate siano inidonee, in quanto tali, a ledere le competenze legislative

costituzionale atipica, perché approvata con le forme del procedimento legislativo: essa *avrebbe* quindi per lo più una portata politica, un'efficacia "persuasiva", potenzialmente capace di collocare il regionalismo differenziato entro coordinate compatibili con «i principi di unità, solidarietà ed eguaglianza interterritoriale» (p. 49).

²¹² Solo per fare un esempio, tra le tantissime, Corte cost., sent. n. 16/2010.

attribuite alle Regioni e dunque «nessuna utilità diretta ed immediata» ne verrebbe alle stesse Regioni ricorrenti sul piano sostanziale²¹³.

Essendo doveroso da ultimo rammentare che l'autonomia differenziata è un percorso politico-istituzionale del tutto facoltativo, non essendo lo Stato obbligato a stipulare alcuna intesa. E se le Regioni possono domandare, lo Stato è sovraneamente libero di rifiutare, peraltro non risultando inutile sottolineare che non esiste alcun termine finale per concludere le intese. Infatti, come già detto, non uno dei termini contenuti nell'art. 2 della legge quadro può interpretarsi nel senso di avere carattere perentorio, ma sono tutti termini ordinatori, non esistendo in realtà alcun termine certo di conclusione della procedura, che è rimessa all'effettivo raggiungimento di un punto di incontro, che può anche non verificarsi, fra i *desiderata* delle Regioni e la prevalente tutela dell'unità della Repubblica e dell'interesse nazionale²¹⁴.

²¹³ La citazione è presa da Corte cost., sent. n. 107/2009.

²¹⁴ Ritiene invece che «la Regione istante ... potrebbe eventualmente sollevare conflitto di attribuzioni nei riguardi del comportamento omissivo del Governo che, entro il termine legislativamente previsto ... si rifiutasse di avviare le trattative, in aperto spregio ai più elementari canoni collaborativi. Parimenti, potrebbe rivolgersi alla Corte costituzionale per richiederle di sanzionare eventuali comportamenti sleali e ostruzionistici posti in essere dalla controparte statale nel corso delle trattative quali ... l'omessa nomina o designazione delle delegazioni trattanti o dei componenti di propria spettanza negli organismi misti all'uopo istituiti; la mancata indicazione della disponibilità di date per gli incontri o addirittura la mancata, immotivata partecipazione agli stessi; il mancato invio di osservazioni, indicazioni e controproposte rispetto alle istanze regionali, omissione che preclude in radice l'avvio di un reale confronto. In estrema ipotesi, la Regione istante potrebbe ritenersi addirittura legittimata ad impugnare il provvedimento governativo di diniego di conclusione dell'intesa emesso al termine del procedimento, qualora non fosse stato preceduto dallo svolgimento di adeguate trattative secondo le modalità prescritte o, addirittura, qualora fosse del tutto privo di motivazione o recasse una motivazione contenente "indici sintomatici" di un atteggiamento privo di spirito collaborativo e puramente oppositivo nei riguardi delle rivendicazioni regionali», M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 156, il quale infine riconosce che non può esservi «ovviamente alcun obbligo a carico del Governo ... di stipulare l'intesa». Peraltro nel senso indicato da questa dottrina si era già espresso G. BRESSA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 21 dicembre 2017, p. 6, all'epoca Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle Autonomie, che motivò la necessità della pubblicazione degli Accordi preliminari allora raggiunti con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna da un laro per impedire che quanto oggetto di accordo finisse nel nulla a causa dello scioglimento delle Camere; dall'altro perché intendeva mettere il futuro Governo (e Parlamento), nella condizione di dover motivare qualora non avesse ritenuto di proseguire nelle trattative. Sulla non obbligatorietà dell'avvio del negoziato, oltre a quanto già esposto nel testo, si veda, anche, il comma 1 dell'art. 2 della legge quadro che recita: «Ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri ... tiene conto del quadro finanziario della Regione». Disposizione che, in ogni caso, consente di non avviare il negoziato se le condizioni finanziarie della Regione siano già in sofferenza.

ANTON GERA*

L'organizzazione del governo locale nella Costituzione post-comunista della Repubblica d'Albania**

ABSTRACT (EN): The Republic of Albania, according to the organization of relations between its constituent parts, as well as between the central and local bodies, is a unitary State that is based on the division and balance between the different State powers. The fact that Albania is a unitary and indivisible State does not mean that it is administered only by central government bodies, but also by local government ones. This paper will address the organization of local government under the first democratic-pluralist constitution adopted after the fall of the communist regime - following the period, therefore, when all the powers were *de facto* concentrated in the hands of the party-state. Initially, the sources of local government law will be addressed. A special space in this paper will certainly be occupied by the levels of local government and their functions, in order to highlight the relationship between central and local government. More specifically, the representative and executive bodies of first- and second-level local government, their powers, functions and funding will be discussed.

ABSTRACT (IT): La Repubblica d'Albania, in base al modello di organizzazione delle relazioni tra le parti costituenti dello Stato, nonché tra gli organi centrali e locali, è uno Stato unitario che si fonda sulla divisione e sull'equilibrio tra i diversi poteri dello Stato. Il fatto che l'Albania sia uno Stato unitario e indivisibile non esclude che essa sia amministrata anche da organi del governo locale. In questo contributo verrà affrontata l'organizzazione del governo locale secondo la prima costituzione democratico-pluralista adottata dopo la caduta del regime comunista - a seguito del periodo, pertanto, in cui tutti i poteri *de facto* erano concentrati nelle mani del partito-stato. Inizialmente verranno prese in esame le fonti del diritto del governo locale. Uno spazio particolare in questo lavoro sarà occupato dall'analisi delle funzioni esercitate dal livello di governo locale, al fine di evidenziare il rapporto tra quest'ultimo e il governo centrale. Più specificamente, verranno trattati gli organi rappresentativi e esecutivi del governo locale di primo e secondo livello, i loro poteri, le loro funzioni ed il loro finanziamento.

SOMMARIO: 1. Le fonti del governo locale nella Repubblica d'Albania. - 2. Organizzazione del governo locale nella Costituzione del 1998. - 2.1. Le unità del governo locale. - 2.2. Gli organi degli enti locali di primo livello. - 2.3. Gli organi degli enti locali di secondo livello. - 2.4. Compiti, diritti e obblighi degli enti locali. - 3. Le funzioni e i poteri dei Comuni e dei Distretti. - 4. Il finanziamento dei Comuni e dei Distretti. - 5. Compiti e poteri degli organi rappresentativi degli enti locali. - 5.1. Compiti e poteri del Consiglio comunale. - 5.2. Compiti e poteri del Consiglio distrettuale. - 6. Compiti e poteri degli organi esecutivi degli enti locali. - 6.1. Compiti e poteri del Sindaco. - 6.2. Compiti e poteri della Presidenza e del presidente del Consiglio distrettuale. - 7. Conclusioni.

* Lecturer - Università "Aleksandër Moisiu" Durrës e Università di Tirana.

** Articolo sottoposto a referaggio.

1. Le fonti del governo locale nella Repubblica d'Albania

La fonte più importante del governo locale della Repubblica d'Albania è senza dubbio la Costituzione, che all'articolo 4 si definisce come «la legge con il più alto valore giuridico»¹. Essa, nei suoi principi fondamentali, sancisce il principio della separazione dei poteri in senso orizzontale² e il principio della separazione dei poteri in senso verticale, i quali rappresentano, come noto, i principi cardine del costituzionalismo liberale. Più specificamente, la Costituzione, all'articolo 13, prevede che il governo locale si basi sul principio del decentramento del potere³. Sulla base di questa previsione, la Costituzione, nella VI parte, regola l'organizzazione e il funzionamento del governo locale nella Repubblica d'Albania, nello specifico negli articoli 108-115, di cui si tratterà ampiamente nel seguito di questo scritto.

Una delle più importanti fonti di diritto internazionale che ha contribuito all'adozione della legislazione relativa al governo locale è la Carta europea dell'autonomia locale⁴. Secondo la dottrina, i principi fondamentali della Carta sono stati recepiti all'interno dei principi fondamentali dello Stato albanese sull'organizzazione del governo locale⁵. Un'altra importante fonte del diritto relativa al governo locale è la legge n. 139 del 2015 sull'autonomia locale, che ha abrogato la precedente legge n. 8652 del 2000 sull'organizzazione e il funzionamento degli enti locali⁶. L'attuale legge regola l'organizzazione e il funzionamento delle unità del governo locale nella Repubblica d'Albania, oltre a definire le funzioni, i poteri, i diritti e i doveri propri e di ciascun organo competente⁷. Secondo la legge menzionata, le unità di primo livello del governo locale sono i *Bashki*, mentre i *Komunat* rappresentano unità amministrative nell'ambito dei nuovi Comuni⁸. Le novità di questa legge, di cui si parlerà nel dettaglio più avanti, riguardano: 1) la limitazione del mandato del Sindaco a tre mandati consecutivi; 2)

¹ Art. 4, *Costituzione della Repubblica d'Albania* approvata con la l. n. 8417 del 21.10.1998.

² La Costituzione della Repubblica d'Albania all'articolo 7, prevede che «il sistema di governo della Repubblica d'Albania si basa sulla separazione e sull'equilibrio tra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario».

³ La Costituzione della Repubblica d'Albania, all'articolo 13, prevede che «il governo locale nella Repubblica d'Albania è istituito in base al principio della decentralizzazione del potere ed è esercitato secondo il principio dell'autonomia locale». Cfr., sul punto, Corte costituzionale della Repubblica d'Albania, sent. n. 29 del 21 dicembre 2006.

⁴ Questa Carta costituisce il primo trattato internazionale vincolante che garantisce i diritti del governo locale. È stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985 ed è entrata in vigore il 1° settembre 1988. Tra i vari contributi dedicati alla Carta, vedasi, *ex plurimis*, C. HIMSWORTH, *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2015. Sulla portata della nozione di "autonomie locali" adottata dalla Carta, vedasi S. PANASYUK, *The Term "Local Authority" in the European Charter of Local-Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation*, in *University of Bologna Law Review*, 3/2018, p. 123 ss.

⁵ A. ANASTASI, L. OMARI, *E drejta kushtetuese*, Shtepia botuese Pegi, Tiranë, 2010, p. 361.

⁶ Della l. n. 8652 del 2000 discorrono ampiamente E. BERISHA, G. COTELLA, *Spatial Planning in the Balkans between Transition, European Integration and Path-dependency*, in E. PAJOLLARI, S. OZCAN (eds.), *Proceedings of the 5th International Conference on European Studies*, Epoka University Press, Tiranë, 2015, p. 54 ss.

⁷ Cfr art. 1, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁸ La differenza tra un *Komunë* e un *Bashki* emergeva in considerazione del fatto che i *Komunat* governavano principalmente nelle aree rurali, mentre i *Bashki* governavano principalmente nelle aree urbane.

l'eliminazione delle competenze concorrenti; 3) l'ampliamento dei poteri dei Comuni rispetto a quanto previsto dalla precedente legge.

Anche la legge n. 68 del 2017 sulla finanza degli enti locali, approvata in tempi recenti, riveste una indubbia importanza per le amministrazioni locali. La legge menzionata definisce le regole, le procedure e i principi relativi al finanziamento degli enti locali, le regole relative all'entità e alla distribuzione dei trasferimenti dal governo centrale agli enti locali e le regole per la gestione della finanza pubblica a livello locale⁹. Gli obiettivi di questa legge sono molteplici, ma il più importante è senza dubbio quello di garantire il finanziamento degli enti locali¹⁰. Un'altra fonte importante è certamente la legge n. 115 del 2014 sulla divisione amministrativa territoriale degli enti locali nella Repubblica d'Albania, con la quale sono state apportate, fra l'altro, modifiche rilevanti alla già menzionata legge n. 8652 del 2000. La legge del 2014 stabilisce che le unità locali nella Repubblica d'Albania debbano essere suddivise in 61 Comuni e 12 Distretti¹¹. Va sottolineato che questa legge, di estremo rilievo per il governo locale, è stata votata solo dalla maggioranza di sinistra al potere e, a detta di molti, sarebbe in contrasto con la Costituzione, giacché alcuni enti rimossi erano originariamente previsti nella Costituzione¹². Altrettanto importante è, per la delineazione del funzionamento del governo locale, la legge n. 107 del 2016 sul Prefetto di Distretto, che regola il ruolo spettante a tale organo, la sua missione e i poteri che possono essere esercitati nell'adempimento dei suoi compiti, in quanto rappresentante del governo centrale nel Distretto¹³. Obiettivo di detta legge è disciplinare i rapporti del Prefetto con gli organi e le istituzioni statali, nonché con gli organi degli enti locali¹⁴. Altra significativa fonte, sebbene di rango secondario, è la decisione del Consiglio dei ministri n. 910 del 2016 sul (...) *funzionamento del Consiglio consultivo del governo centrale con le autonomie locali*. Il Consiglio consultivo congiunto tra il governo centrale e quello locale, così come delineato nel proprio funzionamento dalla citata legge, funge da piattaforma istituzionalizzata per la consultazione e il dialogo tra governo centrale e autorità locali e regionali: in questa sede, gli enti decentrati hanno modo di far valere i propri interessi, intavolando trattative e discussioni con il "centro", in ossequio al principio di leale collaborazione¹⁵.

⁹ Cfr art. 1, l. 27 prill 2017, n. 68, in materia di *Finanza delle autonomie locali*.

¹⁰ Ivi, art. 2, primo comma.

¹¹ Cfr art. 1, l. 31 korrik 2014, n. 115, in materia di *Divisione amministrativo-territoriale degli enti locali della Repubblica d'Albania*.

¹² Sebbene una parte della dottrina consideri questa riforma conforme a Costituzione. Cfr. L. SHAHOLLARI, *Rindarje administrative-territoriale brenda kuadrit kushtetues*, in *Revista "Demografia"* n. 1, 2014.

¹³ Cfr art. 1, l. 27 tetor 2016, n. 107, in materia di *Prefetto di Distretto*.

¹⁴ Ivi, art. 2.

¹⁵ Sul principio di leale collaborazione nel contesto eurounitario, v., *ex plurimis*, M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, spec. p. 34, secondo il quale «federal loyalty requires all tiers to be mutually loyal to each other in order to achieve the goal of a federal or any decentralized system, which is to guarantee the smooth and harmonious functioning of the federal system, in spite of its inherent complexity». Il principio è stato indagato in maniera approfondita anche nell'ordinamento giuridico italiano. Si rinvia sul punto a G.M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra Stato e Regioni)*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del Diritto - I Tematici, Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 290 ss, nonché a P. COLASANTE, *The principle of fair*

2. Organizzazione del governo locale nella Costituzione del 1998

2.1. Le unità del governo locale

È d'uopo sottolineare che l'Albania possiede una propria storia e una propria tradizione peculiare, caratterizzata da idee e pratiche politico-istituzionali per il decentramento governativo quale strumento per realizzare il principio dell'autogoverno locale.¹⁶ Una delle specificità degne di nota, in particolare in questa sede, è la suddivisione del territorio in *Vilajeta*, *Sanjaqe* e *Kaza*¹⁷, durata ben cinque secoli, ovvero per tutto il periodo del dominio ottomano¹⁸. Come si è accennato, però, le attuali unità del governo locale in Albania secondo la Costituzione e la legislazione in vigore sono i Comuni (*Bashkitë*) e i Distretti (*Qarqet*)¹⁹. Tali unità sono organizzate su due livelli: l'unità di primo livello è il Comune, che rappresenta un'unità amministrativo-territoriale e una Comunità di residenti²⁰, mentre il Distretto è l'unità di secondo livello²¹, che comprende diverse di quelle che un tempo – in termini tradizionali, economici, sociali e di comuni interessi – erano considerate unità di primo livello del governo locale²². Il Comune, secondo il primo comma dell'articolo 6 della legge sull'autonomia locale, è composto da più unità amministrative²³, sulla base dei legami tradizionali, storici, economici e sociali evocati dalla stessa legge²⁴. Le città con più di 20.000 abitanti possono essere suddivise in unità più piccole, chiamate quartieri. La divisione delle città in quartieri, quando necessario e secondo i criteri dettati dalla legge, è approvata con decisione del Consiglio comunale²⁵. Le unità amministrative non erano originariamente previste dalla Costituzione, ma sono state istituite per la prima volta in un momento successivo, ovvero con la legge n. 115 del 2014 per la divisione amministrativo-territoriale degli enti locali nella Repubblica d'Albania.²⁶

La stessa Costituzione, nel secondo capoverso del primo comma dell'articolo 108, ha previsto la possibilità di istituire con legge altri enti locali. Come si può notare, il Costituente è

cooperation in the Italian legal order and the intergovernmental relations between State and Regions, in *Questa rivista*, 3/2017, p. 1 ss.

¹⁶ Raporti Analitik i Bankes Boterore, *Shqipëria, Decentralizimi ne Tranzicion*, Gusht, 2004, pp. 45-65.

