UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2024

«Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo: uno sguardo comparato»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

Giugno 2024

Sommario

Introduzione alla Ricerca	2-5
Capitolo I	6-138
Capitolo II	139-264
Capitolo III	265-444

Introduzione alla Ricerca

1. La legislatura in corso si è caratterizzata fin dall'inizio come legislatura "costituente" posto che tra i contenuti nel programma elettorale della coalizione risultata poi vincente era presente l'intenzione di procedere ad una riforma della seconda parte della Costituzione, con riferimento all'assetto della forma di governo con l'obiettivo di assicurare una maggiore stabilità all'Esecutivo.

   Il tema non è certo nuovo, ma ha attraversato per intero tutto il dibattito sulla riforma della Carta del 1948 che si è sviluppato nel nostro Paese da almeno un trentennio.

   In un primo momento, quando ancora nessuna proposta era stata elaborata, sono stati messi sul tappeto una serie di modelli alternativi (il Cancellierato tedesco, il semipresidenzialismo francese, il presidenzialismo statunitense) con l'intento di valutarne la possibilità di trasposizione nel tessuto istituzionale italiano, mentre alla fine si è approdati ad una proposta centrata, come è noto sul c.d. "premierato" che presenta aspetti del tutto peculiari e che non corrisponde a nessuno dei modelli ora richiamati (si veda il d.l. costituzionale n.935 del 2023 che ha iniziato il suo iter parlamentare).

   Proprio l'assoluta novità della soluzione fatta propria dalla proposta ci ha spinto a scegliere come tema della ricerca collettiva che i borsisti sono stati chiamati a svolgere quello di un approfondimento di taglio comparatistico sulle relazioni tra premierato ed altri possibili modelli che hanno affrontato in modi diversi lo stesso problema (instabilità dei Governi), allo scopo di offrire un contributo di conoscenza alle discussioni in atto.

2. I rapporti con cui la ricerca si è conclusa rispondono molto bene a questo scopo essendo tutti impostati secondo un impianto metodologico che va ben al di là di una mera comparazione tra la disciplina testuale dei vari istituti presi in considerazione. Per valutare, infatti, la bontà o meno di determinate scelte di politica costituzionale e la resa che in concreto hanno avuto certi modelli appare necessario partire dalla storia di ciascun sistema costituzionale di riferimento, dagli sviluppi dell'assetto politico partitico, dalle prassi (anche giurisdizionali: si pensi al ruolo giocato dalle Corti costituzionali a questo riguardo) che si sono sviluppate nel periodo successivo all'entrata in vigore delle Costituzioni. Tutti elementi che spostano l'analisi dal piano di un confronto meramente astratto tra modelli distinti a un piano assai più sostanziale. Quello della loro concreta operatività, della loro effettiva capacità di rispondere alle esigenze poste dalla dinamica politico-istituzionale e dal divenire del sistema sociale che vi è sotteso.

   È in questa prospettiva che vengono osservate le dinamiche delle diverse esperienze storiche.

   In Germania si arriva al Cancellierato sotto la spinta delle vicende legate all'esperienza weimariana e alle relative fragilità mostrate dagli Esecutivi di allora; si approda così ad una soluzione centrata sulla derivazione parlamentare del Cancelliere, sul suo ruolo di preminenza rispetto agli altri membri del Governo e sull'istituto della sfiducia costruttiva. Un istituto quest'ultimo che ha funzionato come strumento di stabilizzazione più in chiave di deterrenza di eventuali crisi di governo che come mezzo per arrivare effettivamente alla sostituzione di un Esecutivo con un altro (è stato infatti usato solo due volte). Uno sguardo più attento agli sviluppi della forma di governo tedesca ci mostra, d'altro canto, che il vero elemento di stabilità è storicamente rappresentato da un assetto politico partitico che ha tagliato fuori dalla rappresentanza parlamentare le ali estreme I i partiti anti sistema) e per decenni si è basato su un sostanziale bipolarismo (CDU e SPD). Tanto è vero che quando questo assetto è venuto a mutare con l'avvento di altre diverse forze politiche in grado di superare la soglia di sbarramento del 5% prevista dalla legge elettorale, anche i meccanismi di stabilizzazione previsti in Costituzione hanno cominciato a mostrare i loro limiti.

   In Francia, l'approdo alla quinta Repubblica con la Costituzione del 1958 e al semipresidenzialismo nasce dalle travagliatissime vicende del secondo dopoguerra che vedono l'alternarsi di Governi deboli a fronte di uno scenario politico estremamente frastagliato e profondamente diviso, e la loro incapacità di affrontare con successo le gravi questioni di politica estera che il Paese si è trovato ad affrontare, fino al dramma della questione algerina. Di qui l'appello a De Gaulle come unico leader in grado di sventare il rischio di una guerra civile e il varo di una Costituzione dotata di una rilevante carica di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, attraverso l'elezione diretta del Capo dello Stato con poteri rilevantissimi nel campo della politica estera non meno che nella formazione del Governo, al netto del suo legame fiduciario anche con il

Parlamento. Questa razionalizzazione volta ad assicurare quanto più possibile una continuità tra indirizzo politico del Presidente della Repubblica, Primo Ministro e maggioranza parlamentare ha potuto funzionare nel quadro di un sistema politico sostanzialmente stabile e tendente all'alternanza. E facendo leva su una una società abbastanza coesa nella condivisione dei valori "repubblicani". È un equilibrio tra istituzioni, società politica e società civile che ha retto a lungo ma che è venuto mostrando, solo per limitarsi all'ultimo decennio, vistosi segni di affaticamento fino a clamorosi segni di conflittualità sociale e di erosione di consenso e di legittimazione sostanziale degli attori politici "tradizionali" e della rappresentanza politica offerta dai loro partiti.

Negli Stati Uniti la chiave interpretativa del sistema politico-istituzionale è data sia dall'assetto federale dello Stato che rappresenta la struttura portante della Costituzione di Filadelfia, sia dall'intento di tenere distinti, in ossequio al principio della divisione dei poteri, l'Esecutivo (Presidente) e il Legislativo (Congresso), e dunque di evitare una eccessiva concentrazione del potere e di salvaguardare così il ruolo dei singoli Stati federati. Nella storia successiva questo impianto originario della forma di governo statunitense ha subito notevoli evoluzioni: tali, tra l'altro, da portare ad un significativo rafforzamento della posizione del Presidente grazie soprattutto ai suoi poteri in materia di politica estera e militare, ma anche grazie al ruolo giocato dalla Presidenza in occasione dell'avvento delle politiche interventiste in ambito economico e sociale a partire dagli anni '30 (New Deal). Tuttavia, nonostante questa evoluzione, la forma di governo statunitense ha mantenuto il suo carattere dualista in virtù del peso conservato dal Congresso nella dinamica istituzionale (attraverso l'esercizio esclusivo del potere legislativo) e garantito dalle elezioni di medio termine che non sempre assicurano al Presidente in carica la maggioranza nei due rami del Parlamento (come è successo anche di recente). Si tratta certamente di un sistema stabile ma che comincia a risentire - qui come altrove - di una crisi che sta attraversando i meccanismi della rappresentanza politica di fronte ai mutamenti intervenuti in un tessuto sociale sempre più frammentato (frammentazioni che si riflettono all'interno dei due partiti tradizionali) e che - in ricorrenti circostanze - non si esime dal mettere in discussione gli stessi principi base della democrazia americana.

3. Quanto all'esperienza italiana, la ricerca ripercorre la storia che ha portato alla scelta costituente a favore di una forma di governo parlamentare, sia pure fortemente razionalizzato, e al rigetto di altre possibili soluzioni in chiave presidenzialista che pure - com'è notorio - furono autorevolmente avanzate (Calamandrei). E sottolinea come, anche in questo caso, decisiva fu la considerazione del nostro assetto politico-partitico di allora, che rifletteva le profonde divisioni non solo politiche ma valoriali e ideologiche presenti nella società. Come ebbe a sostenere Mortati in seno alla seconda sottocommissione della Commissione dei '75, di fronte a tanti partiti e molto divisi tra loro la scelta

migliore, anche in vista di un comune concorso all'attuazione della nuova Costituzione, non poteva essere che quella del parlamentarismo. Gli sviluppi successivi sono noti: dalla *conventio ad excludendum*, all'abbandono progressivo di quel limite, dalla crisi di "mani pulite" ai Governi tecnici. Un lungo periodo nel corso del quale mentre, da un lato, la Costituzione del 1948, sia pure in mezzo a mille difficoltà, ha cominciato a rafforzarsi anche nella percezione di gran parte della società, anche grazie al ruolo giocato su questo piano dalla Corte costituzionale, dall'altro il sistema di governo ha denunciato, come è noto, limiti di continuità e stabilità, aprendo la strada a molteplici tentativi ricorrenti di riforma costituzionale, che tuttavia sono fino ad oggi rimasti infruttuosi.

4. È in questo quadro che la ricerca affronta gli interrogativi principali che il disegno di legge in discussione in Parlamento suscita.

   L'elezione diretta del Presidente del Consiglio (che resta in carica 5 anni) contestualmente a un'elezione di Camera e Senato disciplinata in modo tale da assicurargli una solida maggioranza in entrambi i rami del Parlamento; il suo potere di determinare con le dimissioni lo scioglimento delle Camere (secondo un meccanismo che richiama il simul – simul dell'esperienza regionale) come incidono sul rapporto fiduciario che è il cardine di una forma di governo parlamentare? Quali i riflessi sul ruolo del Capo dello Stato? Quali i riflessi nel rapporto Governo/Parlamento? Quali conseguenze sul principio rappresentativo? Quale impatto su un sistema dei partiti quanto mai fragile e frammentato?

   Non si è certo chiesto ai giovanissimi ricercatori del nostro Seminario di offrire risposte sicure a questi interrogativi, che sono al centro dell'attuale dibattito, ma solo di offrire degli elementi utili ad affrontarli. E ciò sulla base dei dati desumibili dalla nostra storia costituzionale, degli sviluppi della nostra forma di governo, nonché delle esperienze vissute a livello regionale dove l'elezione diretta del Presidente della Regione (e della Giunta regionale) è spesso chiamata in causa come modello da trasporre a livello nazionale.

   I risultati complessivi ci appaiono degni di nota e di sicuro apprezzamento.

CAPITOLO 1: LA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA: DALLE ORIGINI STORICHE ALLE PROSPETTIVE DI RIFORMA

SOMMARIO: *1) L'ORIGINE STORICA DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA: DAL PERIODO COSTITUZIONALE PROVVISORIO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA* 1. Il periodo transitorio: dalla caduta del Fascismo alla prima Costituzione provvisoria –2. Il Ministero per la Costituente e la Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – 3. La Commissione dei '75: la II sottocommissione e i lavori sull'organizzazione costituzionale dello Stato – 4. La definizione degli articoli della Carta costituzionale italiana: l'Assemblea costituente; *2) SOLO UNA QUESTIONE DI METODO? EPISTEMOLOGIA, STRUMENTI E LIMITI DELL'INGEGNERIA COSTITUZIONALE TRA POTERE COSTITUENTE E REVISIONE COSTITUZIONALE*: 1. Cambiare la Costituzione: il tema del "limite" tra politica costituzionale e politica di revisione costituzionale. 2. In principio fu il potere costituente: genesi ed evoluzione di una dottrina. – 3. Nessun grado di separazione? Il labile confine tra il potere costituente e la potestà di revisione costituzionale. – 4. E il verbo si fece carne: epistemologia del potere di revisione costituzionale. – 5. Un problema di "capienza": rigidità costituzionale e limiti alla revisione nell'ordinamento italiano. – 5.1. Il limite esplicito: l'insuperabilità della forma repubblicana. – 5.2. Oltre la siepe: il "buco nero" dei limiti impliciti. – 5.3. Quale rigidità per il 138 Cost.? Sulla configurabilità di procedimenti di revisione "eterodossi". – 6. Considerazioni conclusive: la "questione del metodo" rileggendo il messaggio alle Camere del Presidente Cossiga sulle riforme costituzionali; *3) IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DAL 1948 A OGGI. SEMPRE UGUALE, EPPURE SEMPRE DIVERSO…*: 1. Considerazioni introduttive: una scarna disciplina costituzionale e alcune fasi di rilievo – 2. De Gasperi e il "governo del primo ministro" dalla Costituente alla I legislatura – 3. Il Presidente del Consiglio dal centrismo al compromesso storico, un albero nella foresta dei partiti – 3.1. La pretesa di governabilità degli anni Ottanta: il rapporto Giannini, il decalogo Spadolini e i tentativi di riforma (ancora) mancati – 4. La svolta del 1988, l'avvento di un nuovo sistema politico e un tentativo di bipolarismo. Un Presidente di fronte al paradosso. *4) L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: L'ESPERIENZA ISRAELIANA E IL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 935 DEL 2023*: 1. Introduzione – 2. La forma di governo «neoparlamentare» nelle teorizzazioni di Maurice Duverger, Serio Galeotti e Augusto Barbera – 3. La sperimentazione dell'elezione diretta del Primo Ministro nell'esperienza israeliana – 4. Il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023: considerazioni preliminari – 4.1 Le anomalie connesse all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e all'istituzione del Premier subentrante – 4.2 La costituzionalizzazione del premio di maggioranza e la codipendenza genetica del Parlamento all'esecutivo – 5. Considerazioni conclusive; *5) IL "PERFETTO IMPERFETTISMO" DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE A.S. 935 E LA MODIFICA DELL'ART.94 DELLA COSTITUZIONE: L'IMPATTO DELL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO SUI PROCEDIMENTI FIDUCIARI*: 1. Premessa. L'art. 94 come chiave di volta della forma di governo parlamentare italiana e il tentativo di un suo superamento; 2. L'introduzione del principio *simul stabunt simul cadent* in versione temperata; 2.1 La mozione di fiducia e l'ipotesi della seconda reiezione delle Camere; 2.2 La mozione di sfiducia e l'immediato scioglimento delle Camere; 3. Le diverse conseguenze dei procedimenti fiduciari di impulso governativo; 3.1 Un paio di (ulteriori) annotazioni critiche; 4. Una rivitalizzazione del programma di Governo oltre la retorica?; 5.

Il dichiarato contrasto ai governi tecnici nella visione della maggioranza; 6. Conclusioni: tra riforma e rottura. *6) PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E PREMIERATO: VERSO UNA NUOVA CONFIGURAZIONE DEI POTERI DEL CAPO DELLO STATO*: 1. Premessa 2. Alcune note sul dibattito in Assemblea costituente 3. I poteri di intermediazione politica alla luce della prassi costituzionale; 4. La riforma del premierato: un nuovo ruolo del Capo dello Stato? 5. Considerazioni conclusive.

L'ORIGINE STORICA DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA: DAL PERIODO COSTITUZIONALE PROVVISORIO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

di Bianca Ciccotosto

SOMMARIO: 1. Il periodo transitorio: dalla caduta del Fascismo alla prima Costituzione provvisoria –2. Il Ministero per la Costituente e la Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – 3. La Commissione dei '75: la II sottocommissione e i lavori sull'organizzazione costituzionale dello Stato – 4. La definizione degli articoli della Carta costituzionale italiana: l'Assemblea costituente

1. Il periodo transitorio: dalla caduta del Fascismo alla prima Costituzione «provvisoria».

l 24 luglio del 1943, a Palazzo Venezia, nella sala del Pappagallo, si riuniva il Gran Consiglio del fascismo. Dopo dieci ore di consultazioni[1], alle 2.40 della notte del 25 luglio, la maggioranza dei gerarchi votava l'ordine del giorno presentato da Dino Grandi, Presidente della Camera dei fasci e delle corporazioni, con il quale si chiedeva al Re di riassumere le responsabilità previste dallo Statuto Albertino[2]. Nel pomeriggio della stessa giornata, Benito Mussolini veniva arrestato e condotto in prigionia[3]: destituito il duce, Vittorio Emanuele III tornava ad essere considerato l'autorità massima. Il Re riprendeva quindi il comando delle Forze Armate e incaricava il Maresciallo Pietro Badoglio di formare il nuovo governo.

La fine del regime fascista – perdurato per quasi ventuno anni – venne interpretato dalla popolazione italiana come la conclusione del conflitto. In tutte le città esplosero manifestazioni popolari, che se da una parte assunsero un carattere festoso di ritrovato sentimento collettivo, dall'altra vennero represse, degenerarono in sparatorie e assalti a depositi di olio e grano[4].

I fermenti di un nuovo protagonismo delle masse furono precocemente assopiti: nella stessa serata del 25 luglio vennero annunciati tre proclami a firma del Re e del nuovo Capo del Governo, volti a confermare la continuità nell'impegno bellico.[5] Fu poi l'appuntamento del 27 luglio – la prima riunione del Governo Badoglio[6] – a confermare ulteriormente il mantenimento di rigide limitazioni: i cortei operai erano banditi; venivano emanate disposizioni relative alla censura preventiva della stampa e ribadito era anche il divieto di

[1] PORTALE STORICO DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, Collezione Gianni Bisiach 1957 - 2013, *25 luglio 1943 – Caduta del fascismo*, https://archivio.quirinale.it/aspr/gianni-bisiach/search/result?keyBisiach=%22Caduta+del+regime+fascista%22.

[2] E. GENTILE, *25 luglio 1943*, Laterza, Roma-Bari, III ed., 2018 e in MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO, *L'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo nelle carte Federzoni acquisite dall'Archivio centrale dello Stato*, *Atti del convegno «Le carte ritrovate»*, Direzione generale Archivi, Roma, 2020.

[3] Mussolini verrà dapprima trasferito nell'isola di Ponza (Lazio), poi alla Maddalena (Sardegna) e infine sul Gran Sasso (Abruzzo), in E. MAURO, *Il prigioniero Mussolini*, in «la Repubblica», 1° agosto 2023.

[4] C. DELLA VALLE, *25 luglio 1943: la caduta di Mussolini*, in «Patria», luglio 2012.

[5] *Le dimissioni di Mussolini. Badoglio Capo del Governo*, in «Corriere della sera», 25 luglio 1943 e in *Badoglio a Capo del Governo. Le dimissioni di Mussolini accettate dal Re*, in «La Stampa», 26 luglio 1943.

[6] *«Al confino o eliminato»*, in «Stampa sera», 26 luglio 1983.

associazione partitica. L'Agenzia di Stampa Stefani[7] comunicava: «Il Consiglio dei ministri ha riaffermato la sua opinione circa il divieto della costituzione di qualsiasi partito politico per tutta la durata della guerra. E per conseguenza tassativamente vietato di fare uso, sotto qualsiasi forma, di distintivi, emblemi e vessilli che possano comunque riferirsi a partiti politici. Unico emblema che nell'ora attuale deve riunire e affratellare tutti gli italiani è il Tricolore. […]»[8].

Sul piano istituzionale si decise per lo scioglimento di tutti gli organi e gli enti che il regime fascista aveva imposto allo Statuo Albertino: con un'intesa attività di decretazione legislativa d'urgenza – nn. 668, 704, 705 e 706 – e con il RDL n. 175, il 2 agosto 1943 veniva smantellato il Partito nazionale fascista, il Gran Consiglio del fascismo, il Tribunale speciale per la difesa dello Stato e la Camera dei fasci e delle corporazioni[9]. Si specificava inoltre che, entro quattro mesi dalla fine della guerra, si sarebbe provveduto a svolgere elezioni generali per la formazione di una nuova Camera dei deputati.

La volontà del Re e di Badoglio di deresponsabilizzarsi e riconquistare la legittimità della monarchia attraverso la riattualizzazione della prassi statutaria era messa a dura prova dalle disastrose condizioni militari, economiche e politiche in cui verteva il paese[10]. Dai primi apparenti tentativi di evitare la resa incondizionata, il Governo Badoglio passò ad intavolare delle tortuose trattative segrete con gli alleati[11]. Dopo la convocazione di una riunione speciale del Consiglio della Corona[12], l'8 settembre il messaggio di Badoglio veniva anticipato da una radio americana che rendeva pubblica la firma dell'armistizio avvenuta a Cassibile cinque giorni prima. Mentre le truppe tedesche discendevano la penisola e l'esercito italiano brancolava privo di informazioni e ordini, la famiglia Reale insieme a Badoglio, mossi dal timore di un possibile colpo di stato da parte tedesca, abbandonavano Roma all'alba del 9 settembre per rifugiarsi a Brindisi[13], territorio non controllato dai tedeschi.

---

[7] L'Agenzia di Stampa Stefani, fondata nel 1853 a Torino, a partire dal 1924 diventò l'organo di informazione e propaganda del regime fascista e successivamente della Repubblica sociale italiana. Per una storia della nascita e dell'evoluzione di tale Agenzia si rimanda a F. ARBITRIO – G. CULTRERA – S. LEPRE, *L'Agenzia Stefani da Cavour a Mussolini*, Mondadori, Milano, 2001.

[8] P. ZULLINO, *I documenti terribili: il 25 luglio*, Mondadori, Milano, 1973.

[9] Venivano soppressi anche i Gruppi dei fascisti universitari (G.U.F.); i Fasci femminili con le sezioni delle massaie rurali e delle operaie e lavoranti a domicilio; l'Istituto nazionale di cultura fascista; l'Associazione fascista famiglie caduti, mutilati e feriti per la rivoluzione; l'Unione fascista del Senato. All'art. 2 si specificava che la dizione «Duce del Fascismo, Capo del Governo» contenuta in leggi, Regi decreti ed altri provvedimenti era sostituita da «Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato». Veniva inoltre rimossa la denominazione "fascista" assunta da enti, istituti ed aziende.

[10] Un'analisi dello stato di destabilizzazione caratterizzante il panorama italiano all'indomani dell'annuncio dell'armistizio è svolta in E. AGA Rossi, *Una nazione allo sbando. 8 settembre 1943*, Il Mulino, Bologna, 2006; E. DI NOLFO, *Le paure e le speranze degli italiani 1943-1953*, Mondadori, Milano, 1998.

[11] Una ricostruzione delle trattative intraprese nel settembre del 1943, avvenuta tramite la consultazione di un cospicuo numero di documenti ritrovati in archivi italiani, inglesi e americani, è fornita da E. AGA ROSSI, *L'inganno reciproco. L'armistizio tra l'Italia e gli angloamericani del settembre 1943*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma, 1993.

[12] La discussione svoltasi nel corso della riunione speciale del Consiglio della Corona e il conseguente trasferimento della famiglia Reale e di Badoglio vengono meglio approfonditi in F. CATALANO, *L'Italia dalla dittatura alla democrazia (1919-1948)*, Lerici Editori, Milano, 1962.