¹⁷ K. TEKLI, *Vetëqeverisja vendore. Organizimi dhe funksionimi në Republikën e Shqipërisë dhe të Kosovës*, Tiranë, 2018, pp. 83-86.

¹⁸ Per quanto concerne, invece, il governo locale in Albania durante il periodo del regime comunista, cfr. I. ELEZI, *Aparati administrativ shtetëror ne RPS te Shqipërisë*, Tiranë, 1987, pp. 45-90.

¹⁹ Cfr. art. 108, primo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*; v. anche art. 5, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

²⁰ Cfr. art. 108, terzo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

²¹ Gli organi di governo dei distretti non hanno superiorità gerarchica su quelli dei comuni. Ciò si basa sul fatto che l'articolo 113 della Costituzione presenta le funzioni dei consigli municipali e distrettuali su un piano paritario, senza collocarli su un piano gerarchico. Cfr. A. ANASTASI, L. OMARI, *E drejta kushtetuese*, cit., p. 367.

²² Cfr. art. 110, primo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

²³ Le unità amministrative sono costituite da città e/o villaggi definiti dalla legge.

²⁴ Art. 6, primo e secondo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

²⁵ Ivi, art. 6, terzo comma.

²⁶ Per avere una visione di insieme circa la necessità di una riforma amministrativa territoriale in Albania, cfr. *Relacion për projektligjin "Për ndarjen administrativo-territoriale të njësisë të qeverisjes vendore në RSh"*, Korrik, 2014.

stato molto attento nel prevedere che solo il Parlamento possa creare altri enti di governo locale, sottraendo questa possibilità agli organi espressione di altri poteri dello Stato. La Costituzione ha stabilito, fin dalla sua adozione nel 1998²⁷, che gli enti locali debbano godere di personalità giuridica. Questo *status*, conferito direttamente dalla Costituzione, garantisce ad essi una maggiore protezione; in altre parole, la loro “posizione costituzionale” non può, così, essere violata. Nell’ambito di tali unità a due livelli sono istituiti più organi che esercitano funzioni specifiche. Per tale motivo, il governo locale si presenta come un insieme di organismi chiamato ad attuare la legislazione in vigore e ad affrontare il problema dei bisogni essenziali e quotidiani delle Comunità²⁸. Il governo locale, concepito secondo quanto si è sin qui descritto, garantisce maggiore prossimità del potere ai cittadini²⁹. Questo rapporto con le comunità locali si realizza attraverso diversi meccanismi³⁰, tra i quali riveste indubbiamente un ruolo di primo piano quello elettorale.³¹ Più specificamente, sono i cittadini stessi a scegliere, attraverso votazioni libere e segrete, chi debba essere chiamato “alla guida” degli enti locali³².

2.2. Gli organi degli enti locali di primo livello

Come si è detto sopra, in base alla Costituzione e alla legge organica sugli enti locali, il Comune è l’unità base del governo locale. Le unità di base del governo locale consistono in 61 Comuni distribuiti su tutto il territorio del Paese³³. Gli organi degli enti locali di base si dividono in rappresentativi ed esecutivi³⁴. L’organo rappresentativo del Comune è il Consiglio comunale, eletto ogni quattro anni in occasione di elezioni generali³⁵, dirette e a scrutinio segreto³⁶, mentre l’organo esecutivo è il Sindaco, eletto secondo le disposizioni del Codice elettorale della Repubblica di Albania³⁷. Vale la pena ricordare che la Costituzione ha stabilito come abbiano diritto ad essere eletti solo i cittadini che risiedano *stabilmente* nel territorio del

²⁷ Per un quadro esaustivo relativo alla storia del decentramento in Albania, si rinvia a E. SHERIFI, *Historical Overview on Decentralization and local Government of Albania*, in *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol. 5, 2/2016, pp. 227-232.

²⁸ L. OMARI, *Shteti i së drejtës*, Tiranë, 2002, pp. 261-262.

²⁹ *Relacion për projektligjin “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësjive të qeverisjes vendore në RSh”*, cit.

³⁰ Di ciò si discuterà in dettaglio più avanti.

³¹ L. OMARI, *Parime dhe Institucione të së drejtës publike*, Tiranë, 2007, pp. 125-138.

³² Ad ogni modo, va detto che il processo elettorale a livello locale in Albania è caratterizzato da problematiche di non poco conto. Alcune di queste – relative, in particolare, alla scarsa partecipazione sia dal lato attivo che da quello passivo – sono evidenziate da V. LASKA, *The role of political parties in the constitutional order in Albania*, in *Jus & Justicia*, 2/2023, pp. 75 ss., spec. p. 86.

³³ Art. 1, l. 31 luglio 2014, n. 115, in materia di *Divisione amministrativo-territoriale degli enti locali della Repubblica d’Albania*.

³⁴ Art. 7, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

³⁵ Va notato che, fino al 2007, il mandato degli organi rappresentativi ed esecutivi degli enti locali era di tre anni. Con le modifiche alla legge organica sugli enti locali, il loro mandato è divenuto di quattro anni.

³⁶ Art. 109, terzo comma, *Costituzione della Repubblica d’Albania*; Art. 7, prima parte del secondo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

³⁷ Art. 109, terzo comma, *Costituzione della Repubblica d’Albania*. Vedasi anche art. 7, seconda parte del secondo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

Comune³⁸. Il Costituente, per il tramite di siffatta condizione non derogabile, ha inteso positivizzare il concetto di “prossimità”, a mente del quale gli organi rappresentativi ed esecutivi del Comune dovrebbero operare il più vicino possibile ai cittadini e i membri che lo compongono e dovrebbero conoscere la realtà politica e sociale del territorio in cui sono stati eletti. La domanda che sorge spontanea è, tuttavia, la seguente: detta disposizione costituzionale ha trovato davvero piena attuazione negli ultimi venticinque anni? Purtroppo occorre prendere atto del fatto che negli ultimi tempi si sono avuti molteplici casi in cui sindaci o consiglieri comunali hanno stabilito una presenza soltanto fittizia sul territorio, avviando la propria campagna elettorale quasi a ridosso delle elezioni amministrative. Pertanto, per molti anni, figure importanti a livello amministrativo hanno legato il proprio percorso politico a zone diverse da quelle in cui in seguito hanno cercato (e poi trovato) il voto degli elettori, senza mai avere o aver avuto residenza *permanente* nell’unità locale³⁹.

Nell’ambito di un Comune possono aversi più unità amministrative guidate da un amministratore, facente parte dell’amministrazione comunale e nominato dal Sindaco, che è responsabile nei suoi confronti del funzionamento e dell’attività dell’amministrazione⁴⁰. Secondo la normativa vigente, i membri dei Consigli comunali vengono eletti sulla base di liste composte da più candidati presentati generalmente da partiti politici o da coalizioni⁴¹. I seggi nei Consigli comunali sono assegnati dalla Commissione elettorale centrale⁴² secondo il sistema proporzionale⁴³. Per quanto riguarda il numero dei membri del Consiglio comunale, esso viene determinato in base al numero degli abitanti del rispettivo Comune⁴⁴. L’autorità competente a determinare il numero dei membri del Consiglio per ciascun Comune è il già menzionato Prefetto di Distretto. Il Prefetto, nel determinare il numero dei componenti del Consiglio comunale, si basa sul numero dei residenti rilevabile dalle risultanze degli uffici dello stato civile alla data del 1° gennaio dell’anno in cui si svolgono le elezioni comunali⁴⁵. Ogni Comune ha un proprio Sindaco, che è eletto e può esercitare solo tre mandati consecutivi⁴⁶.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Condotte di questo tipo potrebbero aver influito sulla sempre minore partecipazione dei cittadini albanesi alle tornate elettorali (politiche e amministrative). Sul punto, si rinvia alle considerazioni di A. VESHI, R. RUBINO, R. SHEHU, *The disorientation of Albanian citizens against the voting process*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 2/2023, p. 53 ss.

⁴⁰ Art. 65, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*. Una critica alla figura dell’amministratore nominato dal Sindaco è formulata da A. KUME, *Analysis of the Albanian Legislation Related to the Representation of Citizens in the Local Government*, in *Journal of Danubian Studies and Research*, 1/2021, 28, il quale osserva quanto segue: «Appointed by the Mayor, the administrators have no decision-making rights. They only implement the decisions of the Municipal Council and the orders and instructions of the Mayor. As a result, the space for cooperation with the communities they administer and for decision-making with the participation of citizens to solve their local problems, has been significantly reduced».

⁴¹ Art. 165, secondo comma, l. 29 dicembre, n. 10019, in materia di *Codice elettorale della Repubblica d’Albania*.

⁴² La Commissione elettorale centrale è l’istituzione responsabile dell’organizzazione e dell’amministrazione delle elezioni e dei referendum in Albania.

⁴³ Art. 163, terzo comma, l. 29 dicembre, n. 10019, in materia di *Codice elettorale della Repubblica d’Albania*.

⁴⁴ Art. 46, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁴⁵ *Ivi*, art. 46, secondo comma.

⁴⁶ *Ivi*, art. 59, primo e secondo comma.

Viene eletto Sindaco il candidato che, in un dato Comune, ottiene il maggior numero di voti validi⁴⁷. Cosa succede, tuttavia, se due o più candidati ottengono lo stesso numero di voti? In questo caso, il Codice elettorale prevede che tra loro si svolga una estrazione, organizzata dalla Commissione elettorale centrale in seduta pubblica e con la partecipazione dei candidati estratti⁴⁸. Dopo la proclamazione dei risultati delle elezioni da parte della rispettiva Commissione elettorale, la regolarità del seggio – e, dunque, del mandato del Sindaco eletto – deve essere verificata entro 20 giorni dal Tribunale della circoscrizione giudiziaria nella cui giurisdizione ricade il rispettivo Comune⁴⁹. Il mandato del Sindaco inizia nel momento in cui egli presta giuramento dinanzi al Consiglio comunale e di solito termina nel momento in cui presta giuramento il Sindaco successore⁵⁰. Si è utilizzata l'espressione “di solito”, giacché il mandato del Sindaco può terminare anticipatamente, quando questi non presta giuramento, si dimette o viene destituito dal Consiglio dei ministri⁵¹ per gravi violazioni della Costituzione e delle leggi⁵², oppure viene condannato per aver commesso un reato con sentenza passata in giudicato⁵³. In caso di destituzione, il Sindaco ha quindici giorni di tempo, calcolati a partire dalla decisione del Consiglio dei ministri, per ricorrere alla Corte costituzionale⁵⁴. In caso di mancato esercizio del diritto di ricorso, nonché nel caso in cui la decisione del Consiglio dei ministri sia confermata dalla Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica fissa la data delle elezioni nel rispettivo Comune⁵⁵. Come si può notare, nell'esercizio di questa competenza, il Consiglio dei ministri è, per così dire, “bilanciato” dalla Corte Costituzionale quale garante della Costituzione e istituzione indipendente dal potere politico. La Corte costituzionale, in questo caso, funge da meccanismo di arresto di eventuali abusi perpetrati dal Consiglio dei ministri⁵⁶.

⁴⁷ Art. 166, primo comma, l. 29 dicembre, n. 10019, in materia di *Codice elettorale della Repubblica d'Albania*.

⁴⁸ Ivi, art. 166, secondo comma.

⁴⁹ Art. 60, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁵⁰ Ivi, art. 60, secondo comma.

⁵¹ Il Consiglio dei ministri può non solo destituire il Sindaco, in caso di violazione della Costituzione o delle leggi, ma anche sciogliere il Consiglio comunale. Cfr. Art. 115, primo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

⁵² La Corte costituzionale della Repubblica d'Albania, con sentenza n. 25 del 2000, ha ritenuto che il significato corretto del concetto di violazione grave utilizzato in questa norma costituzionale debba valutarsi tenendo conto di diversi fattori che hanno a che fare con l'importanza della legge violata, le conseguenze della sua violazione, la persistenza nel tempo di tali conseguenze, nonché l'atteggiamento soggettivo della persona concreta nei confronti della violazione commessa.

⁵³ Art. 61, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁵⁴ La Corte costituzionale è stata creata per la prima volta nel 1992, dopo la caduta del regime comunista, e il suo compito principale è quello di garantire il rispetto della Costituzione e di fornirne la corretta e definitiva interpretazione.

⁵⁵ Art. 115, *Costituzione della Repubblica d'Albania* approvata con l. n. 8417 del 21.10.1998; sul punto, cfr. V. MOLINA et al. (eds.), *Vetëqeverisja lokale*, cit., pp. 158-159.

⁵⁶ L. OMARI, *Shteti i së drejtës*, cit., pp. 284-286; cfr. anche B. POLLOZHANI, E. DOBIANI, E. STAVILECI, L. SALIHU, *E drejta administrative, aspekte krahasuese*, Shkup, 2010.

2.3. Gli organi degli enti locali di secondo livello

La legge organica sugli enti locali stabilisce che il Distretto rappresenta un'unità di secondo livello del governo locale⁵⁷. Risulta opportuno sottolineare come la Costituzione, una volta previsti i Comuni e i Distretti (*Qarku*) quali enti del governo locale, non effettui una divisione esplicita delle attribuzioni e competenze che spettano a ciascuno di essi. Ad oggi, tale divisione è prevista solo dalla legge⁵⁸. Secondo la legge sulla divisione amministrativo-territoriale, l'Albania si compone di 12 Distretti. Gli organi attraverso i quali il Distretto è organizzato sono il Consiglio di Distretto e la Presidenza di Distretto. Il Consiglio di Distretto, in quanto organo rappresentativo del secondo livello dell'unità di governo locale⁵⁹, è composto da rappresentanti dei Comuni che fanno parte del Distretto stesso⁶⁰. I Sindaci dei Comuni del Distretto partecipano d'ufficio al Consiglio di Distretto, mentre il numero totale dei membri del Consiglio di Distretto è determinato proporzionalmente sulla base della popolazione dei Comuni⁶¹. Anche in questo caso, è il Prefetto a determinare il numero dei rappresentanti di ciascun Comune situato nel territorio del Distretto, basandosi sui dati numerici della popolazione e sulle risultanze dell'ufficio di stato civile al 1° gennaio dell'anno delle elezioni locali⁶². I membri del Consiglio distrettuale, ad eccezione dell'organo esecutivo del Comune (il Sindaco), sono eletti dall'organo rappresentativo del Comune, ovvero dal Consiglio comunale⁶³. Va sottolineato che i membri del Consiglio distrettuale eletti dall'organo rappresentativo dell'unità base del governo locale devono essere membri del Consiglio comunale. Allo stesso modo, i membri del Consiglio distrettuale devono essere membri del Consiglio comunale. La carica di membro del Consiglio distrettuale è incompatibile con qualsiasi altra funzione nell'amministrazione distrettuale e non prevede alcuna retribuzione nello svolgimento della funzione, ad eccezione di quanto previsto per i membri eletti alla Presidenza del Consiglio distrettuale⁶⁴. Come si evince da quanto si è detto, i membri dell'organo rappresentativo di secondo grado del Distretto non sono eletti direttamente dal popolo, bensì soltanto indirettamente. Chi scrive è dell'idea che tale situazione rappresenti un *vulnus* giuridico che andrebbe risolto al più presto, per dare la possibilità ai cittadini di valutare e scegliere direttamente le persone chiamate a rappresentarli nel Distretto, ai fini di una piena

⁵⁷ Art. 4, quinto comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁵⁸ Si rinvia, sul punto, alle considerazioni di A. DHIMITRI, B. IKONOMI, M. DHUKA, *Regional Development Policy Performance in Albania*, in D. POP (ed.), *Challenge of Regional Development in South East Europe/Strategies for Financing and Service Delivery*, Budapest, 2007, p. 1 ss.

⁵⁹ La Costituzione, nella prima parte del secondo comma, all'articolo 110 stabilisce che «l'organo rappresentativo del distretto è il Consiglio di Distretto».

⁶⁰ Art. 72, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁶¹ Ai sensi dell'articolo 73, primo comma, della citata l. n. 139, i comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti hanno 2 rappresentanti. I comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 50.000 abitanti hanno 4 rappresentanti. I comuni con una popolazione compresa tra 50.001 e 100.000 abitanti hanno 5 rappresentanti. I comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti hanno 5 + un rappresentante aggiuntivo ogni da 1 a 50.000 abitanti oltre i 100.000 abitanti. Resta inteso che nel numero dei rappresentanti di ciascun Comune è compreso anche il Sindaco.

⁶² Art. 72, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁶³ Ivi, art. 72, secondo comma.

⁶⁴ Ivi, art. 72, terzo e quarto comma.

attuazione di un decentramento politico-istituzionale che metta al centro il valore della democrazia.

L'organo esecutivo del Distretto è rappresentato dalla Presidenza del Consiglio distrettuale, composta dal presidente, dal vicepresidente e da 3-5 altri membri⁶⁵. Prima dell'adozione della nuova legge organica sul governo locale, avvenuta nel 2015, la Presidenza del Distretto era composta dal presidente, dal vicepresidente e da 5-9 altri membri. Quindi, nella nuova legge il numero dei membri che partecipano alla direzione del Consiglio distrettuale è stato modificato "al ribasso". Il presidente e il vicepresidente del Consiglio distrettuale sono eletti (ed eventualmente destituiti) dal Consiglio distrettuale con la maggioranza dei voti dei membri presenti alla riunione⁶⁶. Se questa maggioranza non è raggiunta, si procede ad una seconda votazione tra i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti al primo turno⁶⁷. Inoltre, gli altri membri vengono eletti e destituiti mediante votazione a liste multiple, all'esito della quale vince chi riceve più voti⁶⁸. La domanda, di conseguenza, è: poiché il Consiglio di Distretto è composto da rappresentanti del Comune, il Sindaco di un Comune importante del Distretto può essere anche presidente del Consiglio di Distretto? Proprio a tal riguardo, il legislatore è stato molto attento nel determinare che la funzione di Sindaco sia *incompatibile* con la funzione di presidente, di vicepresidente e di segretario del Consiglio distrettuale⁶⁹.

2.4. Compiti, diritti e obblighi degli enti locali

La legge sull'organizzazione e il funzionamento degli enti locali prevede che il compito degli enti locali a entrambi i livelli consista nell'assicurare e fornire servizi il più vicino possibile ai cittadini (principio di prossimità)⁷⁰. Il governo locale realizza questa "missione" attraverso: il riconoscimento dell'esistenza di identità e valori di diverso *background* dei Comuni; l'erogazione di servizi in forma adeguata a beneficio della Comunità; l'esercizio effettivo delle competenze e delle funzioni ai fini della realizzazione degli obiettivi secondo quanto determinato dalla normativa vigente; il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali garantite a livello costituzionale e legislativo; la promozione effettiva della partecipazione dei cittadini al governo dell'unità locale⁷¹. Gli enti locali hanno il diritto di intraprendere iniziative di interesse pubblico aventi estrinsecazione locale nell'ambito della loro giurisdizione per tutte le materie che non siano loro sottratte dalla legge e che non siano state attribuite per legge ad altri enti

⁶⁵ Ivi, art. 81, primo comma.

⁶⁶ La legge prevede che le riunioni della Presidenza del Consiglio Distrettuale siano valide qualora vi partecipi la maggioranza assoluta dei membri.

⁶⁷ Art. 81, secondo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁶⁸ Ivi, art. 81, terzo comma.

⁶⁹ Ivi, art. 81, sesto comma.

⁷⁰ Principio strettamente connesso a quello di sussidiarietà e che trova oggi espressione anche nei Trattati europei. Cfr. art. 10 TUE, nel quale si legge che «le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini». La letteratura giuridica sul principio di prossimità è ormai vasta. Vedasi, senza pretesa di esaustività, G.M. FLICK, *Sussidiarietà e principio di prossimità, quali modelli per uscire dalla crisi?*, Roma, Arel, 2010.

⁷¹ Art. 3, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

dello Stato⁷². Le unità di governo locale, a entrambi i livelli, sono titolari di diritti e obblighi aventi ad oggetto, tra le altre cose:

- L'autogoverno, laddove esse determinano autonomamente le misure utili all'esercizio dei loro poteri e allo svolgimento delle loro funzioni. Più specificamente, le unità di governo sono tenute a istituire strutture amministrative, comitati, enti economici e organi funzionali all'esercizio delle funzioni loro attribuite dalla legge.

- La proprietà, laddove esse possono acquisire, vendere o dare in locazione le loro proprietà.

- Le entrate e le spese.

- Lo svolgimento di attività economiche, in conformità alla legislazione vigente.

- La cooperazione per la prestazione di servizi, attraverso accordi tra enti locali del Paese, nonché la cooperazione con enti locali di altri Paesi in conformità alla legislazione in vigore⁷³.

Le unità di governo locale sono altresì titolari del diritto di conferire titoli onorifici, di denominare strade, edifici e istituzioni, secondo i criteri stabiliti dalle leggi vigenti⁷⁴.

3. Le funzioni e i poteri dei Comuni e dei Distretti

Prima di trattare le funzioni e i poteri del Comune, è opportuno precisare che gli enti locali esercitano funzioni e poteri propri e funzioni delegate⁷⁵. Le funzioni proprie sono quelle che la legge attribuisce direttamente agli enti locali, i quali – nell'ambito del quadro normativo di riferimento – detengono piena autorità amministrativa, di iniziativa, di investimento e di regolamentazione al fine di garantire al cittadino servizi che rispettino gli standard fissati dalla legge⁷⁶. Differentemente, le funzioni delegate⁷⁷ sono quelle che, pur facenti capo al governo centrale (o ad enti collegati alle autorità centrali), per legge o per convenzione (leggasi: accordo) sono attribuite agli enti locali nei modi e nella misura determinati dal governo/ente centrale⁷⁸. Spesso in questi anni la Corte costituzionale albanese è intervenuta per risolvere il conflitto di competenze tra governo locale e governo centrale, nonché per chiarire i confini tra le competenze delegate e quelle proprie⁷⁹. Va sottolineato che le funzioni e competenze delegate

⁷² Va sottolineato che gli organi degli enti locali esercitano i loro poteri con regolamenti, decisioni e ordinanze, e non con atti legislativi.

⁷³ Tale diritto è definito anche a livello costituzionale dal quarto comma dell'articolo 109, che sancisce quanto segue: «Gli organi degli enti locali hanno il diritto di formare tra loro associazioni e istituzioni congiunte per la rappresentanza dei loro interessi, di cooperare con gli enti locali di altri paesi, nonché di essere rappresentati nelle organizzazioni internazionali delle autorità locali»

⁷⁴ Art. 9, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁷⁵ Ivi, art. 21, primo comma.

⁷⁶ E. DOBIANI, *E drejta administrative*, Tiranë, 2007, p. 209.

⁷⁷ La Costituzione, all'articolo 112, primo comma, prevede che «agli enti locali possono essere delegati con legge i poteri dell'amministrazione statale. Le spese sostenute per l'esercizio della delega sono a carico dello Stato».

⁷⁸ E. DOBIANI, *op. ult. cit.*, p. 212.

⁷⁹ Vedasi Corte costituzionale della Repubblica d'Albania, sent. n. 3 del 2 febbraio 2009; sent. n. 48 dell'8 novembre 2011; sent. n. 29 del 21 dicembre 2006. In dottrina, il tema del conflitto di competenze tra governo centrale e governo locale è stato affrontato, con sguardo attento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, da A. BICOKU,

risultano distinte in *obbligatorie*, laddove definite dalla legge, e *non obbligatorie*, laddove definite sulla base di un accordo tra l'ente locale e l'istituzione centrale titolare della competenza⁸⁰. La previgente legge sugli enti locali, ora abrogata con l'entrata in vigore della disciplina attuale, prevedeva altresì competenze *congiunte*,⁸¹ oggi non più ricomprese nella normativa *de qua*. Nella vigenza della precedente legislazione, dette competenze e funzioni c.d. congiunte sono state svolte in cooperazione e coordinamento tra il governo centrale e quelli locali⁸².

La delega di poteri e funzioni dal governo centrale al governo locale è prevista anche dalla Legge fondamentale della Repubblica d'Albania. Il Costituente⁸³ e il legislatore⁸⁴ si sono preoccupati di prevedere che le spese sostenute per l'esercizio dei poteri delegati dall'ente locale siano coperte dal bilancio dello Stato. Ma gli enti locali, di propria iniziativa, possono utilizzare le proprie risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni e dei poteri delegate, con l'obiettivo di innalzare il livello dei servizi erogati ai cittadini⁸⁵. Gli enti locali esercitano i loro poteri in modo pieno e indipendente, nel rispetto della Costituzione, della Carta europea delle autonomie locali, delle leggi vigenti e nel rispetto delle politiche nazionali e regionali. Se gli enti locali non dispongono di mezzi finanziari sufficienti per raggiungere gli standard nazionali, il governo centrale è tenuto a fornire, a tal fine, un sussidio⁸⁶. I Comuni esercitano le loro funzioni nei campi delle infrastrutture e dei servizi pubblici, dei servizi sociali, dei servizi culturali, sportivi e di spettacolo, della tutela dell'ambiente, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, delle foreste pubbliche, della natura e tutela della biodiversità, dello sviluppo economico locale, della sicurezza pubblica e della migrazione⁸⁷.

Le funzioni proprie del Distretto riguardano la definizione e l'attuazione delle politiche "regionali" e l'armonizzazione di queste ultime con le politiche statali. Il Distretto esercita, oltre alle proprie funzioni, anche quelle eventualmente delegategli dai Comuni del Distretto⁸⁸ e dalle istituzioni centrali⁸⁹.

Dispute of Competencies Between Central and Local Government in Albania, in L. KOENIG (ed.), *Humanities and Social Sciences: Modern Trends in a Changing World*, Prague, 2023, p. 61 ss.

⁸⁰ Art. 30, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁸¹ Per quanto riguarda la definizione di poteri congiunti si rinvia a E. METHASANI, XH. ZAGANJORI, E. ALIMEHMETI, *Qeverisja vendore dhe shteti së drejtës*, Tirane, 2011, p.88.

⁸² Questi poteri riguardavano l'istruzione prescolastica e preuniversitaria, l'ordine pubblico e la protezione civile, la protezione dell'ambiente, l'assistenza sociale, la riduzione della povertà, la garanzia del funzionamento delle rispettive istituzioni, ecc.

⁸³ Art. 112, secondo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

⁸⁴ Art. 29, terzo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁸⁵ Ivi, art. 30, settimo comma.

⁸⁶ Ivi, art. 22.

⁸⁷ Ivi, art. 23-29.

⁸⁸ Secondo quanto stabilito da appositi accordi intercorsi tra le parti in questione.

⁸⁹ Art. 31, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

4. Il finanziamento dei Comuni e dei Distretti

La Costituzione stabilisce che i Comuni e i Distretti abbiano un bilancio autonomo formato secondo le procedure previste dalla legge⁹⁰. L'autonomia finanziaria costituisce lo strumento utile a raggiungere l'autonomia politica, normativa e amministrativa degli enti locali, ed anzi si può dire che l'autonomia finanziaria di questi ultimi rappresenti uno degli aspetti più importanti, ma anche più problematici e delicati, dell'autonomia locale⁹¹. Innanzitutto, va detto che il finanziamento degli enti locali si basa sul principio della diversità delle fonti. Più specificamente, le unità in questione sono finanziate dalle entrate derivanti da imposte, tasse e altre entrate locali, dai fondi trasferiti dal governo centrale e dai fondi che arrivano loro direttamente dalla divisione delle imposte nazionali, dai prestiti locali, dalle donazioni e da altre risorse previste dalla normativa vigente⁹². Secondo la legge sull'autonomia locale e la legge sulle finanze delle autonomie locali, gli enti locali sono finanziati con le proprie entrate e con trasferimenti dal bilancio statale. I Comuni generano entrate attraverso le imposte locali⁹³ sui beni mobili e immobili⁹⁴, sull'attività dei servizi alberghieri, sull'attività economica delle piccole imprese, sui redditi delle donazioni, ecc.⁹⁵. Va sottolineato che le unità possono escludere dal pagamento delle imposte, in conformità alla legge, determinate categorie o gruppi di persone in condizioni di vulnerabilità economica. La base della tassazione locale, così come i relativi limiti massimi e minimi, è stabilita da una legge specifica del governo centrale. Oltre alle imposte, gli enti locali ricavano entrate dalle tariffe fissate per i servizi offerti o da un diritto concesso a persone fisiche o giuridiche. Le tariffe per i servizi sono stabilite dall'organo rappresentativo dell'unità (ad es., il Consiglio comunale) e non possono superare il costo sopportato dall'ente locale per l'erogazione del servizio stesso⁹⁶.

Le unità locali generano entrate, oltre che dalle imposte, anche dalle tasse; ad esempio, per l'occupazione e l'uso dello spazio pubblico e delle facciate degli edifici, per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, per l'approvvigionamento idrico e fognario, per i servizi di irrigazione e drenaggio, per i servizi amministrativi e la concessione di licenze, permessi e autorizzazioni⁹⁷. Gli enti locali generano altresì entrate dalle loro attività economiche⁹⁸. Il Distretto è finanziato,

⁹⁰ Art. 111, secondo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

⁹¹ A. ANASTASI, L. OMARI, *E drejta kushtetuese*, cit., p. 368. Sul finanziamento degli enti locali prima della riforma del 2014, cfr F. BRAHIMI, F. BAHOLLI, I. DIKA, *Decentralization Reform, Case of Albania*, in *EMediterranean Journal of Social Sciences* MCSER, n. 10, 2013, p. 524 ss. Vedasi anche A. HOXHA, *Local self-government and decentralization: the case of Albania. History, reforms and challenges*. Institute for Contemporary Studies. Tiranë, 24 gennaio 2002; v. anche Raporti Analitik i Bankes Boterore, *Shqiperia, Decentralizimi ne Tranzicion*, cit.

⁹² Art. 34, terzo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

⁹³ L'imposta locale rappresenta un pagamento obbligatorio e non rimborsabile a beneficio del bilancio degli enti locali, stabilito dalla legge e pagato da ogni persona che esercita un diritto o beneficia di un servizio pubblico nel territorio delle rispettive unità.

⁹⁴ Ciò include le tasse sugli edifici, le tasse sui terreni agricoli e le tasse sui terreni edificabili.

⁹⁵ Art. 11, secondo comma, l. 27 aprile 2017, n. 68, in materia di *Finanza delle autonomie locali*.

⁹⁶ Ivi, art. 14.

⁹⁷ Ivi, art. 16.

⁹⁸ Ad esempio, la locazione di beni di loro proprietà, la vendita di immobili di proprietà, interessi, etc. Così ivi, art. 19.

oltre che da quanto già sopra menzionato, dalle quote associative dei Comuni che lo compongono, determinate nel bilancio annuale dei Comuni dal Consiglio comunale⁹⁹. Per quanto riguarda le entrate derivanti dai trasferimenti del bilancio statale, la legge divide queste in tre categorie: trasferimenti incondizionati, trasferimenti condizionati e parte delle entrate provenienti dalle imposte nazionali. Per quanto riguarda i trasferimenti incondizionati e le entrate derivanti dai tributi degli enti locali, essi vengono utilizzati in piena autonomia dall'amministrazione locale per l'esercizio delle sue funzioni, mentre i trasferimenti condizionati vengono utilizzati per lo scopo e nei modi determinati dall'ente che effettua il trasferimento¹⁰⁰. Nella ripartizione del trasferimento incondizionato per i Comuni si tiene conto della popolazione residente¹⁰¹, della densità abitativa¹⁰² e del numero di studenti pre-universitari¹⁰³. Questa formula di condivisione del trasferimento incondizionato intende garantire l'uguaglianza fiscale tra i Comuni¹⁰⁴. Per quanto riguarda la distribuzione del trasferimento incondizionato per i Distretti, la legge definisce i seguenti criteri quantitativi: a) importo fisso, in base al quale viene assegnato il 20% del trasferimento destinato ai Distretti; b) consistenza della popolazione residente, che è il risultato dell'ultimo censimento secondo l'anagrafe (in ragione di tale criterio viene distribuito fino al 50% del totale del trasferimento dedicato ai Distretti); c) densità della popolazione (alla luce di questo criterio, viene distribuito fino al 30% del totale dei trasferimenti destinati ai Distretti)¹⁰⁵. Le entrate delle unità locali possono provenire anche da trasferimenti specifici¹⁰⁶ oppure da trasferimenti o liberalità di altre unità locali¹⁰⁷, governi esteri o organizzazioni internazionali¹⁰⁸. Inoltre, gli enti locali ricevono una percentuale di quanto generato dalle tasse e in generale dai prelievi nazionali realizzati nella loro giurisdizione: ad esempio, il 97% delle entrate derivanti dall'imposta sul trasferimento di proprietà immobiliari per privati, persone fisiche e giuridiche; il 25% di quanto generato dalla tassa annuale per la circolazione dei veicoli usati; il 2% di quanto realizzato dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, ecc.¹⁰⁹.

⁹⁹ Ivi, art. 21.

¹⁰⁰ Ivi, artt. 22-23.

¹⁰¹ Secondo questo criterio, fino all'80% del trasferimento viene distribuito ai comuni.

¹⁰² Secondo questo criterio, fino al 15% del trasferimento incondizionato viene distribuito ai comuni.

¹⁰³ Secondo questo criterio, non meno del 5% del trasferimento incondizionato viene distribuito ai comuni.

¹⁰⁴ Art. 24, l. 27 aprile 2017, n. 68, in materia di *Finanza delle autonomie locali*.

¹⁰⁵ Ivi, art. 24, quinto comma.