[13] Il 27 settembre giunsero a Brindisi due rappresentanti degli alleati: Macmillan e Murphy. I due consegnarono a Badoglio il testo ultimativo della "resa incondizionata", firmato da Badoglio a Malta il successivo 29 settembre. Questo testo, in cui erano definite le condizioni della resa italiana, si articolava in 44 articoli: il cosiddetto "armistizio lungo".

Il 12 settembre, truppe paracadutiste tedesche incaricate di condurre il duce da Hitler a Monaco, liberarono Mussolini dalla prigionia a Campo Imperatore, sul Gran Sasso. Già nel corso delle ore successive dirigenti nazisti iniziarono a concordare con ex gerarchi fascisti la formazione di un Governo nel Nord Italia, destinato a legittimare l'occupazione tedesca. Il 18 settembre da Radio Monaco, «nell'attesa che il movimento si sviluppi sino a diventare irresistibile», Mussolini annunciava i primi programmi per riorganizzare il Governo fascista[14].

Dopo cinque giorni dal rientro del duce in Italia, il 28 settembre si svolse in Romagna la prima riunione di carattere politico del nuovo esecutivo fascista: Mussolini incontrò i ministri e assunse le funzioni di Capo del nuovo stato fascista repubblicano, nomina presentata come temporanea in attesa della «Costituente che sarà prossimamente convocata […]».

Al Nord dell'Italia andava quindi formandosi quella che assumerà la denominazione di Repubblica Sociale Italiana[15] – anche detta Repubblica di Salò, al Sud si costituiva un Governo che manteneva la struttura costituzionale del Regno d'Italia[16], capeggiato dal Maresciallo Pietro Badoglio.

La reputazione della Repubblica sociale italiana venne precocemente minata dalla instabilità dovuta alle difficoltà riscontrate nel tentativo di trasferire l'apparato amministrativo da Roma al Nord e dalla conseguente dispersione ministeriale[17]. Il Regno del Sud si trovò invece ad essere drasticamente contestato dalle forze politiche antifasciste che, dal 25 luglio del 1943, avevano ripreso faticosamente a riorganizzare le proprie strutture associative ed erano riuscite ad unificare i propri sforzi con la costituzione, avvenuta il giorno successivo all'armistizio, il 9 settembre, del Comitato di Liberazione Nazionale (CLN)[18].

Dopo la divisione dell'Italia, si poneva dunque la questione di come riorganizzare le istituzioni.

A seguito dell'approvazione di un primo ordine del giorno presentato da Ivanoe Bonomi il 5 ottobre – dar vita ad «un governo non militare, ma politico, che raccogliesse tutte le forze antifasciste» e deferire al «libero voto del popolo» la decisione di quale sistema istituzionale attribuire all'Italia – il 16 ottobre, il Comitato di Liberazione approvava un secondo ordine del giorno a firma di Giovanni Gronchi: preso atto delle «tremende responsabilità [del

[14] Il testo del discorso di Mussolini a Radio Monaco venne successivamente riportato in *La santa milizia*, il «Settimanale del Fascismo Repubblicano di Venezia», n. 40, 25 settembre 1943, sotto a due differenti titoli: *Rinascita*, *Parla il Duce*.

[15] Per una ricostruzione storica approfondita si rimanda a M. FRANZINELLI, *Storia della Repubblica Sociale Italiana 1943-1945*, Laterza, Bari, 2020. Per una riflessione sulla natura giuridica della RSI si veda invece D. TRABUCCO – M. DE DONÀ, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica della Repubblica sociale italiana*, in «Revista de Historia costitucional», n.17, 2016.

[16] La costituzione di un Governo nel Sud Italia verrà annunciata dal Re nel corso della serata del 10 settembre, attraverso l'emittente Radio Bari.

[17] Il Ministero degli Esteri e la Residenza di Mussolini si trovavano nei pressi di Salò, ma il Ministero della Difesa era a Cremona, il Ministero dei lavori pubblici a Venezia, il Ministero dell'educazione nazionale a Padova. L'apparato amministrativo che rimase a Roma, ma sotto il controllo della RSI, fu consistente. A livello istituzionale venne trasferito anche il Parlamento a Nord, ma poi di fatto non assumerà alcun ruolo.

[18] Il CLN andò formandosi sulla base del precedente Comitato delle opposizioni, costituitosi in Italia dopo la caduta del Fascismo il 25 luglio 1943. Fu Ivanoe Bonomi, appartenente alla classe politica dirigente prefascista, ad esserne eletto primo Presidente. Il momento di costituzione del CLN, il resoconto della prima seduta del CNL dopo la sua costituzione e delle sedute successive vengono ricordate in I. BONOMI, *Diario di un anno*, Castelvecchi, Roma, 2014, pp. 97-130. Per una completa ricostruzione del periodo della Resistenza ed un *focus* sulla nascita del CNL si rimanda a M. FLORES, M. FRANZINELLI, *Storia della Resistenza*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

Fascismo] nella catastrofe del paese» e rifiutando qualsiasi forma di collaborazione con il Governo Badoglio e con la Corona, si richiedeva la sospensione dei poteri del re e la costituzione di un governo straordinario con i compiti di assumere tutti i poteri costituzionali, condurre la guerra di liberazione, in attesa di affidare ai cittadini, al termine del conflitto, la scelta della forma di Stato[19].

Dal punto di vista della Corona, il 21 ottobre Vittorio Emanuele III comunicava, con una lettera programma indirizzata al Generale McFarlane, Vicepresidente alla Commissione alleata di controllo[20], che si sarebbe dovuto ricorrere all'istituzione di un governo rappresentativo di tutti i partiti antifascisti nel momento della liberazione di Roma e che si sarebbero dovute indire le elezioni per la nuova Camera dei deputati entro quattro mesi dalla fine delle ostilità. La novità risiedeva nella possibilità offerta al nuovo Parlamento di divenire sede di dibattito per l'organizzazione delle istituzioni e delle loro riforme. Se questa scelta rappresentò una sorta di depotenziamento del progetto di rafforzamento della monarchia, portato avanti dal sovrano e dal Primo ministro, veniva specificato che la discussione sarebbe avvenuta all'interno dei margini elastici e flessibili dello Statuto Albertino.

Tra le giornate del 28 e del 29 febbraio si svolse a Bari il Congresso dei CLN[21]: «Il primo Congresso antifascista dell'Europa liberata». L'incontro si concluse con l'approvazione di un ordine del giorno che prendeva atto dell'impossibilità di ricorrere subito a soluzioni concernenti l'assetto istituzionale. Allo stesso tempo, in nome del «presupposto innegabile della ricostruzione morale e materiale italiana», veniva richiesta l'immediata abdicazione del Re, la formazione di un governo rappresentativo di tutte le forze antifasciste e la convocazione di un'Assemblea Costituente dopo la fine della guerra[22].

Il tema della possibile abdicazione del Re divenne centrale sin dal dicembre del 1943 nel confronto tra alcune personalità di spicco della classe dirigente prefascista. Benedetto Croce[23] propose di escludere sia il Re che il principe Umberto e di istituire una reggenza individuale o collettiva affinché il figlio di Umberto, il giovanissimo Vittorio Emanuele (nato nel 1937) potesse «essere educato dalla nuova Italia antifascista e democratica» ed accedere al trono.

---

[19] Il testo della deliberazione del CLN venne pubblicato sull'edizione de «Il popolo» del 23 ottobre 1943. Le pozioni assunte il 16 ottobre verranno ribadite anche il 16 novembre, in risposta alle affermazioni di Badoglio riguardanti il suo ritiro una volta avvenuta la liberazione di Roma, in *L'o.d.g. del Comitato di Liberazione Nazionale*, in «Il Popolo», 28 novembre 1943.

[20] La Commissione alleata di controllo fu istituita ufficialmente il 10 novembre 1943, in attuazione dell'art. 37 dell'armistizio siglato il 23 settembre 1943 a Malta. Era dunque un organo militare di controllo e supervisione dell'attività del Governo italiano da parte delle forze angloamericane. La Commissione alleata di controllo cessò di operare formalmente il 31 gennaio 1947.

[21] Il Congresso venne annunciato sulle pagine de «l'Unità» e commentato sulle pagine de «Il popolo», in *Il Congresso antifascista di Bari manifestazione di forza e unità*, in «l'Unità», n. 9, 1944 e in *Le condizioni della rinascita*, in «Il popolo», 20 febbraio 1944. In realtà, la convocazione del Congresso era stata prevista per il 4 dicembre a Napoli. Per questa data erano giunti effettivamente a Napoli i Comitati Provinciali di Liberazione di tutta l'Italia liberata, ma il Congresso non si svolse a causa del divieto imposto dalle Autorità Militari Alleate per evitare l'emergere di turbamenti dell'ordine pubblico considerata anche la vicinanza della città con il fronte della guerra, in C. BUONANNO – O. VALENTINI (a cura di), *Gli atti del Congresso di Bari*, Sapere 2000 Ediz. Multimediali, 1994, pp. 5-11.

[22] *Ibidem*. Per un resoconto più dettagliato dello svolgimento e del confronto nelle giornate di Bari si veda D. NOVACCO, *L'officina della Costituzione italiana: 1943-1948*, Feltrinelli, Milano, pp. 21-29.

[23] Per il contributo di Benedetto Croce nel processo di transizione costituzionale e soprattutto per il patrimonio documentale delle corrispondenze intessute tra Croce ed importanti esponenti politici del tempo, si rimanda a M. GRIFFO (a cura di), *Dall'«Italia tagliata in due» all'Assemblea costituente. Documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce*, Il Mulino, Bologna, 1998.

Di contraria prospettiva era invece Enrico De Nicola[24], il quale propose una luogotenenza di due o tre anni, «fino a quando il popolo [potesse] essere consultato e [dare] il suo responso sulla forma istituzionale da adottare». Lo scambio tra Croce e De Nicola si protrasse sino al febbraio del 1944, quando il giurista napoletano si recò da Vittorio Emanuele III per illustrargli il progetto della luogotenenza[25].

La situazione di stallo si prolungò sino al 27 marzo, data del rientro in Italia del Segretario del Pci[26], Palmiro Togliatti[27]. Togliatti propose di non assumere una posizione di radicale contrapposizione verso la monarchia, ma di trovare un'intesa provvisoria per concentrare tutte le energie nella lotta al nazifascismo. I comunisti si dichiaravano quindi pronti a partecipare ad un esecutivo che vedeva la collaborazione di tutti i partiti antifascisti: sul ruolo della monarchia si sarebbe attuato un chiarimento alla fine del conflitto.

Il 5 giugno, con RD n. 140, Vittorio Emanuele III nominava quindi il figlio Umberto Luogotenente generale del Regno[28]. Il giorno seguente, per consentire la partecipazione al Governo degli uomini politici più rappresentativi della Capitale e delle altre province liberate si dimise il II Governo Badoglio.

A Roma, dopo quattro giorni dall'ingresso delle truppe alleate, l'8 giugno si svolse l'incontro tra il Maresciallo Badoglio e le forze del CLN. Il colloquio venne introdotto da una relazione del Capo della Commissione alleati di controllo, il generale MacFarlane. I membri del Comitato illustrarono le ragioni alla base della richiesta di formare un nuovo governo democratico, frutto non di un rimpasto, ma delle dimissioni del governo[29]. Badoglio, dopo essersi consultato con il Luogotenente, prendeva la decisione di ritirarsi. L'insediamento del primo Governo Bonomi avverrà solamente il 18 giugno.

Il cambiamento radicale si concretizzò con l'emanazione del Decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944 n. 151, descritto da Calamandrei come «l'atto di nascita del nuovo ordinamento democratico italiano»[30]. Nell'art. 1 di tale Decreto veniva infatti stabilito che «dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano, che a tal fine assumeva il compito di eleggere, a suffragio universale, diretto e segreto, un'Assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato». Nel ribadire i punti essenziali dell'accordo di Salerno deliberava tra l'altro: l'abrogazione ella disposizione contenuta nel RD 2 agosto 1943, n. 705 relativa alla elezione di una nuova Camera dei deputati entro quattro mesi dalla fine delle ostilità (art.2); l'impegno per i Ministri e sottosegretari di Stato a non compiere atti pregiudizievoli per la soluzione della questione istituzionale (art.3); l'obbligo, a carico dei medesimi, di giurare di esercitare le loro funzioni

[24] Per uno studio sul ruolo del giurista napoletano nella transizione tra Monarchia e Repubblica si veda A. GIACONE, *Enrico De Nicola et la transition institutionnelle entre Monarchie et République (1944-1946)*, in «Laboratoire italien - Politique et société», n. 12/2012.

[25] Dello scambio avvenuto tra Croce e De Nicola ne parla anche C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1848/1994)*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 389-445.

[26] *Il Partito Comunista Italiano saluta il suo Capo tornato finalmente in Italia*, in «l'Unità», 2 aprile 1944.

[27] Per una completa e recente biografia del Segretario del Pci si rimanda a G. FIOCCO, *Togliatti, il realismo della politica. Una biografia*, Carocci Editore, Roma, 2018.

[28] Riflessioni in merito all'«atipicità» della Luogotenenza sono presenti in A. PIZZORUSSO – L. VIOLANTE, *Dal Regno d'Italia alla Repubblica italiana: il ruolo dell'Assemblea costituente*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 33-53.

[29] Una testimonianza della riunione si ritrova in I. BONOMI, *Diario di un anno*, Cit., pp.179-181.

[30] P. CALAMANDREI, *Introduzione storica alla Costituzione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, Firenze, 1950, p. CII.

nell'interesse della nazione (art.3); l'affidamento al Consiglio dei ministri della funzione legislativa, da esercitarsi in forma di decreti legislativi, sanzionati dal luogotenente (art.4).

Con Decreto luogotenenziale 5 aprile 1945, n.146 – emanato nel corso del II Governo Bonomi entrato in carica il 12 dicembre del 1944 – veniva istituita la Consulta Nazionale, un organo al quale sarebbe stato trasferito il potere legislativo. Un istituto pensato per consentire l'espressione delle differenti posizioni politiche in assenza ed in preparazione di un'assemblea elettiva che rappresentasse il paese nei confronti del Governo. La Consulta Nazionale si insedierà il 25 settembre, con l'elezione a Presidente di Carlo Sforza, assumendo quindi il compito di affiancare il Governo tramite l'elaborazione di pareri riguardanti problemi generali e provvedimenti legislativi[31]. Nella relazione datata 22 dicembre 1945, elaborata dalla Giunta permanente per il regolamento della Consulta, vennero quindi precisati i motivi alla base della fondazione di questo nuovo organismo: «tipica creazione di periodi transitori post-bellici, diretta ad ovviare alla carenza degli organi parlamentari, ai quali si potrà tornare se non dopo la riorganizzazione dello Stato che seguirà la consultazione popolare»[32].

2. *Il Ministero per la Costituente e la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato.*

Poche settimane dopo la formazione del Governo Parri[33], con il Decreto luogotenenziale n. 435 del 31 luglio 1945 veniva istituito il Ministero per la Costituente, con a capo il socialista Pietro Nenni[34], già vicepresidente del Consiglio. Il nuovo Dicastero non solo

[31] Per una ricostruzione dei mesi che trascorsero tra l'emanazione del Decreto istitutivo della Consulta Nazionale e il suo insediamento si veda D. NOVACCO, *L'officina della Costituzione italiana: 1943-1948*, Feltrinelli, Milano, pp. 47-54; N. TRANFAGLIA, *Dalla Consulta all'Assemblea costituente: la cultura del ministero per la Costituente*, in M FIORAVANTI – S. GURRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana, Atti del convegno di Roma del 20-21 febbraio 1998*, Roma, Carrocci Editore, 1998, pp. 207-218; CAMERA DEI DEPUTATI, *La rinascita del Parlamento. Dalla Liberazione alla Costituzione*, https://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/export/sites/consiglio/pagine/2/la-scuola/allegati/catalogo_mostra.pdf, 2006.

[32] Gli atti della Consulta Nazionale sono conservati in PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Archivi della transizione costituzionale*, *Consulta Nazionale*, https://archivio.camera.it/patrimonio/archivi-della-transizione-costituzionale-1944-1948.

[33] Ivanoe Bonomi aveva rassegnato le dimissioni per permettere l'allargamento della base governativa dopo la liberazione dell'Italia settentrionale. Dopo una lunga fase di trattative tra i differenti partiti – la Dc era contraria alla proposta avanzata dal Pci di un'eventuale presidenza Nenni; il Pli si opponeva alla proposta di affidare al Psi il Ministero dell'Interno – il 17 giugno si giunse alla nomina da parte del Luogotenente dell'azionista Ferruccio Parri, il quale si insedierà il 21 giugno, in *La lista dei ministri è stata completata*, in «Il Popolo», 21 giugno 1945 e in *Radiomessaggio del presidente del Consiglio. Parri presenta il governo al popolo italiano*, in «Il Popolo», 24 giugno 1945. Si veda inoltre A. GAMBINO, *Storia del dopoguerra. Dalla liberazione al potere Dc*, Laterza, Roma-Bari, 1975.

[34] Il contributo di Pietro Nenni a capo del Ministro per la Costituente è stato ricordato in G. MASTROLEO, *Le Fondamenta della Costituzione: Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018. Si vedano inoltre le testimonianze dei protagonisti: P. NENNI, *Il Ministero per la Costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario della Costituente*, Vallecchi, Firenze, vol. I, 1969.; M. S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente*, in *Nenni dieci anni dopo*, Lucarini, Roma, 1990; nonché il volume a cura di FONDAZIONE PIETRO NENNI, *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Firenze, 1995.

assumeva il compito di preparare la convocazione dell'Assemblea costituente prevista dal Decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944, ma veniva incaricato di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione «che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale».

All'art. 5 del Decreto istitutivo veniva sancito che i compiti di studio erano affidati a delle apposite commissioni. La Commissione per l'elaborazione della legge elettorale per l'Assemblea costituente fu istituita con decreto ministeriale del 31 agosto 1945, mentre il 21 novembre fu nominata la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato[35].

Alla nomina di Presidente della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato venne scelta la figura di Ugo Forti, giurista[36] napoletano e professore di diritto amministrativo[37] e simbolo di continuità con i lavori sviluppati nella precedente legislatura. Infatti, già il Governo presieduto da Bonomi, nell'ottobre del 1944, aveva provveduto a nominare una Commissione per la Riforma dell'Amministrazione con a capo lo stesso Forti, che aveva svolto compiti simili ma maggiormente limitati rispetto a quelli attribuiti alla Commissione del 1945[38].

Per eludere le perplessità di quanti avevano denunciato il carattere eccessivamente tecnico assunto dalla precedente Commissione e di coloro che temevano che la nuova potesse divenire uno strumento a disposizione delle sinistre[39], si decise per la pubblicazione di un «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente»[40]. Il periodico, presieduto dallo stesso Nenni, iniziò ad essere distribuito dal 20 novembre 1945 con cadenza decadale. L'intento non era solo quello di rendere pubblica l'evoluzione dei lavori interni alla Commissione – una sezione era dedicata esclusivamente alle comunicazioni istituzionali, riguardanti l'attività del Ministero e delle sue Commissioni di studio, i Congressi nazionali di tutti i partiti e i resoconti delle discussioni alla Consulta Nazionale sulla legge elettorale per la Costituente – ma di «aprire un contatto diretto tra i cittadini e il Ministero» e

---

[35] Pochi giorni prima della Commissione Forti era stata istituita anche la Commissione economica, suddivisa poi in cinque Sottocommissioni (agricoltura; industria; problemi monetari e commercio con l'estero; credito e assicurazione; finanza). Nel gennaio del 1946 venne poi istituita una quarta Commissione dedicata allo studio dei problemi del lavoro, in *Il Ministero per la Costituente*, https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1404&newsletter_numero=132, n. 3/2011. L. DURST, *Pietro Nenni e le iniziative del Ministero per la Costituente per la formazione di una "coscienza costituente"*, in «Nomos», n.3/2018, soffermandosi sui lavori di queste due commissioni, osserva come esse lavorarono con le modalità di commissioni d'inchiesta, «una novità per l'Italia, con cui si introduceva il metodo di raccogliere l'opinione di tutti i soggetti competenti in materia sull'intero piano nazionale, cosicché gli studi elaborati non si riducessero a rispecchiare la sola opinione dei propri componenti».

[36] Per una riflessione storiografica sul contributo dei giuristi nella fase costituente si rimanda a E. CHELI, *I giuristi alla Costituente*, *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, in «Enciclopedia Treccani», https://www.treccani.it/enciclopedia/i-giuristi-alla-costituente_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto)/, 2012.

[37] G. CARAVALE, *Forti, Ugo*, https://www.treccani.it/enciclopedia/ugo-forti_(Dizionario-Biografico)/, Vol. 49, 1997.

[38] E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, pp. 34-35.

[39] E. BETTINELLI, "*Agli scoraggiati del nostro futuro": la preparazione sapiente dell'Assemblea costituente come "autodisciplina democratica",* in «Il Politico», n.3/2017, pp. 41-75.

[40] PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti per il Ministero della Costituente, *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la costituente*, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p5_Vol1.pdf.

costruire nel paese una cultura politico-istituzionale adeguata per rendersi pronti all'appuntamento costituente[41].

Nel primo editoriale non firmato, il Ministro per la Costituente infatti scriveva:

«La soluzione dei nostri problemi costituzionali non dovrà trovarsi nell'acquisto da un rigattiere di una Magna Charta usata, nè in una cucitura di "pezzi" presi qua e là tra il mezzo centinaio di costituzioni esistenti, nè in un piano di assorti professori di diritto pubblico. In tutti e tre i casi avremmo una costituzione non vitale […]. Ciò che occorre ora fare è indicare delle vie, suggerire delle direttrici di guida, criticare e soprattutto accettare le critiche. Questa è un'opera che non può fare il Governo, nè tantomeno il Ministero per la Costituente: spetta ai Partiti, agli studiosi indipendenti, a tutti coloro insomma che hanno meditato questi problemi»[42].

In questo quadro, il compito del Ministero per la Costituente diveniva quello di erigersi come strumento di intermediazione imparziale ed obiettiva nell'attività di pubblico confronto[43]. Il proposito era di accogliere «tutte le voci che si levano, tutte le idee che si manifestano, senza tener conto della loro origine o del loro colore politico»: nel palinsesto del periodico, accanto agli atti ufficiali, trovarono spazio riferimenti aggiornati agli studi costituzionali comparati; proposte e suggerimenti inviati al Ministero da parte di singoli cittadini, intellettuali o esponenti politici e segnalazione di volumi di carattere giuridico costituzionale[44].