¹⁰⁶ Ivi, art. 28.

¹⁰⁷ Ivi, art. 29.

¹⁰⁸ Ivi, art. 30.

¹⁰⁹ Art. 25, l. 27 aprile 2017, n. 68, in materia di *Finanza delle autonomie locali*. Vedasi, più ampiamente, L. SHAHOLLARI, *Ndarja e re administrative-territoriale, decentralizimi fiskal dhe të ardhurat e qeverisjes vendore*, in *Revista "Demografia"* n. 2, 2015. In generale, sul decentramento fiscale e sul ruolo giocato sul punto già dalla nota l. n. 8652 del 2000, vedasi M. ISUFAJ, *Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 109/2014, p. 459, spec. p. 462, ove l'A. osserva come già la legge menzionata avesse provveduto ad una significativa «transition of functions and funds (especially unconditional grants) from central government to local government units, providing to them a legal fiscal autonomy, so they can make their own decisions in the interest of local community».

5. Compiti e poteri degli organi rappresentativi degli enti locali

5.1. Compiti e poteri del Consiglio comunale

Come si è detto in precedenza, l'organo rappresentativo dell'unità base del governo locale, ovvero il Comune, è il Consiglio comunale, che ha diversi compiti e poteri, esercitati attraverso lo strumento formale della *decisione*. Di norma, le decisioni del Consiglio comunale sono prese a maggioranza dei voti, alla presenza di più della metà di tutti i membri del Consiglio, salvo i casi in cui la legge disponga diversamente. Il Consiglio comunale decide a maggioranza semplice nei seguenti ambiti: 1) livello delle retribuzioni e dei bonus dei dipendenti e delle altre persone, elette o nominate, in conformità con la legislazione in vigore; 2) organizzazione e supervisione del controllo interno del Comune; 3) avvio di procedimenti giudiziari per questioni di sua competenza, ecc. Le decisioni relative all'elezione del presidente e del vicepresidente del Consiglio sono approvate a maggioranza assoluta del Consiglio comunale. Con la stessa maggioranza, il Consiglio determina le commissioni che lo compongono, approva il regolamento interno sul proprio funzionamento ed elegge i rappresentanti del Consiglio comunale nel Consiglio distrettuale; non meno della metà di questi ultimi deve appartenere al genere meno rappresentato. L'alienazione di beni a terzi è approvata con la maggioranza qualificata dei tre quinti del Consiglio comunale¹¹⁰.

5.2. Compiti e poteri del Consiglio distrettuale

L'organo rappresentativo del secondo livello del governo locale, ovvero il Distretto, è il Consiglio distrettuale. Le riunioni del Consiglio distrettuale sono aperte al pubblico in modo da garantirne la trasparenza. Il Consiglio distrettuale esercita i suoi poteri e le sue responsabilità attraverso decisioni assunte a maggioranza semplice, assoluta o qualificata, a seconda della materia. Il Consiglio distrettuale delibera a maggioranza semplice sulla nomina e la revoca del segretario del Consiglio distrettuale, sull'approvazione della struttura degli uffici, sull'organico e le categorie/classi retributive per ciascuna posizione di servizio civile, sui regolamenti dell'amministrazione distrettuale, sull'approvazione del bilancio e le sue modifiche, ecc. Il Consiglio distrettuale delibera, invece, a maggioranza assoluta sull'elezione delle commissioni distrettuali, sull'approvazione del regolamento interno relativo al suo funzionamento, sull'elezione (e sulla revoca) del presidente, del vicepresidente e dei membri della Presidenza (nel rispetto della legge sulla parità di genere), sulla determinazione delle tasse e dei tributi di competenza del Distretto, sull'assegnazione di titoli onorifici, ecc. Il Consiglio distrettuale decide, infine, a maggioranza qualificata di tre quinti di tutti i suoi membri in caso di alienazione o cessione della proprietà di propri beni a terzi¹¹¹.

¹¹⁰ Art. 54, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

¹¹¹ *Ivi*, art. 77.

6. Compiti e poteri degli organi esecutivi degli enti locali

6.1. Compiti e poteri del Sindaco

Il Sindaco è il massimo organo esecutivo del Comune e, pertanto, esercita le proprie funzioni al fine di realizzare obiettivi di sicuro rilievo per i residenti¹¹². Egli dà impulso alle principali politiche del Comune e presenta il progetto di bilancio al Consiglio comunale. Si precisa che gli atti del Consiglio comunale sono sottoposti, ai fini della loro attuazione, al Sindaco e all'amministrazione sottoposta alla sua autorità. Il Sindaco esercita la sua attività decisionale mediante *ordinanze* e *decisioni* che devono essere pubblicate sul sito ufficiale del Comune e nei luoghi destinati specificamente agli annunci pubblici mediante affissione. In applicazione dei poteri delineati dall'articolo 64 della legge n. 139 del 2015, il Sindaco ha il dovere di riferire in Consiglio sulla situazione economica e finanziaria dell'ente che dirige con la frequenza richiesta dal Consiglio comunale e comunque almeno una volta ogni sei mesi. Sulla base della legge menzionata, egli ha il diritto di rinviare le deliberazioni al Consiglio per un riesame non più di una volta, qualora constati che siano stati violati gli interessi della comunità. In tal caso, il Consiglio può approvare la stessa decisione solo con la maggioranza assoluta dei voti, in presenza di più della metà di tutti i membri del medesimo. Sono molti i casi in cui si riscontrano tali problemi, soprattutto laddove l'appartenenza politica della maggioranza del Consiglio e quella del Sindaco risultino diverse.

Il Sindaco ha il diritto di nominare e revocare, ad esempio, il vicesindaco/i vicesindaci del Comune, gli amministratori delle unità amministrative/quartieri, i membri degli organi direttivi delle società commerciali di proprietà del Comune, salvo diversa disposizione della legge sui dipendenti pubblici e salvo quanto previsto dal Codice del lavoro. Essendo il massimo organo esecutivo del Comune, il Sindaco approva la struttura, l'organizzazione e le categorie/classi salariali per ciascuna posizione del servizio civile e i regolamenti dell'amministrazione comunale e delle unità e istituzioni dipendenti dal Comune¹¹³.

6.2. Compiti e poteri della Presidenza e del presidente del Consiglio distrettuale

La legge sul governo locale, come si è avuto modo di vedere più sopra, disciplina la Presidenza del Consiglio distrettuale quale organo interno al Consiglio distrettuale. Questo

¹¹² Molte di queste funzioni, in parte riviste nel 2014 con l'approvazione della già menzionata l. n. 115, sono analizzate nel report *Challenges of Democracy at Local Level: An Analytical Overview of the Draft Law "On Some Additions and Amendments to Law No. 8652, dated 31.07.2000, 'On Organization and Functioning of Local Governance'"*, Institute for Democracy and Mediation, Series of IDM Policy Papers, Policy Paper no. 5, November 2014, nel quale si prende atto di un «enhancement of the mayor's role since (...) the mayor is granted the function of approving the organizational structure and the basic regulation of the municipal administration and subordinating units of budgetary institutions, which is a function currently assigned to municipal council. In addition, in accordance with the amendment to the law, the mayor has the right to dismiss administrative units' administrators. These enhanced competences bestowed upon the mayor make him/her more powerful hindering the local council in playing the role of a small municipal parliament».

¹¹³ Art. 64, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

ufficio riferisce al Consiglio di Distretto sulla situazione economica e finanziaria dell'ente, approva le bozze degli atti ed altri provvedimenti endoprocedimentali necessari per la riunione del Consiglio di Distretto ed esercita tutti i poteri, ad eccezione di quelli attribuiti dalla legge al Consiglio di Distretto. La Presidenza esercita i propri poteri con deliberazioni approvate a maggioranza semplice, le quali divengono vincolanti dopo essere state rese pubbliche o rese note ai soggetti interessati¹¹⁴. Ogni decisione presa dalla Presidenza del Consiglio del Distretto deve essere approvata nella prima riunione utile del Consiglio di Distretto, altrimenti essa perde di efficacia *ex tunc*¹¹⁵.

Il capo del Consiglio circoscrizionale rappresenta l'organo della Presidenza che si relaziona con i terzi, siano essi enti locali o centrali, persone fisiche o giuridiche, nazionali o straniere. Presiede le riunioni del Consiglio di Distretto e della Presidenza, assicura l'attuazione delle decisioni del Consiglio e della Presidenza, dirige l'amministrazione del Distretto e risponde al Consiglio del suo funzionamento, ecc. Il capo del Consiglio distrettuale esercita le sue funzioni e i suoi poteri mediante ordini aventi carattere individuale¹¹⁶.

7. Conclusioni

Affinché il governo locale possa realizzare la sua missione, non è sufficiente il solo decentramento politico, ma è necessario più che mai un vero e proprio decentramento finanziario e amministrativo, al fine di garantire la soddisfazione degli standard dettati dalla Carta europea dell'autonomia locale, già ratificata dal Parlamento albanese. Gli obiettivi della riforma amministrativo-territoriale e della strategia di decentramento approvate nel 2015 erano volti ad aumentare l'efficienza degli organi del governo locale, a rafforzare le finanze locali, ad incrementare l'autonomia fiscale, a incoraggiare lo sviluppo sostenibile e a rafforzare il buon governo a livello locale. Purtroppo, ad avviso di chi scrive, dopo circa nove anni dall'avvio della fase attuativa della riforma, restano ancora da affrontare degli aspetti importanti, come il decentramento fiscale e amministrativo, il miglioramento della qualità e dell'ampiezza dei servizi ed un maggiore coinvolgimento dei cittadini. In altre parole, il governo locale, chiamato ad affrontare sfide complesse, si ritrova privo degli strumenti finanziari sufficienti per svolgere le funzioni e i compiti definiti dalla Costituzione e dalla legislazione vigente. Sarà questo, nel prossimo futuro, l'ambito sul quale concentrare gli sforzi di riforma, se si intenderà seriamente proseguire il percorso verso un autentico decentramento¹¹⁷.

¹¹⁴ Ivi, art. 82.

¹¹⁵ Overrosia a partire dall'approvazione della decisione.

¹¹⁶ Art. 83, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

¹¹⁷ Sebbene il più grande ostacolo che si frappone tra questo obiettivo e il "disegno" che traspare dalla Costituzione e dalla legislazione vigente sia rappresentato dall'assenza di volontà politica di proseguire su questa strada, come evidenzia I. KALEMAJ, *Territorial reform and lack of real decentralization in Albania*, in *Jus & Justicia*, 1/2022, p. 7 ss, spec. p. 16, ove si discorre di «lack of political will to delegate power to subsidiaries, to empower municipalities and to create the basis for real autonomy of the local authorities».

ANDREA VALIANTE*

Impulsi regionali e compromessi costituzionali nel fine vita italiano**

ABSTRACT (EN): The paper examines recent regional legislative efforts concerning end-of-life issues, aimed at regulating the medicalized procedure of assisted suicide in accordance with the parameters set by the Italian Constitutional Court in ruling no. 242/2019. The essay seeks to address doubts about the constitutional legitimacy of these proposals, drawing on relevant case law and the rules governing the division of legislative powers between the State and Regions.

ABSTRACT (IT): Il contributo esamina i recenti tentativi di legislazione regionale in materia di fine vita, mirati a regolamentare la procedura medicalizzata di suicidio assistito secondo i parametri dettati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 242/2019. Il saggio cerca di dare una risposta ai dubbi sulla legittimità costituzionale di queste proposte, sulla scorta della giurisprudenza rilevante e delle norme che dettano il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari: sull'ipotetica configurabilità di un diritto a morire nell'ordinamento italiano e sulle sue garanzie di effettività. – 2. *Segue*: il punto sulla legislazione del fine vita a seguito della sent. n. 242/2019 Corte cost. – 3. Il tentativo di 'regionalizzazione' del fine vita a fronte della 'perdurante inerzia' del legislatore nazionale. – 4. La proposta di legge di iniziativa popolare dell'Associazione Luca Coscioni e le singole iniziative regionali. – 5. Sulla legittimità dell'intervento delle Regioni in materia di fine vita: rilievi e criticità. – 6. Prospettive future, anche alla luce delle possibili conseguenze dell'autonomia differenziata.

1. Osservazioni preliminari: sull'ipotetica configurabilità di un diritto a morire nell'ordinamento italiano e sulle sue garanzie di effettività

A distanza di più di cinque anni dalla storica sentenza n. 242 del 2019 della Corte costituzionale, i confini di liceità del "fine vita" in Italia sono ancora sfuggenti: sebbene i giudici della Consulta abbiano definito – quasi in modo chirurgico – l'ambito di decriminalizzazione dell'art. 580 c.p., rimangono numerose le incertezze relative alla configurabilità di un vero e proprio "diritto a morire" e alle sue possibili declinazioni all'interno dell'ordinamento italiano. Se da un lato la ragione principale di tale indeterminatezza può rinvenirsi nell'acceso dibattito etico che circonda temi di questa complessità, dall'altro va preso atto della perdurante inerzia del Parlamento nazionale, pur sollecitato a legiferare sul tema dalla Corte già nell'ordinanza n. 207/2018 e di nuovo nella successiva sentenza del 2019. La mancata adozione di una legge generale che disciplinasse le condizioni d'accesso e le modalità della procedura medica del cd. suicidio assistito ha poi posto le premesse per una serie di "impulsi" di legislazione regionale in materia, volti a enucleare in legge i principi enunciati dalla Corte. Tali iniziative hanno avuto esiti differenti: dal campo bioetico (senza discostarsene più di tanto), ci si è mossi sul terreno

* Dottore in Giurisprudenza – Università degli Studi Roma Tre.

** Articolo sottoposto a referaggio.

del diritto, per trovare il fondamento della legittimità o meno di simili provvedimenti, attraverso una serie di 'acrobazie' giuridiche.

Prima di addentrarsi in una disamina delle questioni tecniche più rilevanti, occorre innanzitutto chiedersi se nel nostro ordinamento esiste un vero e proprio *right to die*, ossia un diritto di darsi liberamente la morte in qualsiasi momento¹. Prendendo in considerazione il mero dato normativo e gli elementi concreti ricavabili dalle pronunce giurisprudenziali degli ultimi anni², possiamo limitarci a dire in via di prima approssimazione: sì, ma solo a certe condizioni e con determinate modalità³.

¹ Sebbene la domanda stimoli le coscienze specialmente nel campo dell'etica, sarebbe superfluo, ai fini dell'oggetto di questa dissertazione, riportare il vivace dibattito filosofico-giuridico che si accompagna al tema della liceità del suicidio e alle varie nozioni contingenti del fine vita. Tuttavia, per quanto possibile, è opportuno dare contezza dell'esistenza di varie posizioni che, a seconda dei valori etici posti a sostegno delle riflessioni addotte, qualificano in modo differente la nozione di "morte volontaria" e le varie condotte attuate da terzi ai fini di agevolare o realizzare il proposito di morte altrui, da un punto di vista etico così come da un punto di vista giuridico. Tra la vastissima letteratura sull'argomento, si segnalano: l'opera di G. FORNERO, *Indisponibilità e disponibilità della vita. Una difesa filosofico giuridica del suicidio assistito e dell'eutanasia volontaria*, Utet, 2020, nella quale l'autore analizza il tema prendendo in considerazione una serie di prospettive diverse, non necessariamente di carattere giuridico; ID. *Il diritto di andarsene. Filosofia e diritto del fine vita tra presente e futuro*, Segrate, 2024, sulla falsariga dell'opera sovraccitata; il recente contributo di A. MANNA, *Sul diritto di andarsene come parafrasi del diritto a morire: problemi e prospettive*, in S. CANESTRARI, C. FARALLI, M. LANZILLOTTA (a cura di), *Il punto sull'eutanasia: dal diritto alla letteratura*, a cura di, L. RISICATO, Pacini Fazzi, 2024; F. RIMOLI, *Diritto di morire o dovere di vivere? La democrazia liberale e i limiti del pensiero giuridico*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2019, pp. 483-510; C. TRIPODINA, *Il diritto nell'età della tecnica. Il caso dell'eutanasia*, Jovene, 2004; A. D'ALOIA, *Diritto di morire? La problematica dimensione costituzionale della "fine della vita"*, in *Politica del Diritto*, n. 4, 1998; L. D'AVACK, *Consenso informato e scelte di fine vita. Riflessioni etiche e giuridiche*, Giappichelli, 2020; con particolare riguardo alla tematica del suicidio assistito, si rimanda al parere del Comitato Nazionale per la Bioetica, *Riflessioni bioetiche sul suicidio medicalmente assistito*, del 18 luglio 2019; per una riflessione di carattere prettamente filosofico sulle nuove frontiere del concetto di morte, si consiglia la lettura di R. BODEI, R. DE MONTICELLI, G. REALE, A. SCHIAVONE, E. SEVERINO, V. MANCUSO, *Che cosa vuol dire morire, Sei grandi filosofi di fronte all'ultima domanda*, a cura di D. MONTI, Einaudi, 2010; per approfondire le posizioni della bioetica cd. cattolica, si consiglia la lettura delle lettere encicliche di GIOVANNI PAOLO II, *Evangelium vitae*, 1995 e PAOLO VI, *Humanae vitae*, 1968; si rimanda, inoltre, alla lettura dei vari documenti che la Congregazione (ora Dicastero) per la Dottrina della Fede ha prodotto sul tema, reperibili, come anche le encicliche, sul sito www.vatican.va.

² Il diritto giurisprudenziale italiano in materia di fine vita ha prodotto diverse pronunce che, nella maggior parte dei casi, hanno avuto una significativa rilevanza mediatica, per via della delicatezza delle situazioni di specie. Fra gli episodi più celebri, si ricordano in particolare le vicende Englaro e Welby – anche se molto diverse tra di loro – che hanno costituito dei veri e propri *leading cases* nell'ambito delle questioni biogiuridiche italiane. Per una ricostruzione dei noti casi, si rinvia a C. TRIPODINA, *Il risvolto negativo del diritto alla salute*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Sistemi costituzionali, tutela della salute e servizi sanitari*, Il Mulino, 2009. Non mancano simili interventi della giurisprudenza anche in ambito europeo e internazionale: tra i vari, possono citarsi alcuni casi famosi come quelli di Tony Bland, Nancy Cruzan, Vincent Lambert etc. Tra le pronunce più rilevanti in ambito di fine vita, si segnala la sentenza – contigua, peraltro, alla decisione della Consulta sul caso Antoniani – della Corte costituzionale tedesca del 26 febbraio 2020, che ha dichiarato illegittima la norma del codice penale tedesco che puniva – così la rubrica – la "agevolazione commerciale del suicidio". La decisione del *Bundesverfassungsgericht* ha dato pieno riconoscimento al diritto ad autodeterminarsi alla morte, il quale trova diretto fondamento sostanziale nel più ampio "diritto generale della personalità", derivante dal combinato disposto del diritto al libero sviluppo della propria personalità e del principio della intangibilità della "dignità" umana. Per approfondire, cfr. F. LAZZERI, *La Corte costituzionale tedesca dichiara illegittimo il divieto penale di aiuto al suicidio prestato in forma "commerciale"*, in *Sistema Penale*, 28 febbraio 2020.

³ È da escludere, allo stato, la configurabilità di un diritto a morire assoluto, che permetta a chiunque di potersi dare la morte in qualsiasi momento. Tuttavia, per comprendere lo spirito delle iniziative volte ad estendere sempre di più

Ad oggi, la principale disciplina in materia di fine vita è data dalla legge 209 del 22 dicembre 2017, intitolata «Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento»⁴: l'art. 1 co. 5 prevede espressamente il diritto del paziente «di rifiutare, in tutto o in parte [...] qualsiasi accertamento diagnostico o trattamento sanitario indicato dal medico per la sua patologia o singoli atto del trattamento stesso», oltre quello di poter «revocare in qualsiasi momento [...] il consenso prestato, anche quando la revoca comporti l'interruzione del trattamento», attraverso le modalità di espressione del consenso informato stabilite dal co. 4 della stessa legge⁵; all'art. 2, invece, è prevista la possibilità per il medico, «in presenza di sofferenze refrattarie ai trattamenti sanitari» del paziente, di «ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua in associazione con la terapia del dolore»⁶. Il tutto sempre previo consenso informato del paziente. Il quadro normativo rappresentato dalla l. 209/2017 ammette, dunque, la possibilità per il paziente di procurarsi indirettamente la morte, nel rispetto dei diritti alla dignità e autodeterminazione della persona, che sono esplicitamente menzionati all'art. 1 come principi ispiratori della legge⁷: in particolare, la possibilità di accedere alla sedazione palliativa

la sostanza di tale diritto, è meritevole di menzione l'intervento del Cappato M. nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 c.p. in qualità di imputato nel giudizio a quo, col quale ha ipotizzato che il diritto alla vita debba «essere riguardato unicamente in una prospettiva personalistica, come interesse del suo titolare volto a consentire il pieno sviluppo della persona, secondo il disposto dell'art. 3, secondo comma, Cost». Da ciò deriverebbe «una maggiore attenzione verso la libertà di autodeterminazione individuale, anche nelle fasi finali della vita, specie quando si tratti di persone che versano in condizioni di eccezionale sofferenza». Questa tesi, certamente non isolata in dottrina, porterebbe a non considerare più il suicidio come un atto intrinsecamente disprezzabile, come veniva invece percepito prima dell'avvento della Carta del '48, secondo la logica di tutela della collettività statale che ispirava gli istituti del codice Rocco. In merito, si rinvia a *Corte costituzionale*, sent. n. 242/2019, par. 3.1 *Ritenuto in fatto*. Bisogna aggiungere, per completezza, che il suicidio, di per sé, rappresenta un fatto penalmente irrilevante. Antonella Massaro riconduce l'ipotesi suicidaria alla cornice del cd. *paternalismo penale*, che ricomprende al suo interno altre fattispecie come la prostituzione e il consumo di stupefacenti. Anche se tali condotte non sono punite come anti-giuridiche se commesse *manu propria*, restano rilevanti penalmente tanto la loro commissione *manu aliena* quanto ogni attività agevolatrice, in quanto l'ordinamento riconosce pur sempre il disvalore giuridico degli atti in questione. Per un approfondimento sul tema, si rinvia a A. MASSARO, *L'omicidio del consenziente e l'istigazione o aiuto al suicidio. La rilevanza penale delle pratiche di fine vita*, in *Giurisprudenza penale Web*, n. 10, 2018, par. 4.1.

⁴ In G.U., Serie Generale, n. 12 del 16 gennaio 2018.

⁵ La legge chiarisce, sempre al co.1 dell'art. 5, che «sono considerati trattamenti sanitari la nutrizione artificiale e l'idratazione artificiale, in quanto somministrazione, su prescrizione medica, di nutrienti mediante dispositivi medici». Si tratterebbe, a tutti gli effetti, di un rifiuto di trattamenti «salva-vita» che, seppur indirettamente, avrebbe come conseguenza la morte del paziente.

⁶ Va precisato che la sedazione palliativa profonda continua nell'imminenza della morte non rientra nell'ambito dei trattamenti di fine vita. Come specifica Giovanna Razzano: «nell'un caso l'obiettivo è non far soffrire il paziente, attraverso una sedazione realizzata con farmaci adeguati, e l'effetto che procurano è appunto sedativo. Nell'altro caso l'obiettivo è invece porre fine alla vita del paziente, tramite farmaci che procurano la morte, e l'effetto è appunto la morte in pochi secondi». Per approfondire, cfr. G. RAZZANO, *Tutelare il diritto alla vita, anche da parte delle Regioni*, in *Centrostudiliviatino.it*, 2024; COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Parere Sedazione profonda continua nell'imminenza della morte*, 2016.

⁷ Oltretutto, la legge pare indicare i presupposti che devono ricorrere perché possa essere garantita al paziente una morte 'dignitosa': fermo restando che il concetto di 'morte dignitosa' non si presta ad una valutazione astratta e generale delle condizioni che la rendano tale secondo l'apprezzamento del singolo soggetto, va segnalato come la legge 209/2017 ponga estrema attenzione alla delicatezza della situazione del paziente terminale, sottolineando la necessità di ridurre e azzerare le sue sofferenze attraverso strumenti adeguati a tale fine. Allo stesso modo, la norma non ammette il cd. accanimento terapeutico, stabilendo che la morte debba avvenire in assenza di «ostinazione

profonda segue il *continuum* tracciato dalla legge 15 marzo 2010, n. 38⁸; legge quadro che ha reso l'Italia il primo paese a sancire il diritto di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore di ciascuno. Tuttavia, il lungo decorso di tempo intercorrente tra la fase di sedazione palliativa profonda e la morte del paziente non lascerebbe a quest'ultimo la possibilità di scegliere autonomamente il momento del suo effettivo distacco dall'esistenza umana. Ciò potrebbe comportare, secondo alcuni, una lesione della dignità del paziente, in quanto privato della possibilità di "autodeterminarsi" liberamente; in altre parole, il paziente sarebbe costretto a sottostare a condizioni esterne che gli impediscono di potersi congedare dalla vita nei modi e nei tempi da lui preferiti⁹.

È per questo motivo che la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del cd. suicidio assistito nell'ormai celebre caso Antoniani – ha ampliato le maglie del diritto a morire per via interpretativa, accogliendo parzialmente le questioni sollevate dalla rimettente e ritenendo incostituzionale l'art. 580 c.p. «nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 [...], agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente». In questo modo la Corte – pur negando la configurabilità di tale diritto nel nostro sistema giuridico¹⁰ – sembrerebbe aver formalmente sancito la possibilità di accedere ad una forma di *right of die* diretto, attraverso il riconoscimento della legittimità della condotta del terzo che agevoli o aiuti a realizzare il proposito suicidario del paziente. È davvero così?

irragionevole nella somministrazione delle cure e dal ricorso a trattamenti inutili o sproporzionati». Sul punto, cfr. G. ARCONZO, *Il concetto di morte dignitosa nella legge n. 219 del 2017: l'assenza di sofferenze e il divieto di accanimento terapeutico*, in ID. *Il diritto a una morte dignitosa tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023, pp. 64-66.

⁸ In G.U., Serie Generale, n. 65 del 19 marzo 2010

⁹ Sulla rilevanza del principio di autodeterminazione in ambiti eticamente sensibili come quelli dell'inizio e del fine vita, cfr. C. CASONATO, *Il Principio di autodeterminazione. Una modellistica per inizio e fine vita*, in *Osservatorio AIC*, n.1, 2022, pp. 51-69.

¹⁰ Così la Corte costituzionale, sent. n. 242/2019, par. 2.2. *Considerato in diritto*, riprendendo quanto già affermato nell'ordinanza 207/2018: «Dall'art. 2 Cost. – non diversamente che dall'art. 2 CEDU – discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire. Che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio (sentenza 29 aprile 2002, *Pretty* contro Regno Unito)».

2. *Segue*: il punto sulla legislazione del fine vita a seguito della sent. n. 242/2019 Corte cost.

La sentenza sul caso Antoniani-Cappato del giudice costituzionale ha rappresentato un nuovo inizio nella storia giuridica del fine vita¹¹: attraverso una tecnica decisoria innovativa¹², la Corte ha reso legittima (*rectius*: non punibile) la condotta agevolatrice del proposito suicida altrui adottata dal terzo, al verificarsi dei requisiti sopra menzionati. Dal canto suo, il legislatore nazionale non ha raccolto il duplice invito rivoltagli dalla Corte ad adottare una legge che regolasse la materia; legge che peraltro, al momento, non sembra prospettabile nel breve termine¹³. Nelle more di un intervento del Parlamento, dunque, ha pieno vigore la disciplina dettata dal giudice costituzionale¹⁴: il provvedimento ha assunto carattere legislativo, dal momento che ha sottratto una “circoscritta area” dell’aiuto al suicidio all’incriminazione ex art. 580 c.p., dettandone – per certi versi – una prima disciplina regolatoria¹⁵.

L’autoapplicatività della sentenza può essere dedotta dal fatto che la Corte abbia deciso di far valere i requisiti procedurali indicati nel dispositivo per «i fatti successivi alla pubblicazione della [...] sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica»; mentre, per le vicende pregresse, abbia dettato condizioni legittimanti diverse di natura solo sostanziale, per l’impossibilità di applicare nella pratica le condizioni stabilite nel dispositivo¹⁶. Come ha osservato Pier Francesco Bresciani, «questa diversa scansione temporale del contenuto della decisione (requisiti procedurali e sostanziali *pro futuro* e requisiti solo sostanziali per il passato) ha senso solo se la disciplina procedurale definita dalla Corte costituzionale può essere direttamente applicata. In caso contrario, difatti, la Corte avrebbe dovuto imporre il rispetto dei requisiti procedurali ai soli casi successivi all’entrata in vigore di una futura legge del Parlamento attuativa del proprio monito e non già a tutti i fatti successivi alla pubblicazione in

¹¹ M. DONINI, *Libera Nos a Malo. I diritti di disporre della propria vita per la neutralizzazione del male*, in *Sistema Penale*, 10 febbraio 2020, p. 15.

¹² La “doppia decisione”, adoperata per mezzo di una prima ordinanza rinvio – con contestuale invito al legislatore ad intervenire con una legge – ed una successiva sentenza di accoglimento, ha consentito ai giudici di legittimità di poter gestire gli effetti di una declaratoria di incostituzionalità del dettato dell’art. 580 c.p. Non ci si soffermerà molto sulla questione, mossa da alcune voci della dottrina, di un presunto sconfinamento da parte del giudice dei limiti della discrezionalità legislativa, pur dando atto delle perplessità che sono state sollevate con riguardo soprattutto al mancato rispetto del principio di riserva di legge in materia penale. Piuttosto, è necessario sottolineare come l’insolita tecnica adottata dalla Corte abbia rappresentato un *unicum* nella giurisprudenza costituzionale, almeno fino a quel momento: poco tempo dopo, infatti, la Corte è ricorsa in nuove occasioni allo strumento dell’incostituzionalità differita, consolidandone in questo modo l’effettività. Per ulteriori considerazioni sul procedimento adottato dalla Corte nella decisione del caso Antoniani, si rimanda a: S. CATALANO, *La sentenza 242 del 2019: una pronuncia additiva molto particolare senza ‘rime obbligate’* in *Osservatorio AIC*, n.2, 2020, pp. 288-306; M. PICCHI, *Considerazioni a prima lettura sulla sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019; F. POLITI, *La sentenza n. 242 del 2019 ovvero della rarefazione del parametro costituzionale e della fine delle “rime obbligate”? Un giudizio di ragionevolezza in una questione di costituzionalità eticamente (molto) sensibile*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020.

¹³ Sulle oggettive difficoltà scontate dal Parlamento nell’adozione di una legge sul tema, cfr. G. ARCONZO, *Il diritto a una morte dignitosa tra legislatore e Corte costituzionale*, cit., pp. 60-92.

¹⁴ A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunciata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in *Giustizia insieme*, 27 novembre 2019.

¹⁵ C. TRIPODINA, *La “circoscritta area” di non punibilità dell’aiuto al suicidio. Cronaca e commento di una sentenza annunciata*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 2, 2019, pp. 219-229.

¹⁶ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 242/2019, par. 7. *Considerato in diritto*.

G.U. della propria pronuncia»¹⁷. In questa prospettiva, la sentenza finisce per riconoscere la possibilità di accedere al suicidio assistito al verificarsi delle condizioni stabilite, nell'attesa della previsione di una disciplina generale delle modalità di accesso a tale procedura.

Fino a che punto, dunque, può lasciarsi che la disciplina di una materia così delicata sia interamente ricostruita sulla base di una pronuncia giurisprudenziale? Va nuovamente ricordato, peraltro, che il giudice non sancisce in maniera netta la previsione di un nuovo "diritto a morire" – anzi, ne nega la configurabilità –, limitandosi ad escludere la punibilità di un'eventuale condotta di aiuto. E quale significato assume il silenzio del Legislatore nazionale, interpellato nuovamente dalla Corte nella sent. 50/2022? È attribuibile ad un'oggettiva difficoltà di trovare punti d'accordo tra le principali forze politiche o si tratta semplicemente di una scelta (di cui si può discutere la legittimità) di non accogliere l'invito della Corte ad intervenire sul tema? Sono questi i punti dai quali bisogna partire per cercare di risolvere le ambiguità nella dialettica giuridica del fine vita italiano.

3. Il tentativo di 'regionalizzazione' del fine vita a fronte della 'perdurante inerzia' del legislatore nazionale

In assenza di una legge del Parlamento, si può comunque dare attuazione al contenuto della sent. 242/2019? Se sì, in che modalità? Un tentativo di risposta pare provenire dalle Regioni, foriere della nuova sensibilità costituzionale sul tema, che hanno tentato di sopperire all'inerzia legislativa attraverso l'adozione di discipline di dettaglio che consentissero di dare piena applicazione ai principi espressi nella sentenza.

In questa direzione, si pone una bozza d'intesa datata al novembre 2021, diffusa dal Capo di Gabinetto del Ministero della Salute e rivolta alla conferenza Stato Regioni, con la quale si dà atto della sussistenza di una responsabilità in capo al Servizio Sanitario Nazionale di provvedere all'erogazione della procedura medicalizzata di suicidio assistito, alla luce di quanto affermato dal giudice costituzionale, nell'attesa della promulgazione della legge nazionale auspicata dalla Corte. Si legge nella nota che, essendo le strutture del SSN ed i Comitati etici direttamente investiti di una funzione immediatamente attivabile a fronte di eventuali richieste di suicidio medicalmente assistito, è necessario che le strutture regionali possano garantire il pieno accesso alla pratica ai soggetti che versano in situazioni caratterizzate da patologie irreversibili e sofferenze intollerabili¹⁸.