La linea promossa da Nenni – di fornire un carattere neutrale ai lavori portati avanti dal Ministero assegnatogli – venne riconfermata anche nel corso della giornata che diede avvio ai lavori della Commissione. Il 24 novembre 1945, pronunciando il discorso di insediamento, Forti concludeva sottolineando come dovevano essere esclusi dal confronto «quei temi di natura squisitamente politica e quindi di pertinenza dell'Assemblea costituente». Le dichiarazioni dell'allora Presidente non produssero un unanime consenso sul tipo di attività da impostare: ne seguì un'ampia discussione sugli obiettivi da perseguire – elaborare dei progetti di legge o raccogliere e studiare elementi attinenti al riassetto costituzionale dello Stato – che riuscì a confluire in un accordo solo con l'intervento del Ministro. Nenni, assente poiché impegnato nella simultanea riunione del Consiglio dei ministri[45], provvide ad inviare

---

[41] R. D'ORAZIO, *La documentazione per la Costituente: tra storia e comparazione costituzionale*, in «Nomos», n.3/2020 ricostruisce le fasi dell'attività preparatoria della documentazione predisposta per lo svolgimento dei lavori della Costituente, al fine di dotarla di elementi utili per la formulazione delle sue scelte.

[42] *Ibidem*.

[43] E. BETTINELLI, *"Agli scoraggiati del nostro futuro": la preparazione sapiente dell'Assemblea costituente come "autodisciplina democratica"*, cit., p. 43, descrive il Bollettino come «un vero e proprio "diario di bordo" del breve, ma intenso, percorso di un grande sforzo pedagogico per riavvicinare il popolo italiano alle forme plurali della politica, intesa non solo come irriducibile scontro di interessi e di opinioni, ma, preliminarmente, come conoscenza obiettiva dei problemi sociali, delle variegate opzioni istituzionali che avrebbero potuto/dovuto contestualizzarli per poi giungere alla loro soluzione o composizione. In altri termini: si scommetteva sull'intreccio inscindibile tra politica e cultura».

[44] Il Ministero si fece promotore anche di due collane di libri per la Costituente, una prima dedicata alle Carte costituzionali e alle leggi elettorali di numerosi paesi e diretta da Giacomo Perticone, una seconda incentrata sulle manifestazioni storiche costituzionali a cura di Antonio Maria Ghisalberti, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato: 1945-1946*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 16.

[45] È lo stesso Ministro per la Costituente a dichiarare di dover assentarsi nel momento dell'apertura dei lavori della Commissione. Egli aveva comunque esposto un discorso introduttivo, in cui, facendo cenno al ritardo con il quale era stata convocata la Commissione, sollecitava alla diligenza e alla tempestività nella conduzione dei lavori per far sì che

una lettera al Presidente Forti, in cui, oltre a ribadire i compiti di raccolta e studio di materiale attinente al riassetto dello Stato, precisava come essa non avrebbe dovuto provvedere alla stesura di un progetto di Costituzione: «la Commissione è commissione di studio e d'inchiesta, non già legislativa»[46].

A livello strutturale, la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato si articolò in una pluralità di sottocommissioni: problemi costituzionali; organizzazione dello Stato; autonomie locali, enti pubblici non territoriali e organizzazione sanitaria. Veniva inoltre specificato che le prime due sottocommissioni dovevano essere «esclusivamente di studio», a differenza delle restanti che potevano essere considerare delle commissioni d'inchiesta.

Il 3 dicembre la riunione del Comitato formato dai Presidenti delle Sottocommissioni stabiliva i temi di studio: la prima Sottocommissione – problemi costituzionali – si sarebbe occupata di ragionare sulla rigidità e flessibilità della Costituzione; sui diritti fondamentali dei cittadini; sulla funzione e sugli organi legislativi; sulla funzione e sugli organi governativi e amministrativi e sulla funzione e gli organi giurisdizionali. La seconda – organizzazione dello Stato – si sarebbe interessata alla disciplina normativa della organizzazione e del funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, concentrandosi sui doveri e sui diritti degli impiegati e sugli organi supremi di consulenza e di controllo. Il tema della forma dello Stato rimase appositamente fuori dai lavori delle Sottocommissioni: «la sottocommissione non avrebbe potuto portare alcun contributo utile a quelle che dovevano essere le decisioni del corpo elettorale e della Costituente»[47].

Ciascun argomento delle prime due Sottocommissioni fu affidato a un relatore o a un Comitato di relatori, che ordinarono gli elementi per le discussioni, elaborandoli sia dal punto di vista dottrinale e storico, sia da quello del diritto comparato. La Sottocommissione passò poi ad esaminare i vari aspetti e ad esprimere il proprio avviso sulle varie soluzioni che si presentavano come possibili. I risultati delle discussioni furono poi riassunti in delle relazioni definitive.

Nonostante l'ordine nel quale le Sottocommissioni discussero i vari temi non rispettò quello originariamente previsto[48], nella relazione finale il primo degli argomenti esaminati risultò essere quello inerente alla flessibilità o alla rigidità della Costituzione, di cui redasse la relazione il Professore Massimo Severio Giannini, allora Capo di Gabinetto. La Sottocommissione si dichiarò unanime nel privilegiare una Costituzione di tipo rigido. La preferenza per l'introduzione di una procedura speciale per la modificazione della Carta costituzionale, che si differenziasse da quella delle leggi ordinarie, fu relazionata a differenti ragioni. Non solo si annotava come in tutte le Costituzioni moderne fosse predominante la tipologia rigida, ma veniva data rilevanza alla legittimità dell'intervento del popolo: nel

---

si giungesse a delle relazioni efficaci entro l'inizio del dibattito in Assemblea costituente, in PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti per il Ministero della Costituente, *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la costituente*, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p5_Vol1.pdf, pp. 56-58.

[46] *Ibidem*, p. 57.

[47] PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti per il Ministero della Costituente, *Relazione all'Assemblea costituente*, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1.pdf, vol. I, pp. XIV-XVII.

[48] G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato: 1945-1946*, Cit., p. 23. D'Alessio spiega che non venne rispettato l'ordine di discussione così come era stato previsto a causa dell'evolvere della situazione politico-istituzionale: gli argomenti vennero affrontati a mano a mano che venivano presentate le relazioni preliminari.

momento in cui esso aveva il diritto di nominare un'Assemblea costituente, doveva vedersi riconosciuta anche la possibilità di esprimere la propria volontà nel caso di modificazioni costituzionali. A questi si aggiungeva un'ulteriore motivazione politica, connessa alla «triste esperienza di un passato recente, che ha visto calpestati i diritti del cittadino»: scegliere una procedura di revisione costituzionale aggravata avrebbe permesso di introdurre considerevoli garanzie contro gli interventi costituzionali «troppo frettolosi […] o dovuti eventualmente a sopraffazione di gruppi politici, i quali possano profittare di determinate momentanee contingenze per operare modificazioni, sulle quali la opinione pubblica non sufficientemente informata non abbia possibilità di far sentire il suo peso». Alla questione del procedimento di revisione costituzionale si accompagnò la riflessione sulle peculiarità del contenuto della Carta costituzionale. Si sarebbe dovuta abbandonare un'impostazione filosofica contrassegnata da enunciazione di principi astratti e particolari: il carattere avrebbe dovuto essere prevalentemente giuridico, con norme generali, lasciando a leggi successive le norme particolari sugli sviluppi dei principi affermati, così da non impedire il progressivo adeguamento della Costituzione alle reali esigenze della vita nazionale.

Anche il tema dell'organizzazione del potere legislativo ebbe grande rilievo. Sulla scelta fra sistema bicamerale e sistema monocamerale il dibattito in realtà giunse presto alla conclusione della imprescindibilità del sistema bicamerale: si trattava però di stabilire quali forme dare a tale ordinamento. La Commissione prese in esame tre ipotesi di rappresentanza per la seconda Camera: una rappresentanza regionale, una rappresentanza di interesse/corporativa, ed infine una rappresentanza mista. Fra i vari criteri proposti per la composizione della Seconda Camera, la Sottocommissione nella sua maggioranza si dichiarò «favorevole a considerare i due tipi di seconda Camera che traggono la loro forza politica, l'una dalla rappresentanza delle autonomie locali, l'altra dalla elezione a suffragio universale entro determinate categorie di eleggibili, con una particolare considerazione per un'Assemblea fondata su una rappresentanza regionale temperata»[49].

L'incertezza circa la soluzione istituzionale che sarebbe fuoriuscita dal referendum ridusse inevitabilmente lo spazio per approfondire il tema della forma di governo. Ciò che emerse in modo più esplicito fu il rifiuto della forma presidenziale, nel momento in cui veniva ricondotto alla strutturazione ed organizzazione dei partiti il difetto di possibile instabilità di un sistema: in presenza di partiti forti, il governo sarebbe stato autorevole anche in un regime parlamentare. L'organo centrale doveva quindi essere il Parlamento[50].

Riflessioni maggiormente articolate vennero svolte in merito al ruolo e alle funzioni da attribuire al Capo dello Stato. Erano riconosciuti e dibattuti il potere di nomina dei Ministri, il potere di scioglimento delle Camere ed il potere di sanzionare delle leggi. Sulla questione si espresse calorosamente il giurista Costantino Mortati[51]. Secondo il deputato democristiano, al Capo dello Stato doveva essere riconosciuto il potere di interpellare il corpo elettorale

[49] PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti per il Ministero della Costituente, *Relazione all'Assemblea costituente*, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1.pdf, Vol. I, p. 204.

[50] *Ibidem*, p. 231.

[51] Per uno studio complessivo sulla figura e sul ruolo di Costantino Mortati si veda F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati, costituzionalista calabrese*, E.S.I., Napoli, 1989; M. GALIZIA – P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990; M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007; I. BIROCCHI, *Verso la Costituente: il pensiero di Mortati nella lettura di uno storico*, in «Diritto & Questioni Pubbliche», n. XXII, 2022, pp. 7-31.

sull'eventuale conflitto tra le Camere ed il Governo. Derivava da ciò che l'esercizio delle sue funzioni avrebbero dovuto essere subordinato ad un voto di fiducia espresso dalle Camere. All'idea – condivisa a maggioranza – di riconoscere un potere sanzionatorio al Capo dello Stato, Mortati contrappose una visione secondo la quale non si sarebbe dovuto incorrere all'attribuzione di un potere troppo elevato ad un Capo dello Stato non elettivo: la funzione a lui spettante avrebbe dovuto essere solo quella di un potere di veto in funzione di controllo[52].

Furono tendenzialmente due i temi che vennero affrontati strettamente riconducibili all'organizzazione del governo: il rapporto fra azione governativa e volontà del Parlamento e il rafforzamento o meno della figura del Primo ministro. Se in sede di dibattito preliminare vi erano state proposte che avevano sostenuto l'elezione da parte della Camera più rappresentativa del Primo ministro[53], nella relazione conclusiva prevalse la tesi di attribuire il potere di nomina al Capo dello Stato e non al Parlamento. Totalmente respinte furono poi le idee concernenti il rafforzamento del ruolo del Primo Ministro, di cui Mortati si palesò invece fermo sostenitore, ritenendo che la differenziazione giuridica tra Capo dello Stato e ministri non solo fosse necessaria per la stabilità governativa, ma non avrebbe nemmeno determinato la dittatura[54].

3. La Commissione dei '75: la II sottocommissione e i lavori sull'organizzazione costituzionale dello Stato.

Nel febbraio del 1946, in sede di Consiglio di Gabinetto, cominciava la discussione sulla questione relativa ai poteri da attribuire all'Assemblea costituente e sulle modalità di svolgimento del referendum popolare. Lo schema di provvedimento legislativo, classificato come «urgente», proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri De Gasperi e dal Ministro per la Costituente Nenni, venne fatto pervenire alla Consulta nazionale nella giornata del 1° marzo. Se con il Decreto-legge luogotenenziale n.151/1944 era stata stabilita la delega al Governo dell'esercizio legislativo fino all'entrata in funzione del nuovo Parlamento, il più recente documento suggeriva di introdurre delle modificazione al «regime di assoluta separazione ed interdipendenza fra potere legislativo ordinario e potere costituente»: le leggi di approvazione dei trattati internazionali e la materia elettorale dovevano essere sottratte alla competenza del Governo; doveva essere garantita al Governo la facoltà di richiedere deliberazioni all'Assemblea per le questioni di maggiore importanza e la composizione del Governo avrebbe dovuto formarsi in aderenza con le correnti politiche prevalenti. Era inoltre confermata l'assoluta sovranità dell'Assemblea costituente in materia costituzionale. All'art. 4 erano poi specificate la data e il luogo della prima convocazione dell'Assemblea: «L'Assemblea costituente terrà la sua prima riunione in Roma, nel Palazzo di Montecitorio, il ventiduesimo giorno successivo a quello in cui si saranno svolte le elezioni. L'Assemblea decade il giorno dell'entrata in vigore della nuova Costituzione e comunque non oltre l'ottavo

[52] Mortati si espresse nelle sedute del 10 e 15 maggio del 1946, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato: 1945-1946*, Cit., pp. 550-580.

[53] *Ibidem*, p. 237. La proposta venne presentata da Giannini e Terracini nel corso della seduta del 2 aprile 1946.

[54] G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato: 1945-1946*, Cit., p. 237.

mese dalla sua prima riunione. Essa può prorogare questo termine per non più di quattro mesi […]»[55].

Il confronto in Consulta nazionale, sulle modificazioni ed integrazioni da apportare al cosiddetto "Decreto di Salerno", si protrasse sino al 9 marzo, giorno in cui, con 172 voti favorevoli e 50 contrari, si giunse all'approvazione del progetto[56]. Con il D.Lgs.Lgt. 16 marzo 1946, n. 98 – noto come la «seconda costituzione provvisoria» – il Consiglio dei ministri sanciva l'entrata in vigore di quanto previsto nel provvedimento di febbraio. Mentre le norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea costituente erano state emanate con il D.Lgs.Lgt. n. 74 del 10 marzo 1946, quelle afferenti allo svolgimento del referendum istituzionale e alla proclamazione dei risultati vennero stabilite tramite il D.Lgs.Lgt. 23 aprile 1946, n. 219[57]: «Le schede di votazione […] riproducono due rami di quercia e di alloro attorno a una testa turrita di donna come contrassegno della Repubblica e una corona sovrapposta allo stemma di Savoia come contrassegno della Monarchia. Nello sfondo di entrambi i simboli comparirà il profilo geografico dell'Italia».

In un clima destabilizzato da estreme ritorsioni dell'ordine pubblico, dal timore di un possibile colpo di stato monarchico e dall'abdicazione formale di Vittorio Emanuele III – con la conseguente assunzione del titolo di Re da parte del figlio Umberto – si giunse all'appuntamento del 2 giugno 1946. Le operazioni di voto terminarono il 3 giugno nel primo pomeriggio. Il giorno successivo, sulla prima pagina del quotidiano comunista si poté leggere «Il popolo italiano ha parlato. Forte vittoria repubblicana […]»[58], mentre *La Stampa* titolava «Giornata di libertà, di ordine, di civiltà […]»: «Ha vinto la democrazia»[59].

La Corte di Cassazione confermerà i risultati solo il 18 giugno[60]: 12.718.641 (54,3%) voti a favore della Repubblica, 10.718.502 (45,7%) per la monarchia. A sinistra, socialisti e comunisti, uniti dal Patto di unità di azione, raccoglievano il 39% dei voti e 219 seggi (115 socialisti e 104 comunisti); al centro la Dc conseguiva il 35% dei voti e 207 seggi; a destra, monarchici, qualunquisti e neofascisti realizzavano l'8% dei voti e 46 seggi; infine, liberali, repubblicani e azionisti risultavano disseminati in proporzioni minori[61].

---

[55] PORTALE STORICO DELLA PRESIDENZA DEL SENATO, Consulta nazionale, *Schema di provvedimento legislativo n.141*, https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/27%20-%20Consulta%20Nazionale/Documenti/Prov.leg.N.141%20del%2001%20marzo%201946.pdf.

[56] CAMERA DEI DEPUTATI, Consulta Nazionale, seduta del 9 marzo 1946, https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-consulta_nazionale#nav.

[57] Un ulteriore Decreto legge luogotenenziale – D.Lgs.Lgt. 16 marzo 1946, n. 99 – si occupava della convocazione dei comizi elettorali in vista del referendum sulla forma istituzionale dello Stato e dell'elezione dei deputati all'Assemblea costituente.

[58] *Il popolo italiano ha parlato. Forte vittoria repubblicana nell'Italia centrale e settentrionale*, in «l'Unità», 4 giugno 1946.

[59] *Giornata di libertà, di ordine, di civiltà. Le prime cifre rivelate dalle urne*, in «La Stampa», 4 giugno 1946. *Ha vinto la democrazia* titolava invece l'editoriale di fondo.

[60] Il ritardo con cui si giunse ad annunciare i risultati derivò dal ricorso presentato da alcuni giuristi di fede monarchica, i quali chiesero l'inclusione nel calcolo della maggioranza anche delle schede bianche e nulle rifacendosi a quanto stabilito nel Decreto del 16 marzo in materia di indizione del referendum, secondo cui, per il conteggio, si sarebbe dovuto far ricorso alla maggioranza dei votanti e non dei voti validi. Il 13 giugno, La Cassazione accertò che anche con il calcolo meno favorevole la Repubblica avrebbe prevalso. Oltretutto, era intervenuto un Decreto successivo a quello del 16 marzo, che aveva fatto riferimento ai voti validi. Umberto II lasciò il paese ed i poteri di Capo dello Stato vennero provvisoriamente assunti dal Primo Ministro Alcide De Gasperi.

[61] I risultati delle votazioni del 2 giugno 1946 sono conservati sulla piattaforma del Ministero dell'Interno "Eligendo", consultabili tramite il seguente link:

Il 25 giugno la Costituente iniziò la propria attività con un saluto di Vittorio Emanuele Orlando[62], nominato Presidente provvisorio essendo il più anziano tra gli eletti.

Dopo aver proceduto all'elezione del Presidente di Assemblea, individuato nella persona del socialista Giuseppe Saragat, e del Capo provvisorio dello Stato, il liberale Enrico De Nicola, nella seduta del 15 luglio la Giunta per il regolamento presentò una propria relazione, nella quale si indicavano quelli che sarebbero stati i modi e gli organi per la formazione del progetto di Costituzione[63]: l'Assemblea assumeva il compito di istituire una speciale Commissione incaricata di «elaborare, redigere e presentare»[64] il testo del progetto entro tre mesi dal suo insediamento. A tal fine, venne nominata una Commissione composta da 75 deputati, affidati alla designazione del Presidente dell'Assemblea con il rispetto della proporzionalità tra i diversi gruppi parlamentari[65]. Come Presidente venne nominato Meuccio Ruini, ex Segretario generale del Partito democratico del lavoro[66].

Ruini provvide tempestivamente a diffondere il materiale raccolto nel Bollettino del Ministero per la Costituente e ad indicare alcuni temi pregiudiziali da dover affrontare: rigidità o flessibilità della Carta costituzionale; opportunità o meno di inserire un preambolo; monocameralità o bicameralità; forma di governo. Anche l'attenzione rivolta al linguaggio[67] da adottare e alla presa in considerazione delle peculiarità italiane furono temi che non rimasero elusi nel discorso di insediamento del Presidente della Commissione dei '75:

---

https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=02/06/1946&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S.

[62] Per una biografia di Vittorio Emanuele Orlando si rimanda al lavoro pubblicato dal SENATO DELLA REPUBBLICA, *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003; F. PIZZOLATO, *Orlando all'Assemblea costituente*, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2016_Pizzolato.pdf. Il discorso pronunciato da Vittorio Emanuele Orlando nella prima seduta della Costituente è invece consultabile in CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 25 giugno 1946,https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed001/sed001.pdf. Egli si presentò come il rappresentante di tutto un passato, di una storia che doveva essere considerata chiusa. Nel suo intervento risultò essere predominante l'attenzione nei confronti del nuovo ruolo affidato alla volontà popolare: popolo che «per la prima volta nella storia si può dire rappresentato nella sua totalità perfetta» e che troverà nei partiti politici non «semplici forze politiche», ma associazioni con «caratteri di natura giuridica costituzionale».

[63] La Giunta propose l'approvazione di tre articoli aggiuntivi al Regolamento esistente, diretti a stabilire la nomina di due Commissioni, una per la Costituzione l'altra per i Trattati internazionali, composte rispettivamente di settantacinque e di trentasei membri, in CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 15 luglio 1946, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed004/sed004.pdf.

[64] *Ibidem*. L'iniziale dicitura «elaborare, redigere e presentare» venne modificata a seguito dell'approvazione di un emendamento a firma di Togni e Gronchi: «L'Assemblea nomina la Commissione incaricata di elaborare e proporre il progetto di Costituzione». A giudizio dei due deputati, i termini «redigere e presentare» potevano lasciare intendere una delega definitiva alla Commissione, che avrebbe svuotato di contenuto il dibattito in Aula.

[65] La scelta di nominare una Commissione composta da 75 membri derivava anche dall'esigenza di restringere la sede in cui stabilire le linee generali del testo costituzionale. In merito, a distanza di anni, tornerà a riflettere l'Onorevole Umberto Terracini: «[…] era infatti impensabile che un'opera così vasta e impegnativa potesse esser compiuta sin dall'inizio in seduta plenaria», in U. TERRACINI, *Come nacque la Costituzione. Intervista di Pasquale Balsamo*, Editori Riuniti, Roma, 1978.

[66] M. RUINI, *La nostra e le cento costituzioni del mondo. Come si è formata la costituzione*, Giuffrè, Milano, 1961. Cenni biografici sulla figura di Meuccio Ruini si ritrovano in R. MARCUCCIO, *Meuccio Ruini (1877-1970). Un reggiano dalla Belle Époque alla Costituzione repubblicana*, un fascicolo prodotto dalla Regione Emilia-Romagna in occasione dell'organizzazione di una mostra a lui dedicata, https://www.bibliotecapanizzi.it/wp-content/uploads/2022/03/MeuccioRuini_ReggianoDallaBelleEpoque.pdf.

[67] In merito alle scelte linguistiche adottate nella fase di stesura del testo costituzionale P. CARRETTI, *Lingua e Costituzione*, in «Osservatorio costituzionale», AIC https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Caretti%202%20.2015%20bis_.pdf, maggio 2015.

«Il testo della Costituzione dovrebbe essere piano, semplice, comprensibile anche dalla gente del popolo. Altra questione da esaminare sarà quella della lunghezza della Costituzione. Le Costituzioni moderne non possono essere così brevi come nel passato, anzi sono lunghe. […] Una raccomandazione è che si faccia una Costituzione, per quanto possibile, italiana. Si dovranno tener presenti le Costituzioni emanate nelle varie Nazioni, specialmente dell'Inghilterra; ma non copiarle meccanicamente»[68].

Nella seduta del 24 luglio, con l'approvazione della proposta presentata dal cattolico antifascista Giuseppe Dossetti, si formarono tre Sottocommissioni[69] – la prima sui diritti e doveri dei cittadini (18 membri), la seconda sull'organizzazione costituzionale dello Stato e sulla questione delle autonomie (38 membri) e la terza sui diritti e doveri nel campo economico e sociale (18 membri).

Dopo l'approvazione di *Norme o regole interne per il funzionamento della Commissione*[70], si proseguì con la nomina delle composizioni delle Sottocommissioni. La questione della forma di governo venne affidata alla Seconda sottocommissione, per la quale venne nominato Presidente il comunista Umberto Terracini e Segretario il repubblicano Tommaso Perassi. Prima della pausa estiva, una volta scartata la proposta di suddividere la Sottocommissione in sezioni, si scelse di designare dei relatori per materia. La suddivisione degli argomenti rispecchiò l'idea suggerita da Costantino Mortati: forma di Governo, Capo dello Stato, ordinamento del Governo e del Parlamento; funzione legislativa; funzione esecutiva, problema delle autonome, garanzie giurisdizionali. La prima fase dell'attività della Sottocommissione consistette quindi nella nomina di tre relatori per il potere legislativo (Mortati, Perassi e Paolo Rossi) e di tre relatori per il potere esecutivo (Bozzi, La Rocca e Tosato), mentre la seconda prese avvio con la presentazione della proposta del Comitato dei relatori.

Mortati espose la sua relazione sul potere legislativo nella seduta pomeridiana del 3 settembre 1946[71]. L'attenzione iniziale fu indirizzata verso il ruolo da assegnare al popolo, interrogativo che il relatore risolse sostenendo la necessità di «una Costituzione in cui il popolo abbia il potere operante». L'intervento venne introdotto da un'approfondita analisi dei caratteri distintivi e delle implicazioni delle differenti forme di governo – presidenziale, parlamentare, direttoriale e assembleare. Dopo aver messo in rilievo gli aspetti tipici delle principali forme di governo esistenti, egli sottolineò come la scelta del regime non sarebbe

[68] CAMERA DEI DEPUTATI, Commissione per la Costituzione, seduta del 20 luglio 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/Commissione/sed001/sed001.pdf.

[69] Veniva data la possibilità a ciascun deputato di poter inviare all'Ufficio di Presidenza la propria preferenza per l'inserimento in una specifica Sottocommissione. Inoltre, era accolto il suggerimento dell'Onorevole Calamandrei di permettere ad ognuno di partecipare ai lavori di una Sottocommissione diversa da quella assegnatagli per intervenire su temi di suo interesse, in CAMERA DEI DEPUTATI, Commissione per la Costituzione, seduta del 24 luglio 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/Commissione/sed003/sed003.pdf.

[70] Le procedure occuparono le sedute dal 19 al 26 luglio, giorno in cui si insediarono le Sottocommissioni, in *Le Sottocommissioni per la Costituzione hanno iniziato i loro lavori*, in «l'Unità», 26 luglio 1946. Nel sommario si precisava che «Entro il 20 ottobre lo schema di Costituzione sarà pronto e verrà sottoposto all'Assemblea costituente».

[71] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed007/sed007.pdf. Per una ricostruzione del contributo fornito da Mortati nei lavori della Costituente si veda F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente. L'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 59-178. Si veda inoltre E. CHELI, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in «Rassegna Parlamentare», 1998, pp. 288-291.

potuta avvenire in modo distinto rispetto alle esigenze politiche e ai fattori storico sociali distinguibili all'interno del sistema italiano. Nel panorama nazionale, di cui Mortati riconosceva come caratteristica condizionante il multipartitismo, la forma di governo presidenziale avrebbe potuto manifestare la sua instabilità a causa dell'eccessivo accentramento della funzione esecutiva nella figura del Presidente; della possibile assenza di armonizzazione tra il potere esecutivo e quello legislativo e del restringimento dei poteri del Capo dello Stato. La fragilità dei regimi parlamentari avrebbe invece potuto esprimersi nelle modalità di formazione del Governo: nella maggior parte dei casi si sarebbero venuti a formare governi di coalizione derivanti da un complesso di accordi fra le varie correnti emerse dalle elezioni, che avrebbero determinato già in origine la disomogeneità dell'indirizzo politico. Respinto il regime presidenziale quanto il parlamentarismo assembleare, Mortati avanzava la proposta di creazione di un «sistema misto», contraddistinto dalla flessibilità del governo parlamentare e dalla stabilità del governo dittatoriale: «da una parte la stabilità e l'unitarietà della direzione politica, dall'altra la tutela della libertà, la certezza del diritto e il rispetto delle minoranze escluse dal Governo». Considerata l'instabilità dei Governi come «il danno peggiore che possano lamentare i vari paesi», Mortati indicava lo strumento tipico del regime dittatoriale da aggiungere ad un sistema di base parlamentare: fissare un termine di due anni per la durata normale del Governo una volta ricevuta la fiducia delle Camere. A queste condizioni, veniva affidato al Capo dello Stato la possibilità di intervenire per sanare possibili dissidi tra Parlamento e Governo che sarebbero potuti emergere nell'arco del periodo prefissato dei due anni[72].

La discussione si protrasse anche nelle giornate del 4 e del 5 settembre, nel corso delle quali emersero tendenzialmente due orientamenti: la propensione delle componenti cattoliche e liberali per una razionalizzazione della forma di governo e per il conseguente rafforzamento dell'esecutivo e la tendenza di comunisti e socialisti ad evocare una forma di governo parlamentare non razionalizzata.

Già dai primi interventi che seguirono la relazione di Mortati la scelta più generale di adottare un sistema parlamentare non sembrava essere posta in discussione. Emergevano comunque sostanziali differenziazioni nelle riflessioni esposte. Il democristiano Egidio Tosato interveniva suggerendo una diversa soluzione per l'elezione del Presidente del Consiglio: a seguito delle consultazioni politiche, il Capo dello Stato avrebbe predisposto una lista sulla quale si sarebbero espresse le Camere tramite votazione; il Presidente del Consiglio sarebbe stato poi nominato dal Capo dello Stato. Per ottenere la sua revoca sarebbe stata necessaria la presentazione di una mozione di sfiducia che, se approvata a maggioranza assoluta avrebbe comportato la sua sostituzione con il primo firmatario della stessa mozione, se approvata a maggioranza semplice avrebbe dato la possibilità al Capo dello Stato di

[72] Mortati forniva una spiegazione delle modalità attraverso le quali il Capo dello Stato sarebbe dovuto intervenire: «quando constatasse che il contrasto fra Assemblea e Governo è sistematico, tale cioè da escludere la possibilità di conciliazione, dovrebbe esigere un voto esplicito delle Camere circa le ragioni del dissenso; e quando vi fosse un voto motivato di dissenso della Camera dalla politica del Governo, egli dovrebbe valutare la convenienza di revocare il Ministero, oppure di procedere allo scioglimento». Allo stesso tempo però, egli sottolineava come affidare indiscriminatamente al Capo dello Stato il potere di regolare i conflitti avrebbe potuto comportare il rischio di degenerazioni in senso presidenziale. Queste riflessioni convogliavano nella proposta di fare eleggere il Capo dello Stato da gruppi sociali come i partiti, i gruppi territoriali, i gruppi economici, di professione e di categoria, in CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed007/sed007.pdf.

scegliere tra scioglimento e nomina del designato[73]. Il liberale Aldo Bozzi si espresse a favore del regime parlamentare, insistendo però per l'inserimento di correttivi intesi a mantenere una collaborazione fra i poteri: un Capo dello Stato supremo moderatore della vita politica e un Primo Ministro espressione della direzione politica generale del governo. Il comunista Vincenzo La Rocca si pronunciò invece a favore di una forma di governo parlamentare a tendenza assembleare, dove centrale sarebbe risultata «un'Assemblea rappresentativa popolare che nello stesso tempo sia legislativa ed esecutiva, elabori la legge e ne controlli l'esecuzione, esamini, critichi e decida, sorvegli l'osservanza delle sue decisioni»[74].

In favore della forma di governo presidenziale si alzò solo la voce dell'azionista Piero Calamandrei[75]. Indicando nell'instabilità dei governi la causa del malfunzionamento di un sistema democratico e dubitando della funzionalità ed efficacia degli strumenti suggeriti per rendere stabile il governo all'interno di un sistema parlamentare, Calamandrei dichiarava di considerare la forma presidenziale la «più idonea a contribuire al ristabilimento o allo stabilimento di un costume politico che faccia gradatamente avvicinare l'Italia ai paesi in cui funziona la democrazia»[76].

Il dibattito si concluse il 5 settembre con l'approvazione – votava con 26 voti favorevoli e 6 astensioni – dell'ordine del giorno presentato da Tommaso Perassi: «[…] ritenuto che né il tipo del Governo presidenziale, né quello del Governo direttoriale risponderebbe alle condizioni della società italiana, si pronuncia pe 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»[77].

L'esame del potere esecutivo, per cui originariamente la Sottocommissione aveva nominato tre relatori – Bozzi, La Rocca e Tosato – proseguì nei mesi successivi all'interno di un collegio integrato da altri deputati – Conti, Lami Starnuti, Mortati, Perassi e Rossi. Tale Comitato[78] redasse una prima bozza di articolato, di cui si iniziò la discussione generale il 19 dicembre 1946, a seguito dell'approvazione della suddivisione della Sottocommissione in due sezioni[79], una indipendente dall'altra: la prima con il compito di portare a termine l'esame

[73] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed008/sed008.pdf.

[74] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed009/sed009.pdf.

[75] Per una ricostruzione del contributo fornito da Calamandrei nei lavori della Costituente si veda F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente. L'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 59-178.

[76] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed008/sed008.pdf.

[77] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed010/sed010.pdf.

[78] Il 29 novembre 1946, la Commissione in seduta plenaria decise per la costituzione di un Comitato, composto da 18 membri della Commissione – chiamato "Comitato di redazione" o "Comitato di coordinamento" o "Comitato dei 18" – composto da otto membri dell'Ufficio di presidenza e da dieci deputati appartenenti alle varie correnti politiche, incaricato di redigere il testo del progetto di Costituzione. Tale Comitato proseguirà il suo compito durante tutti i lavori dell'Assemblea in veste di rappresentante della Commissione per la Costituzione. Si veda S. BOVA, *L'elaborazione della Carta costituzionale nel «Comitato di Redazione»*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 305-347.

[79] La decisione di distinguere due Sezioni all'interno della seconda Sottocommissione, al fine di rendere più veloce lo svolgimento dei suoi compiti, venne presa dalla Commissione in seduta plenaria il 27 novembre 1946.

del potere esecutivo (Capo dello Stato, Governo, formazione di Consigli o Comitati e revisione della Costituzione); la seconda di quello giudiziario e della Corte costituzionale[80].

Le sedute della Sezione dedita al potere esecutivo iniziarono con la discussione sulla parte prima dell'articolato, riguardante il ruolo e le funzioni da attribuire al Presidente della Repubblica. Fu Tosato ad illustrare le considerazioni che avevano condotto il Comitato alla formulazione dell'art. 1[81]: era stato respinto il sistema dell'elezione diretta da parte del popolo, per evitare di attribuire al Presidente della Repubblica eccessivo potere; era stata poi esclusa l'idea dell'elezione secondo il sistema delle due Camere riunte, per non rendere il Presidente della Repubblica eccessivamente dipendente da esse. La scelta fu dunque quella di allargare il Collegio elettorale del Presidente ai Presidenti delle Assemblee regionali e alle Deputazioni regionali – oltre che all'Assemblea nazionale – «anche per legare maggiormente le Regioni allo Stato»[82].

La decisione fuoriuscita dalla prima fase dei lavori non trovò però consenso in tutti i componenti del Comitato. L'Onorevole La Rocca sostenne la posizione secondo cui il Presidente della Repubblica doveva essere eletto soltanto dall'Assemblea Nazionale. Morati si soffermò sulla connessione inevitabile tra le funzioni del Presidente della Repubblica e le sue modalità di elezione: nel momento in cui il Presidente deve avere funzioni neutrali e non di partito, la dinamica delle elezioni deve far in modo di «distaccarlo dai partiti politici e renderlo imparziale». E se l'Assemblea Nazionale rappresenta i partiti politici, non può essere l'organo adatto deputato alla sua elezione: nell'idea di Mortati, il Presidente della Repubblica eletto da un Collegio speciale e non dall'intera all'Assemblea nazionale. Opinione concorde con quella di La Rocca, ma contrapposta a quella di Mortati fu quella presentata da Umberto Terracini. Secondo il Presidente della Sottocommissione non poteva essere considerata un'opzione realizzabile quella di spoliticizzare la figura del Presidente della Repubblica, soprattutto in un sistema nel quale «questi hanno realizzato una posizione così decisiva per la vita collettiva».

Il confronto sul capo «Il Governo della Repubblica» iniziò nel corso della seduta pomeridiana del 4 gennaio 1947. L'acceso dibattito si sviluppò in prima istanza sulla possibilità o meno di rafforzare il ruolo del Presidente del consiglio[83]. Nel corso

---

[80] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 28 novembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed054/sed054.pdf.

[81] L'art. 1 recitava: «Il Presidente della Repubblica è eletto, a scrutinio segreto, dall'Assemblea Nazionale con la partecipazione dei Presidente dalle Assemblee regionali e dalle Deputazioni regionali; Per l'elezione è richiesta la maggioranza di due terzi dei membri componenti il Collegio; Dopo il terzo scrutinio l'elezione ha luogo a maggioranza assoluta», CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 19 dicembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed001/sed001.pdf.

Per un'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato in Italia si veda M. PERINI, *Dal sovrano al Capo di uno Stato costituzionale: evoluzione della forma di stato e di quella di governo dall'Italia liberale all'entrata in vigore della Costituzione*, in «Studi senesi», Fasc. 1, 2013.

[82] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 19 dicembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed001/sed001.pdf.

[83] Per delle considerazioni in merito al confronto sviluppatosi in sede di Assemblea costituente sulla posizione da attribuire al Presidente del Consiglio dei Ministri si veda D. BUTTURINI, *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri alla luce del dibattito costituente*, in «Osservatorio sulle fonti», Fasc. 1/2019; R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in «Amministrazione in cammino», https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/11/Tabulazzi_Presidente-CdM.pdf; R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del*

dell'esposizione delle relazioni emersero due opposti indirizzi: il primo, sostenuto dagli onorevoli Lussu, Tosato e Mortati, sottolineava la necessità di riconoscere al Presidente del Consiglio un rilievo costituzionale autonomo o comunque preminente rispetto agli altri Ministri, in modo da assicurare stabilità al Governo; il secondo, che aveva negli Onorevoli Terracini e La Rocca i suoi principali esponenti, era invece favorevole ad una soluzione collegiale.

Il socialista[84] Emilio Lussu, convinto di dover scartare l'idea di un sistema presidenziale per lo specifico caso italiano, suggeriva però di fornire al Primo Ministro una posizione garante di omogeneità nelle direttive e nell'azione del Governo. Il Capo del Governo avrebbe dovuto quindi assurgere al compito di far convogliare «tutte le correnti in un'azione univoca». Non si trattava di assegnare un ruolo di preminenza decisionale al Presidente del Consiglio, ma un compito di coordinamento e di vigilanza sull'operato dei singoli Ministri, responsabili a loro volta delle loro decisioni politiche[85]. Il nodo della prevalenza del Presidente del Consiglio e dell'unità d'azione del governo risultò essere il filo rosso anche nei ragionamenti di Tosato. Per il giurista, non bisognava consentire al Primo Ministro di imporre la sua politica, ma si rendeva doveroso garantirgli la possibilità di svolgerla. Nel momento in cui un governo formato da una coalizione di più partiti (fortemente differenziati fra loro) manifestava maggiori difficoltà nel mantenere l'unità dell'indirizzo politico, la soluzione che si prospettava era quella di ampliare lo spettro dei poteri del Primo ministro: elaborare un determinato programma politico governativo e attuarlo una volta ricevuta l'approvazione del Parlamento[86]. Anche Mortati conveniva con quanto sostenuto da Lussu e Tosato circa l'esigenza di un'unità dell'indirizzo politico del governo: un Presidente del Consiglio che deve svolgere un'azione armonica e coordinata che segua una linea direttiva e non sia affidata alle oscillazioni del momento. Egli intervenne nel dibattito proponendo direttamente la sostituzione degli artt. 19-20 del progetto. Ciò che veniva messo in discussione era il ruolo giuridico del Primo Ministro e la rilevanza delle responsabilità dei differenti Ministri. Riconosciuto il carattere pregiudiziale della nomina del Primo ministro rispetto a quella dei Ministri, Mortati esprimeva il suo dissenso nei confronti dell'ultimo comma dell'art. 20[87] del progetto del Comitato: i ministri non dovevano essere considerati come dei semplici funzionari responsabili unicamente degli atti dei loro ministeri e desiderati da ogni responsabilità per la politica generale. Il Primo Ministro era sicuramente l'organo propulsore direttivo, ma i ministri dovevano comunque conservare il ruolo di organi costituzionali partecipanti alle deliberazioni intorno alle direttive generali del governo. Il Primo Ministro mantiene l'unità dell'indirizzo politico e coordina le attività dei vari ministri, ha quindi maggiore responsabilità nella politica generale, ma, ciò non toglie che anche gli altri ministri

---

Consiglio dei ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi, https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/11/Tabulazzi_Presidente-CdM.pdf.

[84] Per una storia dei socialisti nel periodo costituente si veda L. DURTS, *La battaglia per la Costituente. Il contributo dei socialisti all'elaborazione della Carta costituzionale*, Arcadia Edizioni, Roma, 2022.

[85] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 9 gennaio 1947, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed013/sed013.pdf.

[86] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 8 gennaio 1947, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed011/sed011.pdf.

[87] L'art. 20 del progetto presentato dal Comitato dei relatori stabiliva che «il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo. Mantiene l'unità d'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, coordina individualmente, e in Consiglio dei ministri, le attività dei Ministri, presiede il Consiglio dei ministri».

abbiano la loro parte di responsabilità. In tal senso, Mortati presentò un emendamento al primo comma dell'art. 20: «Il primo ministro è responsabile dell'attuazione della politica generale del governo approvata dal Parlamento».

Dal versante opposto, La Rocca si dichiarava contrario all'attribuzione di un potere preminente al Primo Ministro. Il rischio che veniva riconosciuto era quello di affidare «poteri eccessivi ad uomini che [avrebbero potuto] non meritarlo». Ciò che veniva messo in discussione era l'espressione dell'articolato nella parte in cui stabiliva che «il primo ministro è responsabile della politica generale del governo». Per il dirigente comunista, il primo ministro avrebbe dovuto avere il compito di coordinare l'attività dei ministri, ma non avrebbe dovuto dirigere da solo la politica generale del governo. La determinazione di una responsabilità esclusiva al Primo Ministro per la politica generale del Governo era rifiutata anche nei principi delucidati da Terracini. Il pericolo si sarebbe manifestato soprattutto con la formazione di governi di coalizione, in cui il Presidente del Consiglio sarebbe risultato legittimato a condurre una politica di carattere personale. I Ministri, nell'idea del Presidente, non dovevano essere esclusivamente dei collaboratori, ma dei soggetti attivi nella direzione della politica stessa[88].

A mediare tra questi due orientamenti intervenne la successiva proposta dell'Onorevole Perassi che, da un lato, sostituiva l'espressione «è responsabile» contenuta nell'originale formulazione dell'art. 20 con il termine «dirige» e, dall'altro, integrava l'art. 19 del progetto specificando che «il Primo Ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza». Il suggerimento veniva motivato da Perassi soffermandosi sulla parola "dirige", la quale doveva essere interpretata nel senso che sia il primo ministro a fissare la politica generale del governo. il programma politico governativo non può essere fissato che con l'accordo tra i vari partiti chiamati a far parte del Governo e deve essere poi approvato dal Parlamento il compito del primo ministro, quindi, è soltanto quello di curare che quel programma sia attuato. E in tal senso che gli deve avere la direzione della politica generale del governo. Non ritiene poi che le responsabilità dei ministri debbano essere limitate agli atti dei loro ministeri. A suo avviso i ministri devono anche essere responsabili solidalmente con il primo ministro della politica generale del governo[89].

Il principio secondo il quale, malgrado il Presidente del Consiglio sia visto come organo propulsore e di direzione, ciò non implica e non può implicare, rispetto all'architettura costituzionale dei rapporti tra Presidente medesimo e Ministri, che questi ultimi non partecipino alle deliberazioni aventi ad oggetto le direttive generali del Governo confluì nel testo del progetto redatto a conclusione dei lavori della Commissione Forti[90], negli articoli:

art. 86. – «Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, e dei Ministri.

---

[88] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 7 gennaio 1947, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed006/sed006.pdf.

[89] CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 10 gennaio 1947, https://documenti.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed011/sed011.pdf.

[90] ARCHIVIO STORICO SENATO DELLA REPUBBLICA, Istituto per la Storia della democrazia repubblicana (ISDER), Fondi Federati, *Testo integrale del progetto di Costituzione licenziato il 12 marzo 1947 dalla Commissione dei 75*, 12 marzo 1947, [Presidenti del Senato, 3.2.2.6].

Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e, su proposta di questo, i Ministri».

art. 87. – «Primo Ministro e Ministri debbono avere la fiducia del Parlamento.

Entro otto giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta all'Assemblea Nazionale per chiederne la fiducia.

La fiducia è accordata su mozione motivata, con voto nominale ed a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea».

art. 88. – «Un voto contrario dell'una o dell'altra Camera su una proposta del Governo non importa dimissioni.