¹⁷ P. F. BRESCIANI, *Sull'idea di regionalizzare il fine vita. Uno studio su autonomia regionale e prestazioni sanitarie eticamente sensibili*, in *Corti supreme e salute*, n.1, 2024, p. 10.

¹⁸ M. G. NACCI, *Il contributo delle regioni alla garanzia di una morte dignitosa. Nota a margine di due iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, in *Gruppo di Pisa*, n.1, 2023, p. 101-102. Ancora l'autrice: «Nella suddetta nota, inoltre, erano dati 60 giorni di tempo alle Regioni per l'individuazione di uno o più Comitati etici con figure adeguate ai quali le strutture sanitarie possano rivolgersi per acquisire il parere richiesto per i percorsi di suicidio medicalmente. Nel sottolineare l'essere tali richieste funzionali a garantire omogeneità nell'applicazione della sentenza ed a superare l'attuale situazione di incertezza in cui versano strutture ed operatori del SSN, si fornivano anche puntuali indicazioni in merito alla composizione del Comitato etico: si prescriveva, infatti, al fine dell'idoneità dell'organo a rendere un parere adeguato alle richieste di suicidio medicalmente assistito, l'integrazione con un medico palliativista, un neurologo, uno psicologo ed un rappresentante delle professioni infermieristiche».

Non c'è dubbio che tale iniziativa abbia contribuito allo "sprint" legislativo di alcune regioni nel tentare la strada della legge regionale: ad esempio, nelle proposte di legge di Puglia e Marche, l'intervento legislativo trova giustificazione alla luce del fatto che la sentenza del 2019 avrebbe introdotto una nuova prestazione assistenziale a carico del SSN¹⁹.

A confermare questa tendenza è stata la successiva lettera del Ministro Speranza indirizzata ai Presidenti di Regione nel 2022, secondo cui le spese mediche per la procedura del suicidio medicalmente assistito sarebbero a carico del SSN. Praticamente, secondo l'ex Ministro della Salute, la sentenza 242/2019 avrebbe posto un vero e proprio obbligo di fornire la prestazione del suicidio medicalmente assistito, assumendone i relativi costi²⁰.

Questo assunto, tuttavia, sembra tutt'altro che pacifico, dal momento che la Corte ha, al contempo, esplicitamente negato la sussistenza di un diritto a morire nel nostro ordinamento, facendo salva la norma che incrimina l'aiuto al suicidio in tutti quei casi nei quali non ricorrano le condizioni dettate dalla sentenza. Anche nella successiva sent. 50/2022 la Corte, interpellata sull'ammissibilità del quesito referendario abrogativo dell'art. 579 c.p. (omicidio del consenziente), ha ribadito la necessità di mantenere in piedi l'impianto codicistico, in ragione del «dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non (di) quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire»²¹. Siccome un diritto non è efficace se non attraverso l'obbligo corrispondente²², perché si possa parlare di un diritto al suicidio nel nostro ordinamento dovrebbe sussistere un obbligo, gravante su altri (il medico), di agevolare il proposito suicida o quanto meno di non ostacolarlo. Quanto emerge dalla sentenza, tutt'al più, è un mero onere di verifica, posto in capo alle strutture medico sanitarie, delle condizioni del paziente e delle modalità di esecuzione dell'aiuto al suicidio, non anche un obbligo di esecuzione²³. Piuttosto, la Corte insiste sulla necessità di garantire l'effettività delle cure palliative e della terapia del dolore, come «pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente». In questo modo si scongiurerebbe il rischio del «paradosso di non punire l'aiuto al suicidio senza avere prima assicurato l'effettività del diritto alle cure palliative»²⁴.

Al netto di queste considerazioni, la tendenza degli ultimi anni è quella di una 'regionalizzazione' del fine vita: di fronte all'immobilismo parlamentare e al fallimento della via referendaria, sembra che l'esigenza di adeguare la disciplina giuridica del fine vita alla giurisprudenza recente stia trovando sbocco attraverso le proposte di legge susseguites in varie Regioni. Del resto, va notato come le Regioni avessero già cercato di anticipare il legislatore

¹⁹ *Ibidem*, p. 103.

²⁰ *Ivi*.

²¹ Corte cost., sent. n. 50/2022, par. 5.2 *Considerato in diritto*, che riprende quanto già affermato nell'ord. n.207/2018, par. 5 *Considerato in diritto*. La Corte, nel comunicato stampa che ha accompagnato il deposito della sentenza, ha dichiarato che «è inammissibile la richiesta di referendum sull'abrogazione parziale dell'articolo 579 del Codice penale (omicidio del consenziente) poiché, rendendo lecito l'omicidio di chiunque abbia prestato a tal fine un valido consenso, priva la vita della tutela minima richiesta dalla Costituzione».

²² S. WEIL, *La prima radice. Preludio a una dichiarazione dei doveri dell'uomo* (1943), Edizioni di Comunità, 2017, p. 9.

²³ C. TRIPODINA, *La "circoscritta area" di non punibilità dell'aiuto al suicidio*, cit., 14.

²⁴ Corte costituzionale, sent. 242/2019, par. 2.4 *Considerato in diritto*.

statale in questa materia nell'attesa di una legge parlamentare, con riferimento alle DAT (dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario)²⁵.

Resta da chiedersi, perciò, se lo strumento della legislazione regionale risulti adeguato a perseguire un tale fine, senza che sussista un pericolo di incrinare l'assetto delle competenze assegnate a Stato e Regioni nel Titolo V e, soprattutto, di compromettere le delicate esigenze in gioco attraverso 'storture' costituzionali, con il rischio di non garantire una tutela effettiva ed uniforme alle situazioni di fine vita. In questa cornice, dunque, prima di giustificare una 'regionalizzazione' del fine vita, è opportuno esaminare gli aspetti rilevanti delle recenti proposte di legge, in modo da poter delineare i profili concernenti un'eventuale competenza delle Regioni ad intervenire sulla materia.

4. La proposta di legge di iniziativa popolare dell'Associazione Luca Coscioni e le singole iniziative regionali

L'Associazione Luca Coscioni, da sempre attiva sulla tematica del fine vita, ha promosso una raccolta di firme ai fini della presentazione in tutte le Regioni italiane della proposta di legge regionale "Liberi Subito": l'iniziativa è volta a spostare la discussione sul fine vita nei singoli consigli regionali, in modo da garantire «la diretta applicazione, relativamente a ruoli, procedure e tempi della sentenza della Corte costituzionale "Antoniani/Cappato", numero 242/2019»²⁶ in caso di approvazione della proposta. La legge non farebbe altro che riaffermare le condizioni previste dalla Corte per la non punibilità della condotta di aiuto al suicidio, stabilendo termini e modalità della procedura medicalizzata. Appare evidente come la proposta si basi sull'assunto che il giudice abbia effettivamente previsto la sussistenza di un diritto per il paziente all'esecuzione della procedura e che, in particolare a seguito delle iniziative del Ministro della Salute e del suo dicastero, la prestazione sia posta a carico delle spese del SSN²⁷. Inoltre, nella relazione alla proposta, si afferma senza particolari perplessità che la disciplina viene introdotta "in virtù della piena competenza regionale a legiferare", senza che venga specificato il supporto costituzionale sul quale si fonda l'intervento²⁸. Il testo è stato fedelmente ripreso in vari progetti di legge regionali proposti negli ultimi anni (laddove in altri ha subito lievi, seppur in certi casi

²⁵ Cfr. *Corte costituzionale*, sent. n. 262/2016 con la quale il giudice costituzionale sancì l'incostituzionalità della Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2014, n. 4, intitolata «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti», e della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)». Per ulteriori approfondimenti si rimanda a C. MAGNANI, *Sul testamento biologico altro scontro tra Stato e Regioni. Il Titolo V fa male alla salute?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 dicembre 2016.

²⁶ Il testo della proposta è consultabile presso la [pagina web](#) ad essa dedicata sul sito dell'Associazione.

²⁷ Articolo 4 (Gratuità della prestazione): «le prestazioni quali la verifica e l'assistenza ai trattamenti previsti dalla presente legge sono assicurate gratuitamente, nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale erogato in favore di pazienti che, previa richiesta, abbiano ottenuto parere positivo dal Comitato etico».

²⁸ Nella relazione illustrativa di una successiva proposta datata al 2023, la competenza regionale viene espressamente individuata sulla base dell'art. 117 co. 3, Cost., il quale attribuisce competenza concorrente alle Regioni in materia di "tutela della salute".

significative, variazioni): mentre in alcune Regioni la proposta è stata solo depositata, in altre la discussione sembra già avanzata e in altre ancora sembra (al momento) essere già naufragata²⁹.

Tra gli sviluppi più recenti, la proposta ha ricevuto una doppia bocciatura nel Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia³⁰, mentre in Veneto vi è stato un brusco stop nella discussione della legge a gennaio 2024³¹. In Puglia, paradossalmente, c'è una Delibera di Giunta del gennaio 2023 che tenta di dare una disciplina organica del fine vita in attuazione della sentenza 242/2019, ma non è stata ancora adottata una legge regionale³². In altre Regioni, come Lombardia ed Emilia Romagna, si attende ancora la discussione del progetto di legge. In particolare, nel caso dell'Emilia Romagna, va segnalata la recente questione relativa alle linee guida adottate dalla Regione negli ultimi mesi, indirizzate alle aziende sanitarie locali, volte ad individuare iter e tempi per l'attuazione delle eventuali richieste di suicidio medicalmente assistito. Il governo, con la Presidenza del Consiglio dei ministri e il ministero della Salute, ha presentato ricorso al TAR dell'Emilia Romagna diretto all'annullamento delle delibere della Giunta regionale, per "la carenza di potere dell'ente" sul tema e per "la contraddittorietà e l'illogicità delle motivazioni introdotte nelle linee guida inviate alle aziende sanitarie"³³.

I promotori dell'iniziativa di legge insistono sulla crucialità del ruolo delle Regioni nell'affermazione di una tutela garantita del diritto all'assistenza al suicidio. Tuttavia, sulla scorta della recente cronaca e indipendentemente dai possibili dubbi sollevabili riguardo la legittimità dello strumento, sembra che anche la via della legislazione regionale rimanga complicata da percorrere: il difficile gioco di intese che è causa dell'inerzia parlamentare sembra ritrovarsi in maniera speculare nelle assemblee legislative regionali, con numerosi tentativi di discussione della proposta già naufragati. Pertanto, con la dovuta premessa che si tratta di una situazione ancora in evoluzione, ad oggi è difficile dire che siano stati fatti concreti passi avanti nel garantire un accesso più agevole alla procedura così come ricostruita dalla Corte. Inoltre, si può incominciare a evidenziare una possibile criticità pratica della regionalizzazione del fine vita: l'evenienza che la proposta di legge abbia esiti diversi nelle varie Regioni, infatti, genererebbe perplessità circa la possibilità di garantire l'omogenea applicazione della disciplina dettata dalla sentenza su tutto il territorio. Qualora la legge venisse approvata solo in alcune

²⁹ L'associazione Luca Coscioni fornisce, sul proprio sito web, una panoramica aggiornata dell'andamento delle proposte di legge regione per regione. Per conoscere l'attuale iter delle varie proposte, si rimanda all'apposita [pagina web](#).

³⁰ F. DAL MAS, *Friuli Venezia Giulia, stop definitivo alla legge regionale*, in *Avvenire*, 9 aprile 2024; ID. *Friuli Venezia Giulia, respinta ancora la legge regionale*, in *Avvenire*, 21 giugno 2024

³¹ *Veneto, non passa legge su fine vita, centrodestra spaccato*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 gennaio 2024.

³² M. TOTA, *Fine vita, il controsenso della Puglia: l'unica regione ad aver approvato la delibera ad hoc, ma senza una legge diventa una scatola vuota*, in *Il Fatto Quotidiano*, 28 gennaio 2024.

³³ *Fine vita, il governo ricorre al Tar contro l'Emilia Romagna*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 aprile 2024. Con la delibera 5 febbraio 2024 n. 194, la Giunta della Regione Emilia Romagna ha costituito il Comitato Regionale per l'Etica nella Clinica (COREC), tra le cui funzioni si annovera quella di «fornire pareri relativi a richieste sul fine vita, per gli aspetti che esulano da quelli normati dalla Legge n. 219/2017». Sullo stesso indirizzo, la successiva determinazione del direttore generale cura della persona, salute e welfare del 9 febbraio 2024 ha disposto una serie di istruzioni tecnico-operative per la verifica dei requisiti previsti dalla sentenza n. 242/2019 della Corte cost. e delle modalità per la sua applicazione. Infine, con la d.g.r. n. 333/2024 sono state previste ulteriori integrazioni alla precedente d.g.r. n. 194/2024.

Regioni, si verrebbero inevitabilmente a creare forti condizioni di disparità per i pazienti delle Regioni dove la procedura, invece, non è stata (ancora) regolamentata. Le conseguenze sarebbero evidenti: con tutta probabilità, si assisterebbe ad un aumento del turismo sanitario interno e ad una possibile crescita del divario dell'offerta sanitaria tra Regioni, in ragione di una logica concorrenziale e di antagonismo istituzionale³⁴.

5. Sulla legittimità dell'intervento delle Regioni in materia di fine vita: rilievi e criticità

Passando ad esaminare le questioni giuridiche degne di nota, è necessario discutere della plausibilità dell'intervento della legislazione regionale alla luce del riparto di competenze fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. Secondo i promotori dell'iniziativa, le Regioni avrebbero piena competenza a legiferare in ambito di fine vita, perché una disciplina della procedura medicalizzata di suicidio assistito rientrerebbe tra le materie di legislazione concorrente, precisamente in quella della "tutela della salute" (art. 117, co. 3, Cost.)³⁵. Del resto, com'è stato osservato da chi avalla questa ricostruzione³⁶, la stessa Corte avrebbe ricondotto il suicidio medicalmente assistito in quest'ambito, definendolo espressamente come una "terapia"³⁷. In questa prospettiva, dunque, l'intervento del legislatore regionale dovrebbe limitarsi a dettare una normativa di dettaglio, mentre la determinazione dei principi fondamentali della materia spetterebbe invece allo Stato.

Quest'impostazione può essere contestata. Va riportato che in dottrina si sono levate alcune voci circa l'operazione della Corte di ricondurre il suicidio assistito al concetto di "terapia" attraverso l'equivalenza tra il diritto a ricevere la morte per mano di terzi e il diritto del soggetto al rifiuto delle cure³⁸. La parola terapia, finanche nella sua radice etimologica *θεραπεία*, ha il significato di cura, di guarigione; mal si presterebbe, dunque, ad un'estensione semantica tale da ricomprendere al suo interno una condotta concettualmente opposta, volta, invece, alla produzione della morte³⁹.

Ma la questione più rilevante, quand'anche si riportasse il fine vita nell'orbita della materia concorrenziale di "tutela della salute", sarebbe comunque la mancanza di una legge nazionale

³⁴ M. G. NACCI, *Il contributo delle regioni alla garanzia di una morte dignitosa. Nota a margine di due iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., p. 118.

³⁵ Si vedano, al riguardo, le Relazioni illustrative ai progetti di legge regionali sul modello standard proposto dall'Associazione Luca Coscioni, che riconducono il suicidio assistito alla "tutela della salute dei cittadini".

³⁶ P. F. BRESCIANI, *Sull'idea di regionalizzare il fine vita. Uno studio su autonomia regionale e prestazioni sanitarie eticamente sensibili*, cit., p. 7

³⁷ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 242/2019, par. 2.3 *Considerato in diritto*. «il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce per limitare ingiustificatamente, nonché irragionevolmente la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13, e 32, secondo comma, Cost., imponendogli in ultima analisi un'unica modalità per congedarsi dalla vita».

³⁸ Sul diritto al rifiuto delle cure, cfr. S. CANESTRARI, *Fine vita e rifiuto di cure*, in S. CANESTRARI, G. FERRANDO, C.M. MAZZONI, S. RODOTÀ, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di biodiritto*, Giuffrè, 2011, pp. 1901 ss., C. CASONATO, *Consenso e rifiuto delle cure in una recente sentenza della Cassazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2008.

³⁹ Sul punto, cfr. D. MORANA, *L'ordinanza n. 207/2018 sul "caso Cappato" dal punto di vista del diritto alla salute: brevi note sul rifiuto di trattamenti sanitari*, in *Diritto e Società*, n. 3, 2018, pp. 503 ss.; C. TRIPODINA, *La "circoscritta area" di non punibilità dell'aiuto al suicidio*, cit.

che fissi i principi sui quali dovrebbe fondarsi l'intervento regionale: difatti, la giurisprudenza costituzionale tende ad escludere ogni attività legislativa regionale "suppletiva" o "sostitutiva" in assenza di principi fondamentali posti a livello statale⁴⁰. Pertanto, un'eventuale normativa regionale sarebbe sottoposta a censura di incostituzionalità per vizio di competenza, in quanto, invadendo l'area dei principi fondamentali riservata alla competenza statale, risulterebbe illegittima "per ciò che essa disciplina e non già per come disciplina il suo oggetto"⁴¹. In questo modo, il vizio di competenza della legislazione regionale sarebbe rilevabile anche quando la disciplina adottata si limitasse a dettare norme di mero carattere organizzativo e procedimentale, senza che vi sia stata una previa determinazione dei principi fondamentali della materia ad opera del legislatore.

Va segnalato come, secondo l'art. 3 della legge 5 giugno 2003, n.131, le Regioni sarebbero comunque in grado di esercitare la loro potestà legislativa nelle materie di legislazione concorrente ogniqualvolta in cui, pur in difetto di una legge statale che determini i principi fondamentali, questi siano comunque desumibili dalle leggi statali vigenti⁴². Per giustificare l'intervento delle Regioni, dunque, bisognerebbe verificare se i principi fondamentali in tema di suicidio assistito siano già ricavabili da altre disposizioni normative statali. Sul punto, va rilevato come spesso la determinazione dei principi nell'ambito del tema discusso venga ricondotta al contenuto della pronuncia del giudice costituzionale, già di per sé autoapplicativa, configurando l'intervento regionale come meramente attuativo dei principi già rinvenibili nella sent. 242/2019. Non c'è dubbio, come già rilevato, che la sentenza sia di per sé autoapplicativa, in quanto detta con precisione sia le condizioni che legittimano l'accesso ai trattamenti, sia i principi fondamentali a cui deve essere ispirato il procedimento di accertamento di tali condizioni e di scelta delle modalità di esecuzione⁴³. Tuttavia, equiparare gli effetti normativi di una sentenza ad una "legge statale" potrebbe mettere a repentaglio il delicato assetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, nonché lo stesso principio della divisione dei poteri. La norma stabilisce chiaramente che i principi debbano essere desumibili dalle "leggi statali vigenti"; pertanto appare forzato affermare che una sentenza, per quanto proveniente dalla Corte costituzionale, possa produrre lo stesso effetto di una legge parlamentare. *In primis*, in questo modo si determinerebbe un evidente *vulnus* di rappresentatività, in quanto si attribuirebbe funzione di legge ad un atto proveniente da un organo non eletto e, peraltro, non legislativo; *in secundis*, il rischio sarebbe quello di delegittimare (ulteriormente) il Parlamento dal suo ruolo di indirizzo nelle materie di legislazione concorrente, lasciando che il suo intervento sia solo eventuale. In definitiva, questa pratica potrebbe comportare un definitivo scardinamento della separazione dei poteri, in quanto consentirebbe alla Corte di sostituire

⁴⁰ M. G. NACCI, *Il contributo delle regioni alla garanzia di una morte dignitosa. Nota a margine di due iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., pp. 110-111; con riferimento alla giurisprudenza costituzionale sul tema, cfr. Corte costituzionale, sent. n. 359/2003; sent. n. 307/2003; sent. n. 438/2008; sent. n. 253/2009.

⁴¹ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 438/2008.

⁴² Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 3: «Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti».

⁴³ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 242 del 2019, par. 5 *Considerato in diritto*.

totalmente l'organo legislativo ogni volta che una legge sia ritenuta discrezionalmente "necessaria" dal giudice costituzionale.

D'altronde, quest'ultimo problema è già stato riscontrato da parte della dottrina con riguardo al meccanismo decisorio della Corte, che in occasione della sent. n. 242/2019 si è svincolata dalla tradizionale dottrina delle "rime obbligate", attribuendo a sé sostanzialmente il merito di una decisione "politica" che sarebbe spettata al Parlamento. La Corte ha giustificato questo sconfinamento dei limiti della discrezionalità legislativa sulla base dell'esigenza di porre rimedio ad un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa. Ma com'è stato puntualmente rilevato, una cosa è rinviare la decisione «facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale»⁴⁴ in attesa delle scelte del legislatore, altra cosa è scavalcare il Parlamento in una materia controversa, divisiva ed eticamente sensibile qual è quella del suicidio assistito⁴⁵, dettando i "principi e criteri direttivi" in sua vece⁴⁶ e, perfino, indicando la sede reputata più idonea per il successivo intervento degli organi legislativi⁴⁷. Inoltre, trattandosi di una pronuncia manipolativa in materia penale, non è chiaro quali siano i limiti di applicazione del contenuto della sentenza: ciò sia rispetto alla decisione di rimodulare l'*an* della punibilità dell'art. 580 c.p., sia all'integrazione operata al precetto penale, che ha reso i confini della fattispecie incerti e, dunque, ha messo in crisi il principio di legalità in materia penale, con particolare riguardo alla dimensione della determinatezza e della tassatività⁴⁸.

L'intervento legislativo del Giudice delle Leggi potrebbe risolversi anche in una lesione della riserva di legge del Parlamento in materia penale qualora il risultato logico dell'equiparazione della pronuncia della Corte ad una legge parlamentare fosse la legittimità delle proposte di legge regionale formulate sulla base dei principi dettati dal giudice costituzionale. Il motivo è che, in tal modo, non si assicurerebbe l'uniformità sul territorio nazionale della regolamentazione regionale delle procedure medicalizzate di assistenza al suicidio. Se, per esempio, alcune Regioni vi provvedessero e altre no, l'applicabilità o meno dell'art. 580 c.p. all'aiutante del suicida dipenderebbe, piuttosto che dalla legge generale, dall'iniziativa della singola Regione: il cittadino di una Regione che non abbia adottato una legge potrebbe subire una disparità di trattamento rispetto al cittadino di un'altra Regione che l'abbia adottata, il quale abbia posto in essere la sua stessa condotta di aiuto al suicidio, ma avendo la possibilità – che lui non ha avuto – di sottoporre al controllo della struttura pubblica la sussistenza delle condizioni scriminanti previste dalla sentenza della Corte e, dunque, di andare esente da punibilità. Giacché la Corte, con il suo intervento e con il suo testuale dispositivo, ha fatto rientrare nel precetto penale tutto l'aspetto della verifica delle condizioni che rendono lecita la condotta di

⁴⁴ Cfr. Corte costituzionale, ord. n. 207 del 2018, par. 11 *Considerato in diritto*.

⁴⁵ V. MARCENÒ, *L'ordinanza n.207 del 2018 sul caso Cappato: comprendere per (valutare se) giustificare*, in *Giur. cost.*, 2019, pp. 1217 ss.

⁴⁶ Corte costituzionale, sent. n. 242/2019, par. 5 *Considerato in diritto* e, prima ancora, ord. n. 207/2018, par. 10.

⁴⁷ E. FURNO, *Il "caso Cappato" ovvero dell'attivismo giudiziale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2020, p. 312.

⁴⁸ Cfr. M. D'AMICO, *Il "fine vita" davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici (Considerazioni a margine della sent. n. 242 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n.1, 2020, pp. 286 ss.; G. ARCONZO, *Il diritto a una morte dignitosa tra legislatore e Corte costituzionale*, cit., p. 86, dove afferma che «In linea generale, si potrebbe osservare che nell'indicazione delle quattro condizioni che rendono lecito l'aiuto al suicidio, la Corte non sia stata particolarmente attenta alla precisione e alla determinatezza, come pure si richiederebbe in materia penale».

agevolazione al suicidio, se si riservasse alle Regioni la regolamentazione di questa parte si consentirebbe ad altri che non siano il legislatore statale di influire sulla legge penale (in contrasto, peraltro, con quanto previsto dalla lett. l) dell'art. 117 co. 2 Cost., che attribuisce la competenza esclusiva allo Stato in materia di ordinamento penale): ne conseguirebbe l'esposizione a rischio della *ratio*, collegata alla riserva di legge, di assicurare condizioni di eguaglianza sul territorio nazionale nella fruizione della libertà personale (pena la violazione dell'art. 3 Cost.).

Va sottolineato, in ogni caso, che la Corte ha espressamente affidato «i delicati bilanciamenti» del caso «in linea di principio, al Parlamento» precisando come «il compito naturale» della Corte stessa sia, in realtà, «quello di verificare la compatibilità di scelte già compiute dal legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, con i limiti dettati dalle esigenze di rispetto dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali delle persone coinvolte»⁴⁹.

Un ulteriore ordine di problemi deriva dal fatto che la materia della “tutela della salute” è intersecata da molteplici e pervasive competenze esclusive dello Stato aventi natura finalistica o trasversale⁵⁰: un esempio è dato dalla competenza esclusivamente statale nella determinazione dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni) ex art. 117 co. 2 l. m), che garantisce un'uniforme soddisfacimento del diritto alla salute su tutto il territorio nazionale, restringendo in maniera sensibile gli spazi dell'autonomia regionale⁵¹. Ancora, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica ha costituito e costituisce tuttora uno dei limiti principali alla legislazione delle regioni: in base alla necessità di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, si è giustificato un intervento sempre più pervasivo dello Stato in materia di sanità, volto a calibrare la spesa sanitaria sull'effettiva disponibilità delle casse erariali. Ciò anche alla luce della competenza trasversale di “coordinamento della finanza pubblica”, di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., per la quale lo Stato deve fissare i principi fondamentali della materia.

In questo solco si pone la giurisprudenza costituzionale recente che, con riguardo a vari settori della legislazione, sembra essere orientata a valorizzare le tendenze centripete nel riparto della funzione legislativa e dunque a “riportare al centro” ciò che la riforma del titolo V sembrava inizialmente collocare in periferia⁵²; specificamente, nel contesto della sanità, se da

⁴⁹ Corte costituzionale, sent. n. 242/2017, par. 10 *Considerato in diritto*.

⁵⁰ M. G. NACCI, *Il contributo delle regioni alla garanzia di una morte dignitosa. Nota a margine di due iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., p. 112. La Corte costituzionale ha accolto nella giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale del Titolo V il concetto di “materia trasversale”, individuando alcuni titoli di intervento trasversale dello Stato fra le materie di legislazione concorrente elencate al co. 2 dell'art. 117 Cost. Sul punto, cfr. S. CALZOLAIO, *Tratti fondamentali della giurisprudenza costituzionale in tema di competenze trasversali dello Stato*, in ID., *La materia “ordinamento civile”: una ulteriore competenza trasversale dello Stato?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.

⁵¹ Riguardo alla trasversalità della materia della determinazione dei LEP, cfr. Corte costituzionale, sent. n. 282/2002, par. 3 *Considerato in diritto*: «non si tratta di una materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti sull'intero territorio nazionale il godimento di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

⁵² D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2018, pp. 5-6.

un lato viene riproposta un'interpretazione estensiva dell'ambito materiale «tutela della salute», dall'altro si afferma contestualmente una intrinseca “cedevolezza” della disciplina regionale rispetto a quella statale, in tutti i casi in cui quest'ultima si faccia carico di soddisfare esigenze di carattere unitario⁵³.

Va rilevato, infine, che non vi è una perfetta coincidenza tra la nozione di tutela della salute annoverata all'art. 32 Cost. – alla quale fa esplicito richiamo la Corte – e quella di cui al co. 3 dell'art. 117 Cost.⁵⁴: l'impressione, infatti, è che lo Stato mantenga un ruolo egemone nella configurazione normativa dei “diritti inerenti alla salute” anche all'esito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione⁵⁵. In tale quadro – e cioè alla luce del fatto che gli spazi di autonomia regionale in materia debbano costantemente “fare i conti” con l'ineliminabile rilevanza unitaria della protezione del diritto alla salute – è difficile ammettere che il legislatore regionale possa intervenire su un terreno come quello del fine vita in assenza di una disciplina *ad hoc* da parte del legislatore nazionale⁵⁶.

Una parte della dottrina⁵⁷ aderisce all'orientamento per il quale in realtà le Regioni siano del tutto incompetenti a disciplinare gli aspetti giuridici e procedurali del fine vita, trattandosi di una materia nella quale vengono in rilievo diversi diritti fondamentali della persona. La stessa Corte, nelle due pronunce sul caso Antoniani e nella successiva sent. n. 50/2022, ha evidenziato più volte come il campo delle scelte di fine vita entri in stretto contatto con diritti ‘personalissimi’ come il diritto alla vita e il diritto all'autodeterminazione individuale quale esplicazione del diritto alla salute ex art. 32 Cost. Tale intrinseco collegamento porterebbe, dunque, a ricomprendere il tema all'interno della materia dell' «ordinamento civile»⁵⁸ di cui alla lettera l) del comma 2 dell'art. 117 Cost., di conseguenza riconducendolo alla sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Pertanto, le proposte di legge regionale risulterebbero illegittime per difetto di competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art. 117, co. 2 e 3 Cost.

⁵³ *Ibidem*, p. 15.

⁵⁴ Sul carattere “complesso” (o “multidimensionale”) del diritto alla salute, e sulle molteplici posizioni giuridiche soggettive che ad esso possono ricondursi, v. in particolare B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Dir. soc.*, 1983, 25 s., M. LUCIANI, *Salute, I) Diritto alla salute – dir. cost.*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1991, 5, R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffè, 2006, 5394 ss.

⁵⁵ M. G. NACCI, *Il contributo delle regioni alla garanzia di una morte dignitosa. Nota a margine di due iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., p. 109.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 113.

⁵⁷ Tra gli autori già citati, si veda M. G. NACCI, *Il contributo delle regioni alla garanzia di una morte dignitosa. Nota a margine di due iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit. Cfr. anche: G. RAZZANO, *Le proposte di leggi regionali sull'aiuto al suicidio, i rilievi dell'Avvocatura Generale dello Stato, le forzature del Tribunale di Trieste e della commissione nominata dall'azienda sanitaria*, in *Consulta online*, Fascicolo I, 12 gennaio 2024; A. CANDIDO, *Il “fine vita” tra Stato e Regioni*, in *Consulta online*, Fascicolo III, 2 settembre 2024.

⁵⁸ Secondo Maria Grazia Nacci, verrebbe in rilievo anche la materia dell'«ordinamento penale», di cui sempre alla l. l) del co.2 dell'art. 117 Cost., poiché le proposte di legge regionali prevedono che il SSN sia comunque tenuto a trovare una soluzione in caso di assenza di medici disposti a fornire assistenza al suicidio. Tale disposizione interesserebbe anche le disposizioni penali circa i profili di responsabilità degli operatori sanitari. Cfr. M. G. NACCI, *Il contributo delle regioni alla garanzia di una morte dignitosa. Nota a margine di due iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., p. 113.

L'argomento su cui si fonda questa tesi prende le mosse dalla sent. n. 262/2016 della Corte costituzionale, con la quale venne dichiarata l'incostituzionalità di due leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia: la legge n. 4 del 13 marzo 2015, intitolata «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti», e la legge integrativa e di modifica della precedente n. 16 del 10 luglio 2015. All'epoca, si era assistito ad un simile tentativo delle Regioni di anticipare in materia di fine vita il legislatore nazionale, che sarebbe intervenuto solo più tardi, nel 2017, con la legge n. 219. Difatti, pur in assenza di una legge nazionale che regolamentasse la disciplina delle DAT, la normativa viziata riconosceva «la possibilità della persona di rendere esplicite con certezza le proprie determinazioni in ordine ai trattamenti sanitari, nell'ambito del Servizio sanitario regionale e in tutte le fasi della vita, ivi compresa quella terminale, e anche per l'ipotesi in cui la persona stessa non sia più in grado di intendere e di volere, fino alla morte accertata nei modi di legge»⁵⁹. La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della disciplina regionale, per via del suo carattere fortemente innovativo sull'ordinamento civile: la sanzione di illegittimità discende, infatti, da una valutazione complessiva dell'intero dettato normativo, che viene considerato come il risultato di norme strettamente connesse tra di loro; pertanto, nella sua unità e coerenza, la legge esorbita i limiti assegnati alla sua competenza⁶⁰. Secondo la Consulta, dal momento che la normativa attribuisce un rilievo pubblico a manifestazioni di volontà strettamente connesse alla dimensione privata del singolo, questa «interferisce nella materia dell'«ordinamento civile», attribuita in maniera esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.»⁶¹. Inoltre, il giudice costituzionale ha precisato che «data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita [...] necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, ratio ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile», disposta dalla Costituzione»⁶².

⁵⁹ Legge regionale Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, art. 1. La legge affermava esplicitamente di intervenire «nelle more dell'approvazione di una normativa in materia a livello nazionale», «in attuazione di quanto previsto dagli articoli 2, 3, 13 e 32 della Costituzione, dall'articolo 9 della Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997, ratificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 145 e dall'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (comma 3). Inoltre, la clausola posta a chiusura di tale primo articolo prevedeva «un successivo adeguamento a seconda di quelle che saranno le disposizioni previste dalla normativa statale», con l'obiettivo di colmare il vuoto legislativo e di anticipare il legislatore nazionale con un proprio atto normativo in materia.