Una mozione di sfiducia non può essere presentata ad una Camera se non è motivata e firmata da un quarto dei componenti, né può essere posta in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Dopo il voto di sfiducia di una delle Camere il Governo, se non intende dimettersi, deve convocare l'Assemblea Nazionale che si pronuncia su una mozione motivata».

Art. 89 – «il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo mane è anche responsabile».

4. La definizione degli articoli della Carta costituzionale italiana: l'Assemblea costituente.

La Commissione dei 75 avrebbe dovuto concludere i propri lavori entro tre mesi dal suo insediamento, ovvero entro il 19 ottobre 1946. Questo termine fu varie volte prorogato e il progetto venne completato e presentato all'Assemblea soltanto all'inizio del febbraio 1947[91].

Il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana fu accompagnato da una relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini: per evitare gli «inconvenienti del passato, le imboscate e le "bucce di limone" su cui cadevano i governi», Ruini forniva delucidazioni sulla scelta presa di ricondurre alla volontà del Parlamento la fiducia o meno ai governi in carica e le funzioni attribuite al Presidente della Repubblica – («egli nomina, e conseguentemente revoca, il Primo Ministro ed i Ministri, i quali devono bensì avere la fiducia del Parlamento»)[92].

Il 4 marzo 1947 l'esame del progetto di Costituzione veniva iscritto per la prima volta all'ordine del giorno dell'Assemblea[93]. I lavori in aula, diretti da Terracini – che dall'8 febbraio era succeduto a Saragat nelle vesti di Presidente dell'Assemblea – iniziarono con una discussione preliminare sull'intero testo, che vide i costituenti impegnati dalla data di apertura dei lavori sino al 12 marzo. Questa prima fase si caratterizzò per l'emergere di aspre critiche nei confronti dell'articolato proposto dalla Commissione. La gran parte vennero

[91] Lo storico Sandro Guerrieri, in uno studio dedicato alla percezione italiana della fondazione della Quarta Repubblica francese, osserva come «[…] il 12 marzo 1947 Meuccio Ruini, rispondendo alla critica mossa alla Commissione dei 75 di aver tardato a presentare il progetto di Costituzione, affermò che era "opinione diffusa" che se in Francia "si fosse messo un po' più di tempo" nello scrivere la Costituzione, si sarebbe forse "evitata la doppia vicenda", in S. GUERRIERI, *«È notevole; ma non è un capolavoro». La fondazione della quarta repubblica nel dibattito costituente italiano*, http://www.fedoa.unina.it/11652/1/capuozzo_valentina_29.pdf.

[92] CAMERA DEI DEPUTATI, Commissione per la Costituzione, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 6 febbraio 1947, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf.

[93] R. CERCHI, *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in «Costituzionalismo.it», https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/Costituzionalismo_301.pdf, Fasc. 1, 2009.

sollevate da coloro che, uomini politici nella fase prefascista, erano rimasti ai margini nella fase di costruzione costituzionale. Fu questo il caso di Orlando[94], il quale contestò che la forma di governo delineata nel progetto potesse considerarsi parlamentare: a suo avviso, mancavano sia l'esistenza di un collegamento continuo tra Gabinetto e Parlamento sia la presenza di poteri adeguati nelle mani del Capo dello Stato. E di Nitti, che, dopo aver criticato il compromesso tra socialisti, comunisti e cattolici, denunciò alcuni rischi di assemblearismo e manifestava la più viva preoccupazione per i colpi che il regionalismo avrebbe potuto portare contro l'unità nazionale[95].

Altre critiche vennero mosse nei confronti dell'impianto eccessivamente compromissorio del progetto di costituzione. Così Croce attaccava il progetto sul piano della «mancanza di coerenza e di armonia»: opera di troppe persone, tra loro profondamente divise. A suo parere, il testo proposto si presentava come la risultante della «mirabile Concordia di parole e discordia di fatti» che veniva caratterizzare i rapporti tra i tre partiti della coalizione governativa. Anche Calamandrei fece riferimento ad un testo elaborato in «tante piccole officine, tanti piccoli laboratori». Egli denunciava i difetti di genericità che avrebbero sicuramente condotto a manifesti disaccordi in seno ai partiti politici[96].

Nel corso della discussione generale fu, in prima battuta, l'esponente comunista[97] Renzo Laconi a rispondere alle obiezioni esternate da Calamandrei: se pur si poteva parlare di compromesso, questo non era stato il prodotto di un «piccolo calcolo politico», ma la conseguenza della fede e della fiducia rivestita nelle istituzioni democratiche considerate come espressione più semplice e schietta della volontà popolare. Per argomentare la propria posizione, Laconi faceva riferimento al fatto che nel progetto erano state previste l'elezione del Capo dello Stato da parte dell'Assemblea Nazionale e l'espressione della fiducia al Governo da parte del Parlamento: «elementi indubbiamente positivi»[98].

Ad esprimere delle perplessità più moderate sulla seconda parte del testo – *L'ordinamento politico dello Stato* – intervenne il socialista Gustavo Ghidini. Indicando la disposizione regolatrice del voto di sfiducia al Governo come l'articolo che più esplicitava il sottostante tentativo di conciliazione tra esigenze in contrasto, rimandava alla sua attuazione per la verifica della sua funzionalità[99].

Nella seduta dell'11 marzo fu invece il Segretario del Pci a porre in discussione l'art. 88 del progetto di Costituzione. Togliatti avanzava dubbi riguardo la decisione di poter mettere in discussione una mozione di sfiducia al governo solo nel caso in cui questa fosse stata presentata da un quarto almeno dei membri dell'Assemblea stessa. Questo meccanismo avrebbe ostacolato la possibilità di gruppi formati da pochi deputati di mettere in discussione

---

[94] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 10 marzo 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed056/sed056.pdf.

[95] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 8 marzo 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed055/sed055.pdf.

[96] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 11 marzo 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed055/sed055.pdf.

[97] C. GIORGI, *La sinistra alla Costituente*, Carrocci Editore, Roma, 2001 non solo ripercorre i percorsi politici ed intellettuali degli esponenti comunisti che furono protagonisti alla costituente – Terracini, Basso, Laconi e Crisafulli – ma, dedica un intero capitolo al contributo di Umberto Terracini e Renzo Laconi nella Seconda sottocommissione.

[98] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 4 marzo 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed050/sed050.pdf.

[99] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 8 marzo 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed055/sed055.pdf.

una mozione di sfiducia. In questa disposizione, a suo avviso, era racchiuso un paradosso: proprio nel momento in cui «tutti criticano il sistema dei grandi partiti che opprimerebbero la libertà delle assemblee parlamentari», si accettava un procedimento che avrebbe comportato ed incentivato l'avvicinamento dei gruppi numericamente minoritari a quelli di massa[100].

Il confronto si orientò nuovamente al piano istituzionale nella seduta del 12 marzo, con la conclusione della discussione preliminare e con l'intervento del Presidente della Commissione per la Costituzione. Ruini tornò a ricondurre l'estensione del senso di responsabilità nel momento del voto di sfiducia ad un governo in carica al necessario intervento delle Camere riunite. Se nelle dinamiche del passato era stato possibile riconoscere nella «imboscata parlamentare, [nel] voto all'ultim'ora, proposto con insidiosa improvvisazione da qualche esperto manovratore» le cause della caduta dei governi, con quanto stabilito nel progetto si sarebbe invece permesso di regolare il pluralismo dei partiti politici[101].

Nel mese di settembre iniziò la discussione generale del Titolo I – «Il Parlamento»; del Titolo II – «Il Capo dello Stato» e del Titolo III – «Il Governo» della Parte seconda del progetto di Costituzione.

Spettò a Tosato, in qualità di relatore per la parte attinente al Presidente della Repubblica e al Governo, ricordare le caratteristiche della forma di governo scelta dalla Commissione. Si era deciso di scartare la forma presidenziale non tanto per il pericolo di cesarismo, quanto per la molteplicità dei partiti esistenti in Italia. Erano state respinte sia la concezione weimariana, nella quale il Presidente era considerato come un polo politico conflittuale con il Parlamento, sia quella dei regimi assembleari, che lo riducono invece a funzioni meramente rappresentative: «il Capo dello Stato sarà il grande regolatore del gioco costituzionale»[102].

La replica più aspra venne pronunciata da La Rocca. In accordo con quanto aveva osservato l'onorevole Orlando, l'esponente comunista riteneva che la forma di governo fuoriuscita dal progetto della Commissione dei 75 non potesse essere considerata un vero sistema parlamentare. Secondo il suo orientamento, per il Capo dello Stato era stato previsto uno spettro troppo ampio di potere, di cui avrebbe potuto abusare. Egli non concordava sulla facoltà assegnata al Capo dello Stato di nominare e revocare il Primo Ministro e i Ministri, poiché la scelta della formazione di un governo non poteva essere attribuita ad una valutazione personale della situazione politica generale effettuata dal Capo dello Stato. Era pur vero che il governo doveva poi presentarsi all'Assemblea per ricevere il voto di fiducia, ma cosa sarebbe successo nei momenti di crisi? Si sarebbe finiti per assecondare l'indicazione e l'orientamento espresso dal Capo dello Stato. «Con le funzioni attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, il figlio spirituale di qualche Boulanger, anche senza i galloni di generale, avrebbe modo di preparare brutti giorni al Paese e gittarlo in pericolose avventure» – sosteneva La Rocca. Per quanto invece concerneva il governo, per l'onorevole comunista anch'esso era stato «pensato e congegnato come organo che sovrasta: non come

[100] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta dell'11 marzo 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed058/sed058.pdf.

[101] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 12 marzo 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed058/sed058.pdf e in *Esauriente risposta del Presidente Ruini*, in «Il Popolo», 13 marzo 1947.

[102] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 12 settembre 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed216/sed216.pdf.

sintesi viva della volontà del Parlamento, non come il braccio operoso del Parlamento, non come il pensiero del Parlamento che si traduce in azione». Questi elementi potevano essere ricondotti ad un unico tipo di ragionamento: si era scelto di potenziare il potere esecutivo a discapito del ruolo e delle funzioni dell'Assemblea nazionale, in altre parole si era quindi cercato «di dare alla sovranità popolare una corona di cartapesta». Il prodotto che ne era fuoriuscito – proseguiva – poteva essere considerato perfino più arretrato delle tradizioni parlamentari avutesi nel periodo di democrazia prefascista: «Il Presidente del Consiglio non è primo tra eguali, *primus inter pares*, […] ma ha una figura e una posizione a sé, di grandissimo rilievo: è il pilota effettivo, il vero comandante della nave dello Stato»[103].

Fu sempre Tosato a ricordare come ci fosse una porzione dell'Assemblea non concorde a quanto era stato precedentemente formulato: coloro che si appellavano al fatto che una Repubblica parlamentare non consentisse la presenza di un presidente forte e che, di conseguenza, volevano accontentarsi di un «presidente decorativo, di un personaggio che abbia un significato puramente simbolico»[104].

Le rimostranze di La Rocca confluirono nella presentazione di un emendamento nel corso della seduta del 23 ottobre 1947. Nella sua proposta l'art. 86 avrebbe dovuto essere sostituito con l'enunciato: «Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri; I Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica». La natura di questo emendamento doveva essere rintracciata nella volontà di impedire che il governo fosse apparso come costituito di due elementi distinti: il Primo Ministro e i Ministri. Secondo i firmatari, il Gabinetto doveva costituire un organo collegiale che solo nel suo insieme avrebbe dovuto rispondere all'indirizzo generale del governo[105].

Ancora una volta, il primo intervento a sfavore dell'emendamento risultò essere quello di Tosato, il quale ricollegò alla sua eventuale approvazione possibili «conseguenze inaccettabili»: il fatto che il governo sarebbe divenuto un organo che avrebbe dovuto agire sempre collegialmente, con la conseguenza che i ministri non sarebbero più figurati come organi costituzionali. Ciò avrebbe rappresentato un arretramento rispetto al progetto promosso dalla Commissione dei 75: «il ritorno a posizioni antiche e superate caratteristiche dei primi ordinamenti costituzionali». Se l'intento dell'Onorevole La Rocca e degli altri firmatari era stato quello di mirare ad ottenere l'unità organica del governo, per Tosato ciò non poteva che essere ottenuto con la presenza di un Primo Ministro con il preciso compito di «ridurre ad un'unità organica la pluralità dei Ministeri, di mantenere l'unità organica del Gabinetto e di far sì che la politica necessariamente unitaria del governo sia concordemente e fedelmente perseguita da tutti i membri del governo»[106].

A conclusione della giornata, l'emendamento presentato da La Rocca non venne accolto, mentre venne approvato l'emendamento presentato dal socialista Gastone Costa, con il quale si sostituiva all'art. 86 la dicitura "Primo Ministro" con quella di "Presidente del Consiglio dei Ministri"».

---

[103] *Ibidem*.

[104] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed225/sed225.pdf.

[105] CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 23 ottobre 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed269/sed269.pdf.

[106] *Ibidem*.

Nonostante il riemergere di mozioni orientate all'elezioni popolare del Capo dello Stato, contrapposte alle proposte di elezione esclusivamente parlamentare, si giunse alla votazione solo dopo aver concordato un testo comune[107], approvato in modo definitivo. In esso non solo era esplicitata la garanzia della rappresentanza delle minoranze regionali, ma il Capo dello Stato veniva fatto rientrare nell'alveo del governo parlamentare.

Nel senso di un percorso di rafforzamento dell'istituto parlamentare e dei partiti politici rispetto al Governo, in sede di Assemblea si ragionò anche sul rapporto fiduciario e sull'assetto strutturale e funzionale del Governo. In merito, si intervenne con la modifica del testo presentato dal Comitato dei 18: si decise per l'attribuzione alle singole Camere del potere di concedere la fiducia – quello di revocarla era già previsto. Respinte risultarono essere le proposte miranti ad aggiungere al testo l'obbligo di motivazione della mozione di sfiducia e l'abolizione di un *quorum* minimo per la sua presentazione. In riferimento al Governo, da un'iniziale attività di intenso confronto sul potenziamento della figura del Presidente del Consiglio nel periodo di transizione, si giunse all'approvazione[108] della Carta costituzionale con un orientamento volto al rafforzamento del principio collegiale[109].

[107] Il testo riportava le firme del comunista Laconi, dal socialdemocratico Carboni, dal democristiano Moro, dal socialista Targetti e dal repubblicano Macrelli, in CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 22 ottobre 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed269/sed269.pdf.

[108] Secondo il programma iniziale – Art. 4 D. Lgs. 16 marzo 1946 n.98 – la Costituente avrebbe dovuto sciogliersi entro otto mesi dalla sua prima riunione, ma prolungandosi i lavori, fu la stessa Assemblea a prorogare la propria attività, una prima volta fino al 24 giugno 1947 – Legge cost. 21 febbraio 1947 n.1 – ed una seconda fino al 31 dicembre 1947. Approvata il 22 dicembre, promulgata il 27 dicembre, la Costituzione della Repubblica italiana entrerà in vigore il 1° gennaio 1948.

[109] G. AMATO – F. BRUNO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 1984; F. RATTO TRABUCCO, *La ricerca della stabilità dell'esecutivo in Assemblea costituente: il richiamo del "modello elvetico" tra parlamentarismo e presidenzialismo*, in «Il Politico», Vol. 76, N. 2, 2011, pp. 19-42; M. FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana, Atti del convegno di Roma del 20-21 febbraio 1998*, Cit., pp. 39-66.

SOLO UNA QUESTIONE DI METODO? EPISTEMOLOGIA, STRUMENTI E LIMITI DELL'INGEGNERIA COSTITUZIONALE TRA POTERE COSTITUENTE E REVISIONE COSTITUZIONALE

di *Gabriele Di Girolamo*

SOMMARIO: 1. Cambiare la Costituzione: il tema del "limite" tra politica costituzionale e politica di revisione costituzionale. 2. In principio fu il potere costituente: genesi ed evoluzione di una dottrina. – 3. Nessun grado di separazione? Il labile confine tra il potere costituente e la potestà di revisione costituzionale. – 4. E il verbo si fece carne: epistemologia del potere di revisione costituzionale. – 5. Un problema di "capienza": rigidità costituzionale e limiti alla revisione nell'ordinamento italiano. – 5.1. Il limite esplicito: l'insuperabilità della forma repubblicana. – 5.2. Oltre la siepe: il "buco nero" dei limiti impliciti. – 5.3. Quale rigidità per il 138 Cost.? Sulla configurabilità di procedimenti di revisione "eterodossi". – 6. Considerazioni conclusive: la "questione del metodo" rileggendo il messaggio alle Camere del Presidente Cossiga sulle riforme costituzionali.

1. *Cambiare la Costituzione: il tema del "limite" tra politica costituzionale e politica di revisione costituzionale*.

La XIX Legislatura della Repubblica Italiana, avviata dalle prime sedute dei due rami del Parlamento tenutesi il 13 ottobre 2022, ha determinato sin da subito la ripresa di attualità del tema delle riforme istituzionali, questione che ormai da oltre un trentennio tiene banco non solo nei dibattiti colti dei tavoli accademici, ma anche nei programmi delle forze politiche, che sempre di più intravedono anche nella manipolazione costituzionale un efficace *instrumentum regni*, funzionale all'attrazione del labile consenso del corpo elettorale.

Un'impostazione strettamente giuridica alla questione delle riforme istituzionali consente di analizzare non solo le soluzioni sostanziali di volta in volta approntate, ma anche – e sotto certi aspetti, forse, soprattutto – le metodologie da implementare per realizzare le prospettate innovazioni all'ordinamento costituzionale. Come già il titolo della presente trattazione intende porre in rilievo, insomma, l'attività di manutenzione – puntuale o sistemica – della Carta fondamentale impone la prioritaria sollevazione e conseguente risoluzione di una ampia questione di metodo, circa il *modus redigendi* da impiegare per realizzare le innovazioni pianificate.

Se con il Maestro di Stagira volesse accogliersi l'insegnamento per cui la forma è disvelatrice della sostanza delle cose poiché *nomina sunt consequentia rerum*[110], è evidente che la metodica di realizzazione di un'opera di qualunque genere incida inevitabilmente sugli esiti della medesima, oltre che sulla più ampia conformazione che in concreto essa possa venire ad assumere. Certamente, logica impone di ritenere che anche le realizzazioni nella materia costituzionale non paiono potersi esimere da una simile meccanica: la presente trattazione, dunque, si propone di affrontare – senza velleità di completezza – i termini nei quali la succitata "questione di metodo" possa declinarsi alla materia dell'ingegneria

[110] *Institutiones Iustinianii*, II, 7, 3.

costituzionale[111], limitando il campo di indagine all'ordinamento italiano e implementando un approccio che sintetizzi insegnamenti di dottrina dello Stato e della costituzione con i dati empirici ricavabili dalla storia delle istituzioni della Repubblica italiana.

Ciò posto in via di primissima approssimazione, in chiave introduttiva del presente studio si vogliono qui accogliere tanto due premesse quanto una considerazione sull'attuale stato dell'agone politico italiano. Innanzitutto, infatti, vale la pena rammentare che, com'è stato sostenuto,

«*la scienza costituzionale e l'esperienza storica insegnano che quando si affronta una riforma costituzionale, non di dettaglio ma di vasto impianto, occorre tener conto almeno di due premesse. La prima premessa è che le Costituzioni sono congegni delicati che vanno trattati con molta cura dal momento che servono a tenere unito il tessuto sociale di un Paese per un lungo arco di tempo, impegnando non una, ma più generazioni […]. La seconda premessa è che le Costituzioni, dal momento che sono destinate a definire, oltre che le basi della convivenza sociale, anche le regole fondamentali del gioco politico, per reggere la prova del tempo devono risultare condivise se non da tutti quanto meno dal numero più alto possibile dei giocatori in campo*»[112].

Parallelamente si vuole qui aderire pure a quella ricostruzione delle vicende politiche del Paese in accordo alla quale, nel torno di tempo degli ultimi trent'anni, sarebbe in corso in Italia una lotta politica – «aperta, diffusa, che coinvolge direttamente l'elettorato attraverso la propaganda, i referendum e le elezioni»[113] – per cambiare la Carta fondamentale redatta dall'Assemblea costituente repubblicana ed entrata in vigore dal 1° gennaio 1948. La circostanza che il mantenimento dell'impianto originale della Costituzione sia divenuto oggetto, a più riprese, di controversia tra le forze politiche ha non infondatamente indotto taluni ad interrogarsi circa la possibilità che la Carta abbia perduto il proprio ruolo di postulato indiscutibile del sistema, con conseguente lesione della forza vincolante della medesima e, in ultima istanza, della sua stessa validità[114].

Questa situazione, che all'indomani dei *referenda* del 1993 avrebbe potuto interpretarsi come manifestazione dell'esistenza delle condizioni politico-sociali per l'avvio di un processo costituente volto ad instaurare di fatto un nuovo ordinamento, dovrebbe semmai considerarsi disvelatrice della sua natura profonda: l'ossessione costituzionale manifestata da tutte le forze politiche nel corso degli ultimi trent'anni e la circostanza che mai si sia riusciti a varare un compromesso ampio e trasversale tra le forze politiche in relazione alle innovazioni di respiro generale da realizzare nell'ordinamento delle istituzioni della Repubblica mettono in luce come la c.d. lotta per la costituzione (o per il cambiamento costituzionale) sia una situazione nella quale innovare allo *status quo* altro non è che «una preferenza sostenuta da alcune forze politiche: se non si riesce a produrla [una nuova

[111] La fortunata formula "ingegneria costituzionale" è di G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995, III ed., trad. it. a cura di O. MASSARI, pp. 211 ss.

[112] E. CHELI, *Che cosa significa cambiare una Costituzione*, ne *il Mulino*, Fascicolo 4, luglio-agosto 2016, p. 622.

[113] M. DOGLIANI, *La lotta per la Costituzione*, in *Diritto pubblico*, a. II, n. 2, p. 293.

[114] *Ivi*, p. 308 ove l'autore riporta come, addirittura, la presente situazione di lotta politica per la Costituzione potrebbe essere interpretata nel senso che «la Costituzione del 1948 sia ancora, certo, formalmente vigente, ma che siano però venute meno le basi, o condizioni, della sua validità».

costituzione, ndr.], semplicemente quelle forze politiche non sono riuscite a raggiungere un 'loro' obiettivo»[115].