⁶⁰ L. COEN, *Le disposizioni anticipate di trattamento sanitario tra diritto civile e organizzazione amministrativa*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n.1, 2017, p. 216.

⁶¹ Corte costituzionale, sent. n. 262/2016, par. 5.3 *Considerato in diritto*. La censura derivava dal fatto che la legislazione regionale stabiliva la forma di espressione, nonché le modalità di annotazione e conservazione in un pubblico registro degli intendimenti di ciascun soggetto in ordine ai trattamenti sanitari, sottraendoli così alla sfera meramente privata. La Corte chiarisce anche che tali manifestazioni di volontà sono espressive della libertà di cura, come affermato anche in vari precedenti giurisprudenziali (ex multis, sentenze n. 438 del 2008; n. 282 del 2002; n. 185 del 1998; n. 307 del 1990).

⁶² Corte costituzionale, sent. n. 262/2016, par. 5.4 *Considerato in diritto*. Sul punto, cfr. anche C. MAGNANI, *Sul testamento biologico altro scontro tra Stato e Regioni. Il Titolo V fa male alla salute?*, cit.

Si possono formulare, a questo punto, alcune considerazioni. Innanzitutto è lampante, così come anche in altre questioni di fine vita, che una procedura come quella del suicidio medicalmente assistito entri in rapporto con alcuni diritti fondamentali della persona. Va sottolineata, poi, la stretta contiguità della legge n. 219/2017 con la disciplina del suicidio assistito, 'istituita' d'altro canto dallo stesso giudice delle Leggi, che si è persino spinto a suggerire al legislatore nazionale l'opzione di introdurre la necessaria disciplina in materia di suicidio medicalmente assistito intervenendo nel contesto della stessa legge n. 219/2017 e del suo spirito⁶³. Ancora, è evidente, che le esigenze di uniformità di disciplina verrebbero frustrate se le Regioni regolamentassero la procedura in vece dello Stato: un'eventuale legge nazionale introdurrebbe un vero e proprio diritto al suicidio assistito, imponendo una nuova prestazione a carico del SSN. Pertanto, sarebbe necessaria anche una rideterminazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali volta a porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite, come contenuto essenziale del nuovo diritto; azione che spetterebbe solo al legislatore nazionale. Di conseguenza, le proposte di legge regionali finirebbero per introdurre una nuova prestazione attualmente non prevista nei Livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario, ponendo problemi di discriminazione su scala nazionale⁶⁴.

Qualora si accettasse il ragionamento svolto dalla Corte nella sent. n. 262/2016, bisognerebbe concludersi che i legislatori regionali non hanno alcuna competenza normativa – nemmeno di dettaglio – con riguardo alla disciplina del suicidio medicalmente assistito, poiché la materia del legiferare potrebbe essere disciplinata solo da una legge del Parlamento, in quanto riconducibile all'“ordinamento civile” di cui alla l.) del comma 2 dell'art. 117 Cost.. Pertanto, un'eventuale disciplina regionale sarebbe costituzionalmente illegittima non per il suo

⁶³ M. G. NACCI, *Il contributo delle regioni alla garanzia di una morte dignitosa. Nota a margine di due iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, cit., pp. 114-115.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 115. Va ricordato che una Regione può comunque destinare ulteriori risorse alla previsione di “livelli ulteriori” di assistenza, che vanno ad aggiungersi ai livelli essenziali, a condizione che non si trovi in condizioni di disavanzo strutturale e che abbia sottoscritto un Piano di rientro dal deficit. Prosegue infatti l'autrice: «Né alla luce di tutto quanto sopra rilevato, sembra ammissibile che le prestazioni di aiuto al suicidio medicalmente assistito possano eventualmente farsi rientrare tra le prestazioni ulteriori rispetto a quelle incluse nei Lea che le Regioni sono abilitate a garantire utilizzando risorse proprie. Operazione questa, peraltro, allo stato preclusa in via generale ad una delle due regioni in cui si è attivata tale iniziativa legislativa, ossia alla Puglia che, è dal 29 novembre 2010 e tuttora impegnata nel Piano di rientro da disavanzo sanitario e non può, pertanto, individuare, né garantire livelli ulteriori di assistenza, ponendo i relativi oneri in capo al servizio sanitario regionale. La previsione di una prestazione non contenuta nei Lea e non prevista dal Piano di rientro si pone, infatti, in contrasto con la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, perché lesiva del principio fondamentale di contenimento della spesa pubblica sanitaria posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 con cui sono stati introdotti nell'ordinamento i Piani di rientro sanitari. I vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e che, dunque, per la Regione in Piano di rientro rimane “inibita” la competenza concorrente in materia di tutela della salute, con l'impossibilità di introdurre prestazioni afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato».

contenuto, ma per il solo fatto “di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato”⁶⁵.

Va segnalato, infine, che anche l’Avvocatura Generale dello Stato ha aderito a questa tesi in un suo recente parere. Interpellata dal Consiglio Regionale del Veneto sulla competenza della Regione a regolamentare la procedura di suicidio medicalmente assistito con una legge regionale, l’Avvocatura ha affermato che «la disciplina relativa alla titolarità e all’esercizio dei diritti fondamentali rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lett. l), Cost., così come le scelte in tema di creazione o estensione della punibilità penale»⁶⁶.

6. Prospettive future, anche alla luce delle possibili conseguenze dell’autonomia differenziata

Sembra che si possano avanzare, in definitiva, alcune considerazioni conclusive. Alla luce di quanto finora scritto, il dibattito pubblico sul suicidio assistito tiene ancora banco a distanza di più di cinque anni dalla sentenza della Corte costituzionale. La mancata adozione di una legge sembra aver portato alla “legificazione” di un provvedimento giudiziario, che viene invocato al fine di colmare una presunta lacuna del sistema.

Innanzitutto, come si è più volte detto in questo testo, la sentenza 242/2019 è autoapplicativa: ad oggi, un paziente terminale può accedere alla procedura medica di aiuto al suicidio per vie giudiziali, così come dimostra la cronaca di alcuni recenti casi giurisprudenziali⁶⁷. Chiaramente, si tratta di un iter lungo e faticoso per il soggetto che desidera

⁶⁵ Questo sarebbe confermato anche da un’altra sentenza della Corte costituzionale, nella quale il giudice ha sancito l’incostituzionalità della legge regionale calabrese n. 27/2014 in materia di dichiarazioni di volontà relative alla donazione *post mortem* di organi e tessuti per violazione dei parametri indicati dalla legge statale di riferimento, della quale si limitava meramente a riportare il contenuto (*Corte costituzionale*, sent. n. 195/2015, par. 3.1 *Considerato in diritto*).

⁶⁶ L’Avvocatura riconosce comunque che la proposta normativa in esame intersechi anche materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni – come, appunto, la tutela della salute – ma ricorda che la Corte Costituzionale ha ribadito, nella sent. n. 5/2018, “che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell’arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale”.

⁶⁷ Dopo la sentenza n. 242/2019, alcuni pazienti terminali hanno ottenuto l’autorizzazione ad accedere alla procedura di aiuto al suicidio medicalizzato da un giudice. In particolare, nel 2023, il Tribunale di Trieste ha concesso alla signora “Anna” (nome di fantasia per tutela della privacy) di darsi la morte attraverso un percorso per la prima volta interamente a carico del SSN, che ha fornito il farmaco letale e ha individuato un medico che ha provveduto a supportare l’azione richiesta. Va segnalato, poi, come, al momento in cui si scrive, vi sia un’ulteriore questione di costituzionalità dell’art. 580 c.p. pendente dinnanzi alla Corte di legittimità costituzionale, nella parte in cui richiede che la non punibilità di chi agevola l’altrui suicidio sia subordinata alla circostanza che l’aiuto sia prestato a una persona ‘tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale’, per contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 32 e 117 della Costituzione, quest’ultimo in riferimento agli articoli 8 e 14 della Convenzione EDU. La questione è stata sollevata dalla Sezione GIP del Tribunale di Milano, con ordinanza del 21 giugno 2024 e ricalca le motivazioni della precedente ordinanza di rimessione del GIP del Tribunale di Firenze del 17 gennaio 2024, la quale ha portato la Corte ad esprimersi nel merito con la recente pronuncia n. 135/2024.

intraprendere un percorso di morte volontaria assistita, che verrebbe a semplificarsi di molto qualora venisse disciplinato da una legge.

D'altra parte, però, non va dimenticato che l'ordinamento predispone già altri strumenti per consentire al paziente di darsi la morte nei contesti di fine vita: la stessa Corte ha insistito molto sulla necessità di garantire delle soluzioni alternative, quali «l'accesso alle cure palliative ed, eventualmente, alla sedazione profonda continua»⁶⁸. Ove l'ordinamento riconoscesse un diritto a morire pieno ed effettivo, allora si comprenderebbe l'urgenza del tema, poiché nella situazione attuale si avrebbe un chiaro ed evidente *vulnus* dei diritti fondamentali della persona. Ma ad oggi, come già affermato all'inizio, sembra che dalla lettura dell'attuale quadro normativo non possa ricavarsi l'esistenza di un diritto soggettivo a pretendere la prestazione dell'aiuto al suicidio; né tantomeno sembra rinvenibile nel dispositivo della sentenza della Corte, che ha più volte ribadito come la condotta di aiuto al suicidio sia solamente “non punibile” al ricorrere delle condizioni menzionate.

A conferma di ciò, va certamente menzionata la recente sentenza n. 135/2024 della Consulta, la quale – interpellata nuovamente sulla legittimità costituzionale dell'art. 580 c.p. – ha ribadito i limiti applicativi della disciplina delineata nella pronuncia Antoniani: la Corte, dopo aver chiarito che nell'ordinamento italiano non esiste un diritto generale a terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile, ha sancito la necessaria indefettibilità del requisito della «dipendenza da trattamenti di sostegno vitale» ai fini dell'applicazione della procedura di suicidio medicalizzato⁶⁹.

Dunque, sebbene la sensibilità del tema sia chiara ai più, non sembra che si possa giustificare una flessione dell'apparato costituzionale al fine di estendere le maglie di un preteso diritto di per sé molto limitato, senza che sia il Parlamento a farlo. Da un lato, il rischio è quello di colpire alle fondamenta una struttura già intrinsecamente fragile come quella su cui si regge il riparto delle competenze Stato – Regioni, scavalcando il dettato costituzionale e creando ulteriore confusione istituzionale; dall'altro, un regionalismo differenziato del fine vita porterebbe ad accentuare le disuguaglianze tra cittadini, prevedendo il servizio tra i LEA solo nelle Regioni che adottino la legge. Inoltre, si amplierebbe il divario nell'organizzazione della sanità tra le varie Regioni, se si considera, per esempio, che le Regioni in disavanzo strutturale che hanno sottoscritto un Piano di rientro dal deficit non potrebbero tecnicamente stanziare nuovi fondi per l'erogazione di prestazioni ulteriori rispetto ai LEA. Dunque, la procedura medica di aiuto

⁶⁸ Corte costituzionale, sent. n. 242/2019, par. 7 *Considerato in diritto*.

⁶⁹ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 135/2024. In breve, la questione trae origine dal caso di un paziente affetto da sclerosi multipla, il quale, con l'aiuto di tre persone, aveva richiesto l'accesso alla procedura di suicidio assistito in una clinica Svizzera, senza essere dipendente da trattamenti di sostegno vitale. La Sezione GIP del Tribunale di Firenze, con ordinanza di rimessione del 17 gennaio 2024, ha sollevato un nuovo incidente di costituzionalità relativo all'art. 580 c.p. per contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 32 e 117 della Costituzione – quest'ultimo in riferimento agli articoli 8 e 14 della Convenzione EDU – in quanto ha ritenuto necessario un chiarimento sui limiti posti dalla sentenza n. 242/2019. La Corte ha riaffermato la necessità che il diritto all'autodeterminazione del paziente non si espanda al punto tale da comprimere eccessivamente il contrapposto interesse alla tutela della vita umana, ribadendo l'indispensabilità del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale ai fini dell'accesso alla procedura medicalizzata di aiuto al suicidio ed escludendo la possibilità di estendere tale diritto a pazienti in condizioni di sofferenza intollerabile, ma non dipendenti da tali trattamenti.

al suicidio finirebbe per consistere in un servizio non uniforme e non adeguatamente disciplinato, col rischio di frustrare ulteriormente le esigenze dei pazienti terminali.

V'è da porre a mente che il quadro appena delineato potrebbe presto subire delle variazioni. Il 26 giugno 2024 è stata promulgata la legge n. 86, che definisce i principi generali per l'attuazione dell'Autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi del comma 3 dell'art. 116 Cost. Il nuovo 'regionalismo asimmetrico' permetterà alle Regioni di richiedere maggiori spazi di autonomia in tutte le materie di cui al comma 3 dell'art. 117, ossia in tutte le materie di legislazione concorrente.

Va da sé che uno degli ambiti ad essere maggiormente interessato dalla riforma sarà quello della "tutela della salute", già richiamato sopra. Sul punto, è bene sottolineare come il SSN sia sottoposto a spinte di privatizzazione e di "regionalizzazione" già da diversi anni. Tuttavia, i dati dimostrano che la maggiore autonomia regionale in ambito di sanità ha portato a disegualianze maggiori tra le singole regioni: il report n. 2/2024 dell'osservatorio Fondazione GIMBE⁷⁰, il quale esamina il potenziale impatto delle maggiori richieste di autonomia da parte delle Regioni in materia di "tutela della salute" sul servizio sanitario, documenta l'esistenza di enormi divari nella sanità tra le diverse zone del Paese, con particolare riguardo, tra le varie problematiche, agli adempimenti relativi ai LEA e al fenomeno della mobilità sanitaria. Due elementi di disparità che certamente si rifletterebbero - anzi, si acuirebbero - nella disciplina del fine vita regionalizzato.

Mettendo da parte queste questioni, per la trattazione delle quali si rimanda a testi più approfonditi⁷¹, sarà certamente interessante verificare il modo in cui la riforma andrà ad incidere indirettamente sul tema della regionalizzazione del fine vita, con riferimento alla disciplina dell'aiuto al suicidio medicalizzato. Bisognerà aspettare e verificare se le Regioni approfitteranno degli ulteriori spazi di intervento in campo di sanità al fine di affermare con maggior vigore la legittimità delle proposte di legge di iniziativa popolare.

In conclusione, sembra che ad oggi l'unica via effettivamente percorribile sia quella che la Corte stessa ha indicato a più riprese: l'adozione di una legge nazionale che possa disciplinare in maniera generale e uniforme l'accesso all'aiuto al suicidio medicalizzato, in modo da soddisfare tutte le esigenze del caso, senza dover realizzare compromessi costituzionali non (ancora) necessari. Ovviamente, bisogna tener conto dell'oggettiva difficoltà del legislatore di individuare e far proprio, da parte delle forze politiche presenti in Parlamento, un comune

⁷⁰ Cfr. Report Osservatorio GIMBE, n. 2, 2024. *L'autonomia differenziata in sanità*. Fondazione GIMBE: Bologna, 21 marzo 2024.

⁷¹ Sul tema, considerata la sua novità, non si è ancora formata una letteratura scientifica rilevante. Ciononostante, vi sono già varie voci che si sono espresse al riguardo degli effetti che l'attuazione dell'autonomia differenziata potrebbe avere sul sistema sanitario. Cfr., oltre al già citato report dell'osservatorio GIMBE: G. TRIANNI, *Ragioni e decise forme di opposizione ai cambiamenti del "sistema salute" in essere e indotti dal DDL Calderoli*, in *Quotidiano Sanità*, 23 aprile 2024; F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: alcune riflessioni a partire dalle esperienze di governo delle politiche sanitarie*, in *Etica ed Economia*, 5 maggio 2019; ID., *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *Federalismi.it*, 15/2019; M. BETTI, S. MAINO, *Sanità e regionalismo differenziato*, in *Il Mulino*, 11 agosto 2023; M. BORDIGNON, I. MAROCCIA, F. SCINETTI, G. TURATI, *L'autonomia differenziata nella "tutela della salute"*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici italiani*, 25 luglio 2024.



sentire su un tema che, per la sua drammaticità, ha creato e crea irriducibili contrapposizioni⁷². Tuttavia, si tratta di una strada che è diventata in qualche modo obbligata proprio a seguito dell'intervento della Corte costituzionale. L'opportunità di percorrerla, dunque, risponde essenzialmente ad esigenze di ordine pragmatico: al punto in cui è approdata la discussione sul fine di vita, appare prioritario evitare "fughe in avanti" periferiche e assicurare un'uniformità di trattamento che la legislazione regionale non potrebbe per definizione garantire.

⁷² Per un'approfondita disamina delle ragioni dell'inerzia legislativa, cfr. G. ARCONZO, *Il diritto a una morte dignitosa tra legislatore e Corte costituzionale*, cit., pp. 60-92.