Posto, dunque, l'utilizzo evidentemente congiunturale che la classe politica italiana pare aver ormai consolidatamene preso a fare della materia costituzionale e, di conseguenza, stante la possibilità di discutere di un impiego parimenti ipocritamente elettorale della politica di revisione costituzionale[116], risulta *ictu oculi* la necessità di interrogare ancora il concetto di limite, con le sue premesse assiologiche e le conseguenti implicazioni sul piano del diritto costituzionale. Se infatti, pare qui riduttivo il tradizionale punto di vista aristotelico per cui «limite è l'estremità di ciascun oggetto, ossia il primo punto al di là del quale non è possibile assumere alcuna parte dell'oggetto»[117], un approccio che definisce il *limes* in termini strettamente negativi e che ne dischiude esclusivamente il "non essere", tale *modus discendi* pare comunque estremamente fecondo come punto di partenza di un'analisi che voglia indagare l'identità di una costituzione, il che non rileva «solo per salvaguardare i diritti e le libertà fondamentali nel senso di una conservazione degli stessi, ma anche per garantire il massimo della rinnovamento richiesto dalla diacronia sociale e politica, convogliandolo sempre e comunque in un percorso ordinato e costituzionalmente consentito»[118].

2. *In principio fu il potere costituente: genesi ed evoluzione di una dottrina.*

Per interrogarsi proficuamente su come una costituzione formale – qualunque essa sia – possa essere validamente ed efficacemente modificata, pur mantenendo inalterato il perimetro di principi nel quale l'ordinamento nel suo complesso trova la più profonda realizzazione, è inevitabile confrontarsi con l'origine della costituzione medesima e, più precisamente, sulla natura della forza – giuridica o pre-giuridica – che essa ha generato. In altre parole, qualunque discorso incentrato su un'indagine relativa ai limiti nella revisione costituzionale non può che essere preceduto da un'analisi del potere costituente e del rapporto di questo con il potere costituito[119].

D'altronde contro la ricostruzione che vorrebbe il concetto di potere costituente estraneo persino al dibattito politico contemporaneo pare opinare la circostanza che l'on. Giorgia

---

[115] *Ivi*, p. 306. *A fortiori* l'autore sostiene che «quel che è accaduto è che si è prodotto nel paese uno scontro radicale, nutrito di antipolitica e di irrazionalismo; e che questo scontro ha trovato nella contestazione della costituzione […] le parole per esprimersi politicamente, per catalizzarsi e per farsi senso comune».

[116] *Ivi*, pp. 293-294, dove si chiarisce l'espressione "politica costituzionale" «indica un complesso di attività – culturali, giurisprudenziali, legislative e politiche in senso stretto […] - per mezzo delle quali si ridefiniscono continuamente non solo i significati delle singole disposizioni costituzionali, ma, soprattutto, l'unità di senso della costituzione nel suo complesso. Il presupposto teorico di questa espressione è che il testo scritto della costituzione non sia interpretabile - di per sé - come un tutto unitario: né come un sistema di regole, nel senso rigoroso del termine; né come una tavola ordinata (gerarchizzata) di principi; né come un atto di indirizzo intimamente coerente perché unificato dalla volontà del suo portatore».

[117] ARISTOTELE, *Metafisica*, libro V, 16-17, 1022 a.

[118] F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano: considerazioni introduttive*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 4905.

[119] Sul significato dell'espressione "potere costituente" si rimanda per tutti a M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, a. XV, n. 1, 1995, p. 15 ss., il quale precisa che «per quanto il termine "potere" sia uno dei più sfuggenti non solo nel linguaggio giuridico, ma in quello di tutte le scienze sociali […], quando ricorre all'interno dell'espressione "potere costituente" ha un significato univoco: designa una volontà (e di riflesso anche l'attività attraverso cui essa si manifesta) il soggetto che ne è titolare e che la pone in essere».

Meloni, oggi al vertice del Governo della Repubblica che si è fatto latore della (ennesima) proposta di riforma costituzionale atta ad incidere sull'assetto dei supremi organi dello Stato, agli sgoccioli della XVIII Legislatura presentava alla Camera dei Deputati – nella qualità di primo firmatario – una proposta di legge costituzionale titolata "Istituzione di un'Assemblea per la riforma della parte II della Costituzione". Sul presupposto per cui fosse giunto «il momento – non casualmente nella fase di ricostruzione del tessuto sociale italiano così duramente provato dall'incedere della pandemia – di una profonda revisione del sistema, volta alla riedificazione, e non alla mera, formalistica ristrutturazione, dell'architettura istituzionale della Repubblica»[120], il progetto normativo delineava nell'istituzione di un'Assemblea *ad hoc* lo strumento per soddisfare la suddetta esigenza di mutamento: un organo collegiale evidentemente portatore di un'istanza eterodossa all'ordinamento dei poteri costituiti seppur formalmente concepito per la riforma della parte II della Costituzione, all'interno del quale veicolare un più ampio, approfondito, organico dibattito sui profili attinenti al merito[121].

Quello dell'essenza del potere costituente, quasi una sorta di *Inneres Auge* del diritto costituzionale che sempre permane vivo e pulsante sotto il concreto svolgersi giuridico e sociale di una costituzione, è un problema classico della scienza del diritto pubblico[122]. Può dirsi, anzi, che le dottrine del costituzionalismo liberaldemocratico vengano fondate, tra la fine del '700 e l'inizio dell'800, proprio attorno al concetto di potere costituente, così come declinato negli studi del celebre abate Sieyès[123].

---

[120] CAMERA DEI DEPUTATI, Progetto di legge costituzionale C.3541, *Istituzione di un'Assemblea per la riforma della parte II della Costituzione*, XVIII Legislatura, 28 marzo 2022, rintracciabile al seguente link: https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.3541.18PDL0179820.pdf. Il passo citato figura a p. 2.

[121] Contro la soluzione, più volte ciclicamente prospettata, di ricorrere all'istituzione di un'Assemblea Costituente, si rinvia a titolo esemplificativo a A. MORELLI, *Istituire un'assemblea costituente? Una proposta illegittima e pericolosa*, in *lacostituzione.info*, rintracciabile al link lacostituzione.info/index.php/2021/06/02/istituire-unassemblea-costituente-una-proposta-illegittima-e-pericolosa/, ove l'autore così sintetizza il suo pensiero: «Delle due l'una. Se l'organo che si pensa di istituire non è una vera "Assemblea costituente", ma solo una commissione, pur a designazione elettiva, incaricata di predisporre un testo di revisione costituzionale che non tocchi nel loro "contenuto essenziale" i principi supremi, non si comprende il motivo della sua creazione e la stessa denominazione appare impropria. […] Se, invece, si vuole effettivamente dare vita a un'assemblea costituente, totalmente libera di approvare una nuova Costituzione (principi supremi compresi), si sta prospettando una soluzione palesemente incostituzionale, anzi eversiva. C'è però dell'altro. Un'assemblea costituente non è una soluzione adottabile in qualsiasi frangente storico, non può essere usata per superare un momento di stasi politica o una qualunque crisi, pur grave, della dinamica istituzionale. È l'organo titolare del potere costituente, legittimato a dare vita a un nuovo ordinamento».

[122] F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4906, precisa in ogni caso come «un'indagine adesso rivolta assume diverse connotazioni a seconda della disciplina che la ispiri, considerato che il significato del potere costituente per il diritto non è equivalente a quello fatto proprio dalla politologia, dalla sociologia, dalla filosofia politica o dalla storia. Ci si trova dunque innanzi ad una categoria concettuale caratterizzata da poliformia». Nello stesso senso si rinvia a M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1998, p. 261; G. BIANCO, *Brevi note su potere costituente e storia*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Rescigno*, I, Milano, 1998, p. 147; G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, p. 1615.

[123] Il riferimento è a E.J. SIEYÈS, *Che cos'è il terzo Stato?*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Scritti editi. Joseph Emmanuel Sieyez*, tomo I, vol. I, Milano, 1993. Sul legame tra potere costituente e costituzionalismo moderno si rinvia, tra gli altri, a S. ROMANO, *Costituente*, in P. POMBENI (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992, p. 166; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit., p. 16, il quale ritiene che «il concetto di costituzione richiamato dall'espressione "potere costituente" è necessariamente quello di una costituzione "fatta" da una volontà: quello tipico del costituzionalismo moderno […] giacché la costituzione in senso antico, fondata sul principio di tradizione, non rimanda ad alcuna puntuale volontà costituente»

Se, più ampiamente, potrebbe considerarsi il diritto come espressione dell'insanabile ansia delle umane genti di issarsi al ruolo di divinità conformatrice di un mondo da piegare ai propri *desiderata*, il *pouvoir constituant* dell'elaborazione di Sieyès, «come paradigma di un potere libero nei mezzi e nei fini che fonda l'ordine politico a sé subordinato, […] non è in questo senso altro che la traduzione terrena della potestà divina di creazione»[124]: quasi la negazione dell'assioma tradizionale che vuole che un potere trovi necessariamente la propria ragion d'essere nella volizione di un altro soggetto che glielo trasmette[125].

Coerente espressione del clima culturale dell'età dei lumi e delle grandi rivoluzioni, connotato da una sfrenata fiducia nella ragione che – sul piano politico e giuridico – avrebbe consentito all'uomo di farsi esclusivo *faber suae quisque fortunae*, il potere costituente concepito dalla dogmatica francese, avrebbe fatto delle aggregazioni sociali, e della Nazione su tutte[126], vere e proprie entità divine secolarizzate[127], capaci non solo – e riduttivamente – di darsi una costituzione, ma di ordinare la realtà in maniera del tutto arbitraria, con una potestà per definizione assolutamente libera nei fini, nelle forme d'azione e nei contenuti dell'agire, senza la possibilità di concepire argini in grado di contenerne la fluviale corrente[128].

La costruzione teorica dell'abate Sieyès ha presto conosciuto uno straordinario successo scientifico, dando origine ad un intenso e prolifico dibattito colto sul tema del potere costituente e del quale, in questa sede, è possibile dare solo una sintetica esposizione funzionale al tema in esame. In modo particolare, si vuole qui accogliere l'impostazione seguita da consolidata dottrina che, con apprezzabile sforzo di astrazione seguito a comparazione delle maggiori concezioni della costituzione, ha concluso che il potere costituente possa essere declinato o in modo esplicativo o in modo argomentativo, e mentre nel primo senso si possono impiegare definizioni storiografiche o politologiche, nell'altro senso le definizioni argomentative vanno distinte in politiche o giuridiche[129].

Più ampiamente, in accordo all'insegnamento di questa dottrina, se le definizioni esplicative del potere costituente «assumono le costituzioni come un dato, di cui spiegare – attraverso il concetto di potere costituente – la genesi e la riproducibilità; le seconde [le

---

[124] F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4909. Sulla concezione di potere costituente come secolarizzata potestà divina di creazione si rimanda all'insegnamento di C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, ed. it. a cura di A. CARACCIOLO, Milano, 1984, p. 115, il quale afferma che la *potestas* costituente rappresenti una chiara espressione di teoria della teologia politica, in quanto «in talune dichiarazioni di Sieyès il "*pouvoir constituant*" nel suo rapporto con tutti i "*pouvoirs constitués*" appare in un'analogia metafisica con la "*natura naturans*" ed il suo rapporto con la "*natura naturata*" secondo la dottrina di Spinoza: un'inesauribile causa prima di tutte le forme, essa stessa non racchiudibile in nessuna forma, che trae da sé forme eternamente nuove, che crea in modo informale tutte le forme».

[125] G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., p. 1616

[126] M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, in *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, 1993, p. 220, che ritiene si possa affermare che «la rivoluzione francese associa di più l'esercizio del potere costituente all'immagine forte di una originaria unità politica sovrana capace di volere, denominata popolo o nazione». Sul concetto di "Nazione" si rinvia, *ex pluribus*, a V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione [ad vocem]*, in *Enc. Dir.*, Milano, vol. XXVII, 1977, pp. 787 ss.

[127] Sulla natura dei moderni concetti giuridici come espressione di una secolarizzazione di preesistente dogmi teologici si rinvia a C. SCHMITT, *Teologia politica*, trad. it, P. SCHIERA, in G. MIGLIO, P. SCHIERA (a cura di), *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, p. 61.

[128] E.J. SIEYÈS, *Che cos'è il terzo Stato?*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Scritti editi. Joseph Emmanuel Sieyez*, tomo I, vol. I, Milano, 1993, pp. 255-258.

[129] M. DOGLIANI, *Costituente (potere) [ad vocem]*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989, p. 282.

definizioni argomentative, ndr.] assumono le costituzioni come una regola, di cui spiegare – attraverso lo stesso concetto [di potere costituente, ndr.] – la legittimità e la validità»[130]. Limitando lo sguardo al campo del giuridicamente rilevante[131], l'impostazione argomentativa – che qui più interessa – impone di definire il potere costituente come il complesso delle «condizioni della originaria validità delle costituzioni, e cioè i presupposti […] in base ai quali alle costituzioni viene riconosciuto il carattere di prima norma giuridica positiva»[132].

A partire da questo presupposto, può dirsi che nel corso della storia della *scientia iuris* il potere costituente sia stato definito, innanzitutto, come esercizio di un diritto – sia esso quello di tutti membri di una comunità politica indistintamente intesa, del popolo ovvero ancora della Nazione – di concludere il c.d. *covenant* che le dottrine contrattualistiche pongono alla base dello Stato[133]. In secondo luogo, di potere costituente si è discusso come espressione di una sovranità regia legittimata per l'ascendenza trascendente[134]; in terzo luogo, la forza di fondazione di un nuovo ordinamento giuridico è stata individuata nell'esercizio di una libertà originaria fondata su di una situazione di fatto consistente nella inconscia e primitiva tendenza degli esseri umani a raggrupparsi in aggregazioni di simili secondo la socialità dell'insegnamento aristotelico che emerge con forza nei momenti di crisi delle aggregazioni medesime[135]. Ancora, il potere costituente è stato concepito come fondamentale atto di una organizzazione già all'origine intrinsecamente politica, espressione del reticolo di forze che compone una struttura socioeconomica stabilmente ordinata intorno ad un sistema di fini di lungo periodo (la c.d. costituzione materiale)[136].

Viceversa, altri studiosi hanno concepito il potere costituente come esercizio di una potestà di fatto rilevante per il diritto, in accordo a quelle teorie che considerano lo Stato non interamente conoscibile attraverso le categorie del diritto, organizzazione prima politica che giuridica, la quale produce lo stesso diritto che la regola. In accordo a questo approccio,

---

[130] *Ibidem*.

[131] In via del tutto generale così M. DOGLIANI, *Costituente (potere)*, cit., pp. 282-283, sommariamente descrive le impostazioni "non giuridiche": «definito in modo storiografico il potere costituente indica, nel suo primo e più immediato, anche se generico, significato, il complesso di fenomeni ai quali l'esistenza delle costituzioni è legata da un nesso causale. Più precisamente: in quanto concetto concreto il potere costituente designa l'attività che effettivamente ha determinato l'instaurarsi di una costituzione […]. Alla definizione storiografica generalizzante si avvicina quella politologica, nel senso che anch'essa consiste nella tipizzazione di fenomeni causali. Se ne differenzia però per lo specifico carattere dei tipi ricostruiti, che vengono configurati come modelli capaci di spiegare la riproducibilità dei fenomeni sulla cui base sono fondati. […] Tra le definizioni di tipo argomentativo, quelle politiche configurano il potere costituente come la fonte della legittimazione dei poteri costituiti. Il rapporto con la costituzione non è più (solo) genetico, ma di trasmissione della legittimità. Il potere costituente viene assunto come l'unica forma propriamente legittima di potere politico: come il potere dotato di una legittimità originaria, immediatamente sua. I poteri costituiti (le articolazioni del potere politico così come organizzate dalla costituzione) si presentano per contro come legittimati in modo solo indiretto e derivato: in quanto, appunto, stabiliti e conformati dal potere costituente».

[132] *Ivi*, p. 283. A fortiori, l'autore ritiene che «la definizione giuridica consiste dunque nella tipizzazione delle possibili giustificazioni adducibili a sostegno della validità di un nuovo ordinamento: di un ordinamento cioè che non trae la propria validità da quello precedente. Il potere costituente viene così a designare non i fatti in sé che producono la costituzione, ma i presupposti – esterni o incorporati nei fatti stessi, come loro caratteri – alla luce dei quali a quei fatti viene riconosciuta la capacità di produrre le prime norme di diritto del nuovo ordinamento.

[133] *Inter alia* si vedano S. R. GARDINER, *The constitutional documents of the puritan revolution*, Oxford, 1906; G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, tr. it., Milano, 1949, pp. 95 ss.; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, tr. it., Milano, 1982, pp. 27 ss. e 125 ss.

[134] P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlamentaire française (1814-1848)*, Parigi, 1954.

[135] M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Parigi, 1923, pp. 10 e 282.

[136] C. MORTATI, *La costituzione materiale*, Milano, 1940; ID, *Costituzione (dottrine generali) [ad vocem]*, in *Enc. dir.*, vo. XI, Milano, 1962, pp. 161 ss.

infatti, «il rapporto tra fatto e diritto nel momento costituente è così capovolto: non è più in ultima istanza il fatto che è capace di produrre il diritto, ma è il diritto che è capace di riconoscere al fatto la capacità di produrre diritto»[137].

Infine, un peso scientifico non irrilevante va attribuito anche a quelle ricostruzioni di carattere istituzionalista per le quali il potere costituente avrebbe una natura sostanzialmente bicefala, traducendosi una potestà ad un tempo di fatto e di diritto: se, in accordo con tali argomentazioni, l'instaurazione di un nuovo ordinamento è un dato di fatto che assume rilievo giuridico nel momento stesso in cui esso viene in essere, quello che si usa definire come potere costituente è nient'altro che il moto che instaura efficacemente un ordinamento valido, anche quando per costituzione si voglia intendere la «decisione totale sulla specie e la forma dell'unità politica [che, ndr.] vige in forza della volontà politica esistente di chi la pone»[138].

Rebus sic stantibus, a fronte della pluralità di direzioni teoriche percorribili, il quesito circa l'essenza del potere costituente permane sostanzialmente aperto: appare determinante in tal senso la constatazione di una profonda natura bicefala del concetto in esame – che taluni hanno persino definito come una sorta di *monstrum*[139] – il quale «vive, proprio per le sue caratteristiche intrinseche, ai confini tra 'diritto' e 'politica'»[140]. Una simile considerazione, d'altra parte, ha rappresentato la necessaria premessa e il filo rosso che contraddistinguono la teoria che della genesi di una costituzione ha formulato Costantino Mortati, che con la sua ricostruzione del potere costituente ha influenzato l'evolversi del costituzionalismo italiano sulla materia *de qua*: com'è stato efficacemente sostenuto, infatti, la teoria mortatiana della costituzione in senso materiale «ha riattivato il concetto di potere – o meglio, di attività – costituente, facendolo uscire dalla discussione positivistica tutta chiusa nel dilemma se tale concetto fosse estraneo al diritto o da inglobare in esso attraverso la identificazione tra giuridicità ed effettività»[141].

Partendo dal duplice presupposto per cui «alla pari di ogni entità naturale o spirituale, anche lo Stato ha, e non può non avere, la sua costituzione»[142] e che «il potere costituente, inteso nella più larga accezione del termine, e considerato sia nell'aspetto soggettivo dell'organo, che se ne pone titolare, sia in quello oggettivo della funzione in cui esso si esplica, è caratterizzato dal suo immediato riferirsi alla vita della costituzione, che esso accompagna dal momento formativo attraverso tutti gli stadi del suo successivo

---

[137] G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, cit., pp. 302 ss. e 604 ss.

[138] ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi – Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, 27 ss.; ID., «Costituente», in *Dig. It.*, vol. VIII, Torino, 1899-1903, pp. 350 ss. Sul punto si veda anche R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. II, Parigi, 1922, p. 500.

[139] L'epiteto è stato paradigmaticamente impiegato da M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, cit., p. 217.

[140] *Ivi*, p. 218, ove l'autore afferma che il potere costituente «è quella particolare fonte di diritto che si contraddistingue, rispetto alle fonti di diritto direttamente riconducibili alla costituzione in senso formale, per la necessaria presenza in essa di un 'principio politico' che opera in senso costituente, ma è anche quella particolare volontà politica che si contraddistingue, rispetto a tutti i tipi possibili di decisione, per la sua disponibilità a lasciarsi disciplinare in forme giuridiche di tipo costituzionale, come tali sufficientemente stabili nel tempo».

[141] M. DOGLIANI, *Costituente (potere)*, cit., p. 287.

[142] C. MORTATI, *La Costituente. La teoria, la storia, il problema italiano*, in *Raccolta di scritti, I: Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972, p. 7.

svolgimento»[143], Mortati perviene alla gravida considerazione per cui la giuridicità del fenomeno statuale connota la sua esistenza fin dal suo sorgere primo.

Superando i dogmi posti dalle teorie istituzionalistiche di stampo schmittiano, l'accademico e costituente italiano ha espresso la convinzione per la quale, affinché «uno Stato possa formarsi nel seno di una società indifferenziata, oppure un dato tipo sostituirsi ad un altro preesistente»[144], è necessario ma non sufficiente l'emergere o il ridistribuirsi di forze sociali in grado di esprimere una propria volontà sentita dalla collettività come obbligante in modo supremo ed incondizionato. Se, infatti, lo Stato, «per la sua intrinseca natura, non può pensarsi se non come struttura ordinata intorno ad un sistema di principi politici fissati in modo stabile, esso non può sorgere se non quando la suddetta forza materiale sia in grado «di obiettivare la sua volontà, di sottrarla all'arbitrio, di sottoporla ad una norma, suscettibile di raccogliere in unità tutta l'infinita serie di rapporti sociali»[145].

Da qui la celebre chiosa per cui «potere costituente è precisamente la forza predetta vista nel momento in cui si ordina, nel momento in cui, dal fondo di una consociazione più o meno omogenea, più o meno contraddistinta da una tendenza di vita comune, da bisogni unitari, faccia emergere una volontà politica, determini una differenziazione di valori e di posizioni fra i membri di essa, una sopra e sottordinazione di voleri, instauri rapporti di comando e di obbedienza»[146]: detto altrimenti, il potere costituente si identifica con lo Stato come organizzazione giuridica sovrana, connotata di una propria struttura stabile e di consolidati principi ispiratori.

Il potere costituente che si inscrive nella teoria della costituzione materiale è niente di meno che il *trait d'union* tra diritto e politica, «lo spazio della 'politica […] che fonda il diritto pubblico»[147]: esso cessa di essere momento puntiforme di pura volontà di creazione che scade nell'arbitrio semidivino di una mitica e inscindibile soggettività originaria – sia essa il popolo o la Nazione – per evolversi in un processo di instaurazione, teso a realizzare un faticoso compromesso tra diritto e politica, al quale concorrono una pluralità di forze (per Mortati, essenzialmente, i partiti)[148] dominanti rispetto al resto della società e in grado di imporre un manifesto di valori e strategie di sviluppo concepito per assumere il carattere della stabilità[149].

Queste considerazioni consentono di superare la contrapposizione tra diritto e politica connotante la tradizione dello Stato liberale e di dare, dunque, nuova linfa alla discussione sul potere costituente, in quanto tale concetto – declinato secondo l'approccio mortatiano – «consente di collegare il problema della costituzione a quello del ruolo della politica, o meglio, al movimento pendolare che subisce la riflessione circa il rilievo di tale attività umana [in quanto, ndr.] il potere costituente è il momento più alto della politica, ed è anche la

[143] *Ivi*, p. 10.
[144] *Ivi*, p. 12.
[145] *Ivi*, p. 13.
[146] *Ibidem*.
[147] M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, cit., p. 233.
[148] C. MORTATI, *La Costituente*, cit., pp. 84 ss.
[149] M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, cit., p. 232-233; P. BARILE, *Potere costituente*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 594; G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., p. 1619.

proiezione della concezione più alta della politica, intesa come attività capace di imprimere all'organizzazione statale le sue caratteristiche fondamentali»[150].

3. *Nessun grado di separazione? Il labile confine tra il potere costituente e la potestà di revisione costituzionale.*

La rilevanza della concettualizzazione del potere costituente per la presente trattazione si chiarisce esclusivamente ove si consideri, in relazione ad una data costituzione, il medesimo quale premessa necessaria e insostituibile per l'istituzione e l'esercizio di tutte le altre potestà pubbliche: detto altrimenti, si tratta della risalente distinzione tra potere costituente e potere costituito, già paradigmaticamente e schematicamente tracciata dall'abate Sieyès nel senso che «il primo sarebbe tale in quanto libero nei fini e nei mezzi, il secondo, contrapposto, limitato nella sua libertà dai fini costituzionalmente imperativi ad esso imposti mediante il primo»[151].

Emerge con tutta evidenza come l'elemento discretivo, tradizionalmente individuato per distinguere le manifestazioni della giuridicità possibile dalle declinazioni del giuridicamente definito, altro non sia che il concetto del limite ossia la configurabilità di vincoli all'agire umano come possibilità attribuita ad un soggetto di diritto di produrre determinati effetti nella sfera giuridica propria o altrui. Ciò è vero, a maggior ragione, al massimo grado della piramide delle fonti del diritto: il livello costituzionale, infatti, «dove è maggiormente visibile l'innesto tra potenza della volontà politica e disciplina giuridica del potere, offre un campo di sperimentazione privilegiato per individuare e descrivere i processi di trasformazione del non giuridico in giuridico»[152].

D'altronde, tuttavia, pare corretto qui richiamare la considerazione autorevolmente sostenuta da Mortati in accordo alla quale sarebbe semplicistico – se non addirittura radicalmente erroneo – desumere l'elemento di differenziazione del potere costituente rispetto a quelli costituiti dalla mera contrapposizione tra fatto e diritto, «in quanto il primo non potrebbe conferire agli altri la giuridicità, che loro si riconosce, se già non ne fosse esso stesso fornito, se cioè non si presentasse quale forza ordinata, accompagnata da una fondata presunzione di stabilità e di durata»[153].

Ciò posto, la differenziazione tra costituente e costituito non dovrebbe essere ricercata nella supposta arbitrarietà del primo contrapposta alla rigida limitatezza del secondo, quanto nella qualità dei capestri che astringono entrambe le tipologie di situazione giuridica. È stato correttamente osservato, infatti, che «se l'obiettivo del potere costituente è creare un ordine costituito, perimetrando i confini di operatività costituzionalmente consentita, ne discende che sarà proprio il *telos* del potere costituente a pregiudicare l'idea di una forza

[150] M. DOGLIANI, *Costituente (potere)*, cit., p. 287. Sul punto anche M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, cit., p. 233, che afferma paradigmaticamente come «nel potere costituente è dunque inscindibilmente presente l'aspetto 'politico' della decisione che scaturisce dalla differenziazione, dalla competizione e dal conflitto, e l'aspetto 'giuridico' del disciplinamento degli interessi in gioco, della riconduzione ad opzioni di lungo periodo, da incardinare nella costituzione formalmente intesa e nelle istituzioni politiche che essa è in grado di costruire e di legittimare».

[151] F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4912.

[152] G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., p. 1618.

[153] C. MORTATI, *La Costituente*, cit., p. 17.

completamente arbitraria»[154]. Come ammesso pure da un teorico intransigente come Sieyès[155], dunque, persino il potere costituente è sottoposto al rispetto di norme, certamente non giuridico-positive ma per questo non meno stringenti, da intendersi come vincoli non provenienti dal *milieu* dell'ordinamento preesistente che il potere costituente si prefigge di abbattere, ma dai precetti sociali, ideologici, morali che i contesti storici e filosofici del momento impongono[156].

Stando così le cose, si può ritenere che la distinzione tradizionale tra potere costituente e poteri costituiti possa essere mantenuta solo a condizione di ammettere che il primo e i secondi si distinguano essenzialmente in relazione alla propria direzione di marcia: se, infatti, i poteri costituiti – in quanto tali – devono muoversi entro i confini tracciati dallo *status quo*, il potere costituente, per sua indefettibile natura, mira a sovvertire l'ordine costituito: ciò significa che non può concepirsi un potere costituente previsto dall'ordinamento vigente, e questo in virtù del c.d. principio del terzo escluso per cui «o si agisce entro l'ordinamento vigente, ottemperando in questo modo alle sue previsioni formali e materiali e rispettando, gioco forza, le regole che questo pone, oppure si agisce in contrasto con esso, apparendo a quest'ultimo eversivo e giustificando un suo tentativo di reazione»[157].

Proprio in quanto disciplinato nelle forme e nei limiti dalla costituzione, la potestà di revisione costituzionale è stata tradizionalmente contrapposta al potere costituente, in quanto, a differenza di quest'ultimo, connotato da libertà nel fine e indeterminatezza negli strumenti, il primo «è abilitato ad adoperare semplici mutamenti e aggiunte che non tocchino […] i principi fondamentali del regime, poggianti sul consenso delle forze politiche da cui trae effettività l'ordinamento statale»[158]. Se ciò pare chiaro nell'ambito di una prospettazione teorica, più complesso risulta tracciare la linea di demarcazione tra costituente e revisione costituzionale nella pratica dell'operare di un ordinamento giuridico: una difficoltà paradigmaticamente rappresentata dalla celebre disposizione dell'art. 28 della Costituzione francese del 6 messidoro dell'anno I («Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future»), nel suo combinato disposto con l'art. 35 («Quando il Governo viola i diritti del popolo, l'insurrezione è per il popolo e per ciascuna parte del popolo il più sacro dei diritti e il più indispensabile dei doveri»)[159].

In effetti la Costituzione francese del 1793 – espressione della concezione democratico-radicale di stampo giacobino – ponendo sullo stesso piano le attività di revisione, riforma e cambiamento della carta fondamentale, sembrava postulare l'idea di un potere costituente non esauribile nella decisione instaurativa originaria, ma permanentemente nella titolarità e nell'esercitabilità della Nazione: un approccio, quest'ultimo, che in larga parte continua a caratterizzare la cultura costituzionale d'oltralpe, la quale – tutt'oggi ancorata in gran parte

---

[154] F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4913.

[155] E.J. SIEYÈS, *Che cos'è il terzo Stato?*, cit., pp. 253-255.

[156] P. HABERLE, *Lo Stato costituzionale*, trad. it. F. POLITI, Roma, 2003, pp. 131 ss. il quale sostiene che «il vincolo ad un determinato stadio (di sviluppo) di cultura fornisce "elementi reali ed ideali" che non possono essere colti dalla teoria della mera "auto-obbligazione" e dell' "autolimitazione" volontaristica: l' "interiorizzazione" profonda di determinati valori fondamentali […] diviene elemento di cultura obiettivo è determinante»; G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., p. 4913 s.

[157] F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4915

[158] P. BARILE, *Potere costituente*, cit., p. 596.

[159] A. SAITTA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano 1975.

ad una concezione radicale di democrazia liberale – «rifiuta la distinzione tra potere costituente e potere di revisione e ritiene che il primo non si estingua per effetto dell'entrata in vigore della costituzione formale, ma permanga e possa sempre riemergere sotto le vesti, appunto, di un potere di revisione illimitato»[160].

Si tratta di una conclusione radicalmente negata dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale italiane, le quali ad esito di un periodo abbastanza lungo di incertezze e contrapposizioni sono pervenute ad un approdo comune sostanzialmente omogeneo nel considerare potere costituente e potestà di revisione costituzionali due entità da tenere radicalmente separate, in forza della considerazione che la costituzione si origina e consolida attorno ad un nucleo inscalfibile consistente nei cc.dd. principi supremi dell'ordinamento costituzionale, la cui lesione è giustiziabile dinnanzi al Giudice delle leggi[161]. In tal senso, dunque, il potere di revisione è sempre e solo un potere costituito, perché deve svolgersi nell'ambito segnato, in negativo, dal nucleo inviolabile della costituzione stessa la quale ne traccia forme e contenuti; viceversa, il potere costituente si connota per «straordinarietà, non ripristinabilità, consumazione *uno actu*»[162], ponendosi come – relativamente – illimitato e irrimediabilmente in contrasto con lo *status quo* preesistente.

Se, allora, pare potersi affermare con certezza che le trasformazioni incidenti sull'inscalfibile "dura madre" di un ordinamento costituzionale possono «essere apprezzate, dal punto di vista della costituzione vigente, solo come fatti illeciti; e vanno (sul piano teorico) qualificate come atti d'esercizio del potere costituente»[163], nel corso del tempo non sono mancate le voci dissenzienti, fautrici della tesi per cui la distinzione tra potere costituente e poteri costituiti – sub specie, in particolar modo, di potestà di revisione costituzionale – sia ormai obsoleta perché fortemente ancorata ai contesti storici rivoluzionari nell'ambito dei quali fu formulata, oltre che fondata su canoni e schemi impiegabili solo in via astratta quando invece una qualificazione corretta dovrebbe potersi fare in via concreta ed *ex post*[164].

Pur partendo da premesse differenti, pervengono alle medesime conclusioni circa l'attenuazione della distinzione tra potere costituente e potestà di revisione costituzionale coloro i quali, giungendo a ritenere il concetto di "costituzione" oggi ormai definibile solo in

---

[160] M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit., p. 9, *a fortiori* «riporta come l'entrata in funzione del *conseil constitutionnel* ha – in modo solo apparentemente paradossale – rafforzato questa tesi, che ha uno scopo pratico molto preciso: quello di riaffermare la sovranità dell'assemblea rappresentativa e di legittimare il controllo di costituzionalità proprio scongiurando il "governo dei giudici". Intanto il controllo di costituzionalità è ammissibile in quanto […] in ogni momento il sovrano, a condizione di apparire nella sua maestà di costituente può, in una sorta di letto di giustizia, annullare le decisioni dei giudici. Dunque, proprio per consentire l'esistenza del controllo di costituzionalità è necessario presupporre la assoluta libertà del potere rappresentativo di riaffermare, attraverso la revisione costituzionale, norme dichiarate incostituzionali anche per contrasto con i principi supremi della costituzione. È chiaro che potere costituente e potere di revisione vengono così completamente assimilati. Il secondo ha un senso solo se è limitato rispetto al primo. Ma l'obiettivo di questa concezione è proprio quello di negare ogni limite».

[161] Il riferimento giurisprudenziale è a Corte cost., *sent. n. 1146/1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 5565, con nota di S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*. Le conclusioni cui sono più di recente pervenute dottrina e giurisprudenza erano state brillantemente anticipate, *inter alia*, da P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., pp. 74-76.

[162] G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, Milano, 1998, pp. 100 ss.; C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p. 388.

[163] M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit., p. 8.

[164] F. RIMOLI, *Revisione costituzionale [ad vocem]*, in M. AINIS, *Dizionario costituzionale*, Bari-Roma, 2000, pp. 403 ss.

relazione alla capacità di assicurare l'affermazione di valori e diritti fondamentali tipici dello Stato liberal-costituzionale, tale per cui un atto normativo fondamentale che non possedesse tali caratteristiche sarebbe ben lungi dal potersi definire costituzione in senso proprio, sostengono l'opportunità di normativizzare l'esercizio dello stesso potere costituente, intuendone la natura potenzialmente e profondamente eversiva di quei postulati valoriali che si intende declinare come eredità antropologica e culturale non suscettibile di essere messa oltre in discussione[165].

Se, da un lato, l'accoglimento delle suddette ricostruzioni consentirebbe di considerare il potere costituente ormai del tutto confluito nella ristretta nozione di potestà di revisione costituzionale, si tratta, tuttavia, di posizioni che qui s'intende sottoporre a vaglio critico. Innanzitutto, la teoria – per così dire – dello scadimento del potere costituente rispetto alla potestà di revisione sembra scontare l'implementazione di una concezione "rivoluzionaria" del primo, fondata sull'idea che «o il potere costituente si afferma in punta di baionetta o è altro da sé, non esiste, non è un potere costituente»[166]. Di contro, invece, è stato opportunamente rilevato come così opinando non si terrebbe conto del naturale evolversi delle cose, con il conseguente rischio di immaginare che «il potere costituente si manifesti sempre palesemente, a viso aperto, con quei connotati rivoluzionari o para-rivoluzionari che si pretendono archiviati dalla storia, o quantomeno con un intento eversivo palese che abbracci l'intero nucleo costituzionale fondamentale, senza comprendere che, come tutte le tensioni tra opposti, quella tra tutela dell'ordine da una parte e sua eversione dall'altra non è affatto destinata a sparire ma semplicemente a ripresentarsi sotto forme diverse»[167], anche a mezzo di strumenti ben più subdoli e silenti.

D'altra parte, se dunque bisogna partire dalla considerazione che il potere costituente non possa dirsi affatto esaurito bensì mutato nelle forme del suo concreto manifestarsi, parrebbe perdere fondamento pure la tesi per cui la positivizzazione in senso sorvegliato e limitato della *voluntas constitutionis generandi* ne farebbe un potere del tutto fungibile con la potestà di revisione costituzionale: certamente, l'idea di cristallizzare il potere costituente pare offrire indubbi vantaggi, consistenti essenzialmente nella possibilità di incanalare momenti di eventuale crisi istituzionale allo scopo di scongiurare gli sconvolgimenti più critici. Allo stesso tempo, tuttavia, tale approccio rischia di dar seguito ed un esiziale errore concettuale, se si tiene in considerazione che «per quanto significativo sia il mutamento che deriva dalla

---

[165] Così soprattutto P. HABERLE, *Lo Stato costituzionale*, trad. it. F. POLITI, Roma, 2005, pp. 8 ss. Sulla positivizzazione di procedure di rinnovazione dell'intero dettato costituzionale (cc.dd. clausole di suicidio) si vedano P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione costituzionale*, in *Nss.dig.it*, vol. XV, Torino, 1967, p. 777; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Annali del Seminario giuridico della Università di Catania*, Napoli, 1949, p. 31, *sub* nota 4; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, p. 284, *sub* nota 5. Sulla questione pare potersi dire ancora valida la risalente obiezione di V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1928, p. 146, il quale bollava come «inammissibile che una costituzione possa ammettere nel suo seno un potere capace di distruggerla». Sulla circostanza che l'art. 138 della costituzione italiana rappresenti un chiaro esempio di positivizzazione di un potere costituente "ammansito" si rimanda a A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali (art. 134-139)*, Bologna-Roma, 1981, p. 712, il quale sostiene che «l'articolo in esame viene dunque a disciplinare un "potere costituente" che assume carattere, per così dire, ordinario, in contrapposizione a quel potere costituente straordinario che fu esercitato dall'Assemblea costituente e, limitatamente alla "questione istituzionale", dal popolo mediante il referendum del 2 giugno 1946».

[166] F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4918.

[167] *Ivi*, pp. 4919 s.

riforma "costituente e costituzionalizzata" sarà sempre l'ordine vigente ad aver dato ad essa la legittimità per esprimersi *ex lege*»[168].

Stando così le cose, il progressivo assorbimento, pure in termini formali, del potere costituente da parte della potestà di revisione rischia di condurre gli ordinamenti sulla via del sonno della ragione che genera mostri, dietro al quale possono celarsi «un errore e un superficiale adagio, i quali impediscono di rendere intellegibile una realtà, quella costituente, che essendo in continuo mutamento deve sempre essere riletta e riveduta in relazione al tempo in cui si opera»[169]. Questo ragionamento, condotto alle sue estreme conseguenze, consente di mettere in guardia gli ordinamenti dall'esiziale pericolo al quale può condurre la convinzione di aver imbrigliato come burattinaio la fluviale forza creatrice della volontà costituente, la quale – stante la sua radicale insensibilità alla forma[170] – ben può ammantarsi delle vesti del potere costituito di revisione costituzionale[171].

La presa di consapevolezza per cui la linea di demarcazione tra potere costituente e potestà di revisione costituzionale appare estremamente labile e – per certi versi – addirittura inconsistente consente di accogliere la tesi di coloro i quali ritengono che tra i due poteri esista un rapporto di genere a specie, per cui «il potere di revisione costituzionale è della stessa natura del potere costituente, ed anzi è in esso compreso in quanto produce modificazioni alla costituzione formale secondo regole precostituite ma accettate dal potere costituente nel suo sviluppo storico»[172]. Non è un caso dunque che lo stesso Mortati affermava potersi distinguere un potere costituente in senso proprio da uno in termini impropri, nella cui definizione avrebbe dovuto ricomprendersi l'attività che provvede alle modificazioni della costituzione dopo la sua originaria formazione, postulando dunque una contrapposizione tra i due concetti ricostruibile non in termini di sostanza ma solo di quantità, con la conseguenza per cui «l'attività di revisione pur differenziandosi dagli altri gradi attraverso i quali si svolge la volontà dello Stato, perché tutti li precedono e li condiziona, appare tuttavia essa stessa

---

[168] *Ivi*, p. 4922. Analogamente anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., p. 101, secondo il quale, enfaticamente, «chi combatte un nemico non può pretendere di farlo nel nome del nemico stesso».

[169] F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4924.

[170] A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002, pp. 110 ss.

[171] P. BARILE, *Potere costituente*, cit., p. 597, il quale è chiaro nell'affermare che «qualora il potere di revisione costituzionale esorbita dai limiti che sono ad esso consustanziali, e che spesso le costituzioni enumerano espressamente […], si avrebbe esercizio sostanziale di potere costituente attraverso il canale formale della revisione costituzionale; qualora infatti gli strumenti di revisione siano utilizzati per trasformare il principio di validità dell'ordinamento, cioè permutare la norma fondamentale posta a base dell'esercizio della sovranità, gli organi agenti in sede revisionale diventerebbero organi costituenti, poiché in conseguenza della loro attività verrebbe ad instaurarsi un nuovo ordinamento». Così anche C. MORTATI, *La Costituente*, cit., p. 19; F. PIERANDREI, *Costituente (Assemblea) [ad vocem]*, in *Nss.d.it*, vol. IV, 1959, pp. 1049 s.; F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4921. In tal senso pare opportuno riportare l'espressione coniata da R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato, in Forum di Quaderni costituzionali*, p. 2, il quale, con riferimento all'ipotesi di un Governo che cambi le regole elettorali alla vigilia dello scioglimento anticipato delle Camere, determinandone l'esito, parla di «colpo di Stato "in doppio petto", cioè ammantato di forme legali».

[172] P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 74. Nello stesso senso si rinvia a G. CODACCI PISANELLI, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, 1946, p. 10. *Contra* gli autori che sostengono la tesi c.d. pancostituente secondo la quale gli organi costituzionali destinati a garantire l'osservanza e l'attuazione la costituzione sarebbero organi del potere costituente, la cui volontà resterebbe in tal modo immanente nell'ordinamento: sul punto C. JANNACCONE, *La Costituente dello Stato democratico*, Pisa-Roma, 1945, pp. 21 e 159-163.

subordinata a principi da essa posti, che la trascendono, e che non può modificare se non a patto di far venir meno l'identità dello Stato, che invece suo compito mantenere»[173].

4. E il verbo si fece carne: epistemologia della modifica costituzionale in regime di rigidità.

Venendo, dunque, a rideterminare il *focus* della trattazione su "l'altra metà del cielo" del progredire costituzionale – il potere di revisione – pare utile richiamare nuovamente il celebre prescritto dell'art. 28 della Costituzione giacobina francese del 1793, il quale nell'affermare l'assoluto diritto del popolo di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione, nel declinare una sorta di potere costituente ad esercizio permanente, dava plastica rappresentazione ad uno dei dilemmi del diritto costituzionale: «da un canto, non potersi conservare senza mutare e, d'altro canto, non poter mutare così profondamente e rapidamente senza negare la sua permanenza e stabilità, cioè la sua stessa identità»[174].

L'affermazione per cui «una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future» è gravida della consapevolezza che le costituzioni non possono essere immuni al divenire umano, il che impedirebbe la capacità di adattamento delle prime al fluire indefettibile del secondo, pur nella concreta stabilità che le stesse si propongono realizzare e conservare nel tempo. D'altronde è lo stesso Mortati ad affermare che il rapporto fra stabilità e mutamento, fra statica e dinamica, è comune a qualsiasi tipo di costituzione in quanto sistema che, «pur caratterizzato com'è dall'esigenza di durare onde dirigere l'ordinamento in tutto il corso della sua esistenza, deve poter adeguarsi agli eventi sempre nuovi che sopravvengono durante tale corso, senza quindi che possa assumere carattere di immodificabilità»[175].

Quanto sin qui esposto, dunque, consente di comprendere come la tensione tra potere costituente e ordine costituito abbia raggiunto il suo massimo attrito in relazione alla configurazione e alla concreta declinazione della potestà di revisione costituzionale, i cui connotati sollevano dubbi circa la possibilità di una sua netta distinzione dalla originaria volontà di creazione di un nuovo ordinamento giuridico. Si tratta di un problema classico della storia del diritto pubblico, se si tiene in considerazione che la rigidità delle Costituzioni fece la propria comparsa a partire dalla fine XVIII sec. nelle repubbliche nordamericane come essenziale guarentigia della stabilità del patto sociale di cui le Carte si sarebbero fatte portatrici: superando l'approccio iniziale che aveva indotto i legislatori a concepire costituzioni perfette e quindi immutabili, progressivamente tutti gli Stati membri della Confederazione delle ex colonie britanniche nordamericane si dotarono di carte fondamentali disciplinanti le procedure *sui generis* fissate per il proprio emendamento[176].

---

[173] C. MORTATI, *La Costituente*, cit., pp. 10 e 19.

[174] F. GALLO, *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, in *Ricerche Giuridiche*, vol. 2, n. 2, Venezia, 2013, p. 467.

[175] C. MORTATI, *Costituzione [ad vocem]*, in *Enc. Dir.*, Milano, vol. XI, 1962, p. 186, il quale – *a fortiori* – sostiene che «non ha senso pertanto porre il problema dell'astratta possibilità di apportare modifiche alla costituzione, poiché anche nell'ipotesi che questa non contenga alcuna disposizione sul proprio mutamento o addirittura inibisca espressamente ogni modifica, non sarebbe lecito né desumere dal silenzio una clausola di assoluta immodificabilità, né ritenere assolutamente vincolante il divieto».

[176] P. BARILE, *La revisione della costituzione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 66.

L'esempio d'oltreoceano fu seguito pure dai costituenti rivoluzionari francesi e belgi e successivamente, nei secoli XIX e XX, dalla massima parte degli Stati di diritto sorti dopo le grandi rivoluzioni liberali: dunque, quando si parla di costituzione rigide si intende alludere, tradizionalmente – e forse, oggi, semplicisticamente – «a quelle costituzioni scritte che prevedono il modo con cui potranno essere emendate attraverso un organo speciale di legislazione costituzionale, che può identificarsi con l'organo legislativo ordinario, cui venga imposto un aggravamento di procedura, al duplice scopo di provocare un più maturo e tempestivo esame e di raccogliere intorno all'emendamento un consenso maggiore di quello che ordinariamente viene richiesto per la votazione delle leggi ordinarie»[177].

In questo senso, dunque, se la tendenza contemporanea all'irrigidimento della costituzione viene a porsi come mezzo più diffuso di garanzia del rispetto del testo – onde ottenere che le sue modifiche siano, almeno in certi limiti, non impedite, bensì circondate da speciali garanzie funzionali a far sì che esse risultino da una più approfondita ponderazione e poggino su un consenso sufficientemente diffuso[178] – e nella consapevolezza che si svilupperà meglio oltre, per cui il mutamento costituzionale può manifestarsi con fattezze differenti da quelle formalizzate dalle norme di diritto positivo «poiché la predisposizione di appositi procedimenti per la revisione costituzionale non è sufficiente a precludere in concreto modifiche poste in essere diversamente»[179], ai fini della presente trattazione pare utile procedere alla sintetica costruzione di una tassonomia delle divere forme in cui la potestà di revisione costituzionale può trovare estrinsecazione.

Se con Mortati pare potersi ritenere che il criterio generale più idoneo a differenziare fra loro i vari tipi storici del procedimento di revisione è quello della differente titolarità del potere di provvedere alla modifica stessa, può distinguersi tra modelli autocratici, aristocratici e democratici, con la possibilità che la combinazione tra gli stessi dia origine a numerosi sottotipi[180]. Omettendo un riferimento approfondito alla prima delle categorie su indicate in quanto espressione di potere individualizzato, alla seconda tipologia si riconducono i casi in cui la revisione è demandata monopolisticamente agli organi rappresentativi, con esclusione di ogni intervento diretto o indiretto del corpo elettorale; al contrario, invece, democratici vanno intesi i procedimenti di revisione che richiedono come essenziale e indefettibile la compartecipazione del popolo – secondo forme e modalità differenti – all'*iter* di modifica della carta fondamentale.

Nell'ambito della categoria dei procedimenti cc.dd. aristocratici sono da distinguere gli ordinamenti che attribuiscono la potestà di revisione allo stesso organo titolare del potere

[177] *Ivi*, pp. 67-68. Si rimanda sul punto a H. KELSEN, *Natura e valore della democrazia*, in *Lineamenti di una teoria generale dello Stato*, trad. it., Roma, 1933, p. 264; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Padova, 1934, p. 189.

[178] F. GALLO, *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, cit., p. 467, del quale si riporta un estratto del limpido ragionamento: «La non revisionabilità assoluta – e cioè la negazione di ogni intervento sul testo costituzionale – lungi dal rafforzare la scelta costituente, renderebbe la Carta costituzionale insensibile al mutare dei rapporti politici e della coscienza sociale e la condannerebbe ad essere travolta dalla storia o ad essere ricacciata nella sfera della giuridica irrilevanza; come accadde, in epoca fascista, allo Statuto albertino, che si proclamava, antistoricamente, "irrevocabile e perpetuo" in tutte le sue clausole. Invece, la revisionabilità assoluta, consentendo la continua modifica del nucleo essenziale della Costituzione con l'alternarsi delle maggioranze di governo, avrebbe il difetto opposto. Farebbe cioè perdere ad essa quei caratteri di durevolezza e stabilità sui quali si fonda l'autorità etica, ancor prima che giuridica, della Carta fondamentale e, quindi, dello Stato costituzionale di diritto».

[179] C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 187

[180] *Ivi*, p. 188.

legislativo ordinario (con la previsione di modalità attinenti alla fase preliminare, alla presentazione o discussione del progetto – come nel caso che si richieda l'iniziativa da parte di altri organi, o la previa audizione di pareri obbligatori – la richiesta di maggioranze speciali, l'aggiunta al requisito della maggioranza anche di uno speciale *quorum*, ovvero anche l'esigenza della ripetizione del voto favorevole all'emendamento, da effettuarsi ad intervalli di tempo)[181], da quelli in cui l'esercizio della medesima è demandato ad un organo apposito, sia esso un'assemblea costituita dalle Camere insieme riunite, un'assemblea speciale formata dalle stesse Camere con l'aggiunta di altri membri estranei ovvero, infine, un'assemblea formata ad hoc[182].

Passando ora alla terza ed ultima categoria, che racchiude le diverse tipologie di procedure di revisione connotate dall'intervento popolare, va rilevato che è notevole l'eterogeneità che connota le forme riconducibili all'idealtipo, potendosi distinguere casi in cui la partecipazione del corpo elettorale sia prevista come necessaria ai fini del perfezionamento dell'*iter*, ovvero le ipotesi in cui essa sia concepita invece come condizione solo eventuale[183]. In ogni caso, ad

[181] Cfr. art. 90 costituzione francese del 1946 («La revisione ha luogo nelle forme seguenti. La revisione deve essere decisa con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Nazionale. Tale deliberazione indica l'oggetto della revisione. Essa è sottoposta, nel termine minimo di tre mesi, ad una seconda lettura, alla quale deve procedersi nelle stesse forme della prima, a meno che la deliberazione non sia stata adottata a maggioranza assoluta dal Consiglio della Repubblica, cui dev'essere inviata dall'Assemblea Nazionale. Dopo tale seconda lettura, l'Assemblea Nazionale elabora il progetto di legge per la revisione della Costituzione. Tale progetto è sottoposto al Parlamento e votato a maggioranza, nelle forme previste per le leggi ordinarie. Il progetto è sottoposto a referendum, salvo che sia stato adottato in seconda lettura dall'Assemblea Nazionale colla maggioranza dei due terzi o sia stato votato colla maggioranza dei tre quinti da ciascuna delle due assemblee. Il progetto è promulgato come legge costituzionale dal Presidente della Repubblica entro gli otto giorni dalla sua adozione. Nessuna revisione costituzionale relativa all'esistenza del Consiglio della Repubblica potrà essere attuata senza il consenso del Consiglio stesso o senza ricorso a un referendum»); art. 112 costituzione norvegese («Ove l'esperienza dimostri che qualche parte dell'attuale Costituzione del regno di Norvegia debba essere modificata, la proposta viene fatta allo Storthing nella prima sessione ordinaria dopo una nuova elezione, stampata e pubblicata. Ma soltanto uno Storthing ordinario, dopo una nuova elezione, può decidere se la modifica proposta debba o no aver luogo. Tuttavia nessuna modificazione deve mai contraddire i principii della presente Costituzione, ma limitarsi soltanto a mutamenti in certe disposizioni che non ne alterino lo spirito. Ciascun emendamento deve essere votato dallo Storthing a maggioranza di due terzi dei voti»).

[182] Cfr. art. 8 costituzione francese del 1875 («Le Camere avranno il diritto, con deliberazioni separate, prese in ciascuna alla maggioranza assoluta dei voti, sia spontaneamente, sia su richiesta del Presidente della Repubblica, di dichiarare che vi è luogo a revisione delle leggi costituzionali. – Dopo che ciascuna delle due Camere avrà preso questa risoluzione, esse si riuniranno in Assemblea nazionale per procedere alla revisione. – Le deliberazioni che importino revisione delle leggi costituzionali, in tutto o in parte, dovranno essere prese alla maggioranza assoluta dei membri componenti l'Assemblea nazionale. Tuttavia, per tutta la durata dei poteri conferiti dalla legge del 20 novembre 1873 al maresciallo de Mac-Mahon, questa revisione può aver luogo solo su proposta del Presidente della Repubblica»); art. 5 costituzione USA («Il Congresso, quando i due terzi di ciascuna Camera lo ritengano necessario, potrà proporre emendamenti a questa Costituzione o, su richiesta dei Legislativi dei due terzi dei vari Stati, potrà convocare una Convenzione per proporre emendamenti, che, in entrambi i casi, saranno validi ad ogni intento e proposito come parte di questa Costituzione quando ratificati dai Legislativi dei tre quarti dei diversi Stati, o da apposite Convenzioni nei tre quarti di essi, a seconda che l'uno o l'altro modo di ratifica sia proposto dal Congresso; con l'eccezione che nessun emendamento che sia fatto prima dell'anno 1808 potrà in qualsiasi modo incidere sulla prima e sulla quarta clausola della Sezione nona dell'articolo primo; e che nessuno Stato potrà, senza il suo consenso, esser privato della sua parità di suffragio nel Senato»).

[183] Cfr. art. 76 costituzione di Weimar («La costituzione può essere mutata in via legislativa. Tuttavia le modificazioni sono possibili solo se siano presenti i due terzi dei membri assegnati per legge al Reichstag, e vi consentano due terzi dei presenti. Anche le decisioni del Reichsrat dirette al mutamento della costituzione richiedono la maggioranza dei due terzi dei voti. Se per iniziativa popolare un mutamento costituzionale deve aver luogo con referendum è necessario che si raggiunga il consenso della maggioranza degli elettori. Se il Reichstag abbia approvato una legge modificativa della costituzione contro l'opposizione del Reichsrat il presidente non potrà procedere alla sua

esito dell'analisi relativa alle tipologizzazione delle revisioni costituzionali effettuate in via formale pare potersi affermare che in nessun caso, salvo la costituzione medesima disponga diversamente, la modifica delle norme della carta fondamentale debba avvenire con modalità rispettose del c.d. principio del parallelismo delle forme, che imporrebbe l'analogia tra il *modus redigendi* – tanto sul piano dei soggetti agenti, quanto su quello operativo – implementato per la costituzione originaria[184].

Ciò posto, per completezza di trattazione, un seppur sintetico inquadramento della fenomenologia epistemica del problema delle modifiche alla costituzione formale non può non dare conto del fatto che la revisione costituzionale, operata a mezzo delle procedure speciali definite dalla medesima carta fondamentale, non esauriscano le possibili vie attraverso le quali il fenomeno *de qua* può trovare estrinsecazione. Se, infatti, l'azione del potere di revisione a mezzo di emendamenti al testo della costituzione (sia in termini additivi, quanto di interpretazione autentica) dovrebbe rappresentare, in un regime di rigidità costituzionale, il canale unico per la modifica dell'ordinamento positivo, va ormai pacificamente accolta la tesi per la quale «la fallacia dell'opinione che vede nel procedimento di revisione il grado più alto della volontà statale e nella sua disciplina il contenuto più specifico di ogni carta costituzionale […] risulta ancor meglio riaffermato dalla osservazione degli ordinamenti statali, la quale mostra come operino sempre fatalmente in essi, quali che siano le loro strutture, fattori produttivi non già solo di temporanee interruzioni del vigore delle norme costituzionali […] ma di mutamenti più o meno estesi che assumono carattere permanente»[185].

Questo stato di cose, in particolare, si comprende a partire dalla constatazione del carattere "costituito" delle norme che disciplinano la revisione costituzionale, il che fa sì che esse – al pari di tutte le altre norme – siano rivolte alla soddisfazione degli interessi dei consociati, subendo per questo l'ineliminabile influenza dell'operare delle forze sociali e politiche. Un tale ascendente può manifestarsi anzitutto per il tramite del medesimo diritto positivo, «mediante l'azione del comune potere legislativo che, attraverso l'emanazione di leggi ordinarie, può sviluppare notevolmente i principi istituzionali senza trasformarli in radicalmente, ma in mondo da adeguarli concretamente alle necessità popolari»[186].

D'altra parte, il fenomeno pare assumere ben maggiore rilevanza nella veste delle cc.dd. modifiche tacite della costituzione, indicandosi come tali quelle «caratterizzate non già solo dal mancato mutamento del testo, ma dalla loro derivazione da soggetti diversi da quelli cui è affidato in via esclusiva il potere di effettuarle ed attraverso congegni anche diversi da quelli

---

pubblicazione se il Reichsrat entro due settimane richieda la decisione popolare su di essa»); art. 89 costituzione francese («L'iniziativa della revisione della Costituzione spetta congiuntamente al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, e ai membri del Parlamento. Il progetto o la proposta di revisione deve essere esaminato alle condizioni e entro i termini stabiliti al terzo comma dell'articolo 42 e votato in termini identici dalle due assemblee. La revisione è definitiva dopo essere stata approvata con referendum. Tuttavia, il progetto di revisione non è sottoposto a referendum quando il Presidente della Repubblica decide di sottoporlo al Parlamento convocato in seduta comune; in tal caso, il progetto di revisione è approvato solo se ottiene la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi. L'Ufficio di Presidenza del Parlamento in seduta comune è quello dell'Assemblea nazionale. Nessuna procedura di revisione può essere avviata o proseguita quando è in corso una violazione dell'integrità del territorio. La forma repubblicana del Governo non può costituire oggetto di revisione»).

[184] C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., p. 224; C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 189.

[185] C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 197.

[186] P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., p. 82

formali»[187]. Se – a prima battuta – ammettere che una carta fondamentale che disciplina espressamente la procedura per la propria emendazione possa apparire radicalmente inconciliabile con il principio medesimo della rigidità costituzionale, l'apparente contraddizione può essere facilmente superata se si tiene in considerazione il rapporto che lega la società al fenomeno giuridico complessivamente inteso: quest'ultimo, come il piè veloce Achille nel paradosso zenoniano, tutto preso a inseguire la prima senza la concreta capacità di raggiungerla.

Tutto quanto su esposto assume un significato ancor più rilevante proprio in relazione alle fonti di rango costituzionale che occupano il più elevato gradino della gerarchia della produzione giuridica, poiché «i principi fondamentali prescrivono un progetto generale di società che non esiste nella realtà ma che, appunto, si vuole realizzare»[188], con la conseguenza che la stessa supremazia normativa della costituzione va posta necessariamente in relazione con il divenire sociale. In questo modo viene ad instaurarsi un processo dialettico bidirezionale tra la costituzione e la viva consociazione che ad essa è sottesa, con la prima che plasma la società, la quale – a sua volta – costringe la costituzione a adattarsi al costante mutamento che è proprio delle vicende umane[189].

Posto che una modifica tacita potrebbe realizzarsi per il tramite di fatti giuridici come le consuetudini o le prassi, le convenzioni o la *soft law*, in ogni caso il fenomeno stesso risulta dal distacco che si determina fra il testo scritto e la realtà costituzionale, con la conseguenza che la costruzione di una tassonomia delle forme in cui questo potrebbe manifestarsi dovrebbe muovere dalla considerazione della specie e del grado di tale distacco: con Mortati potrebbe affermarsi che «sembra debba effettuarsi una bipartizione considerando, da una parte, i mutamenti che, pur rispettando la lettera di una disposizione, contraddicono alla *ratio* che l'aveva ispirata, oppure, giovandosi della indeterminatezza della norma costituzionale, tale da poter ricevere più significati, o dell'assenza di specifiche disposizioni, sostituiscono al significato attribuito ad essa in un primo tempo, o al modo prima seguito nel colmare la lacuna, significati e modi differenti, e, dall'altra, quei mutamenti che invece si pongono in netto irriducibile contrasto con le formule consacrate nella costituzione»[190].

La constatazione della concreta possibilità – tutt'altro che recondita – che si realizzi una modifica tacita della costituzione conduce inevitabilmente a porsi la questione del rapporto che tra la prima può intessere con la revisione costituzionale propriamente detta. Un quesito la cui risposta è rigorosamente subordinata all'idea di costituzione che si intende

---

[187] C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 197; A. MORRONE, *Fonti Normative. Concetti generali, problemi, casi*, II ed., Bologna, 2022, pp. 117-118, il quale dà del fenomeno una definizione ampia e lungimirante, in accordo alla quale «modifiche tacite sarebbero, in senso largo, gli adattamenti, della costituzione scritta alla realtà di una società politica formata (in quanto ordinamento giuridico) e vivente. […] Tuttavia, non ogni scostamento dal testo è una modifica tacita costituzionale: mentre il primo termine indica qualsiasi deviazione dal testo scritto, per aversi una modifica è necessario accertare l'avvenuta trasformazione del testo in altro da sé, tanto che il risultato della metamorfosi non ha più nulla a che fare con la realtà originaria. […] gli scostamenti sono il frutto del divenire di un ordinamento, mentre le modifiche tacite registrano l'avvenuto compimento di una trasformazione».

[188] A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 116.

[189] A. RUGGERI, *Le modifiche tacite della costituzione, settant'anni dopo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2018, p. 4, rintracciabile al seguente link: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Antonio_Ruggeri_-_Le_modifiche_tacite_della_costituzione_settant_anni_dopo.pdf ; G. TRAVES, *Duttilità della costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV – *Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, 1969, p. 623

[190] C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 197.

implementare: una concezione di costituzione in senso riflessivo, infatti, per la quale la carta non vige in sé ma la sua forza riflette continuamente un essere organizzato, per la quale – in definitiva – l'essere condiziona il dover essere, le modifiche tacite rappresentano la principale e più fisiologica forma del naturale processo di adattamento della costituzione al divenire umano; d'altra parte, invece, nel contesto di una costituzione intesa in senso performativo (o trasformativo) che si intende come entità capace di autodefinizione normativa, l'unica espressione di modifica al dettato costituzionale non può che essere quella da farsi nelle forme dallo stesso prescritte, dovendosi bollare come radicalmente illegittime tutte quelle che si realizzino al di fuori del recinto del diritto positivo[191].

5. *Un problema di "capienza": rigidità costituzionale e limiti alla revisione nell'ordinamento italiano.*

Tutto quanto su esposto, al netto delle questioni che inevitabilmente rimangono aperte e intorno alle quali il dibattito scientifico è ben lungi dal dirsi esaurito, consente di attribuire al problema della revisione costituzionale la centralità che esso deve occupare nel quadro della ricerca accademica e, soprattutto, del confronto tra le forze politiche. Stando così le cose, non deve sollevare alcuna meraviglia il fatto che, ad ogni nuovo tentativo di realizzare riforme di ampio respiro che incidano sul dettato della costituzione del 1948, l'intensità del dibattito aumenti più che proporzionalmente, con una sempre più marcata polarizzazione verso quella che potrebbe dirsi una schematica contrapposizione tra "miglioristi" e "originalisti".

Se certamente l'indagine sulla natura giuridica del potere di revisione costituzionale deve rappresentare l'imprescindibile premessa a qualunque discorso sul tema in analisi, essa non può farsi monade della dottrina pura del diritto, bensì funzionalizzata ad una più precisa comprensione dei confini entro i quali la potestà medesima può essere validamente esercitata nel quadro di un ordinamento giuridico improntato ai valori del costituzionalismo liberaldemocratico. Volendo impiegare una terminologia più precisa, si sente qui il bisogno di chiarire il significato che dovrebbe validamente potersi attribuire al carattere della rigidità che si considera proprio di tutte le costituzioni varate dal secondo dopoguerra ad oggi nel quadro degli Stati appartenenti alla tradizione liberaldemocratica.

Come *supra* è stato incidentalmente accennato, infatti, la letteratura tradizionale si esprime nel senso che la distinzione tra costituzioni rigide e costituzioni flessibili riposerebbe esclusivamente nel disciplinamento (o meno) di una speciale procedura di modifica delle medesime, al più attribuendosi rilievo in tal senso anche alla previsione della giurisdizione di legittimità costituzionale sulla generalità delle norme di legge[192]. Si tratta di un approccio che, in accordo all'insegnamento della dottrina più recente, pare non essere più in grado di cogliere le più particolari sfumature di significato che il concetto della rigidità costituzionale ha finito per acquisire tra la seconda metà del XX secolo e le prime tre decadi del nuovo Millennio.

La tradizionale impostazione, che vede la rigidità un mero precipitato della previsione di meccanismi giuridici che rendano più complesso l'emendamento della costituzione, infatti,

[191] A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 119.

[192] In questo senso, *inter alia*, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 128; A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, cit., p. 703.

sembra insensibile all'essenziale valore etico, oltre che giuridico, che le carte fondamentali hanno preso ad assumere nel suddetto torno di tempo, intente come sono non tanto a fissare una meccanica «*τάξις τῶν ἀρκῶν*»[193] ("distribuzione di cariche"), quanto ad esprimere l'intima «*ψυχὴ πόλεως*»[194] ("anima della città") ovverosia il complesso ordinato a sistema dei principi fondamentali della comunità politica, costruito allo scopo di fondare il potere, limitarlo e dargli un fine conforme col sottostante patto sociale[195]. Poiché, allora, le moderne costituzioni liberaldemocratiche non paiono accontentarsi di dar conto «di raccogliere e dichiarare il diritto quale si è venuto gradualmente e spontaneamente elaborando»[196], ma hanno addirittura la velleità di porsi come "trasformatore" permanente delle società che ad esse soggiacciono, ecco che la rigidità di una carta fondamentale – come anche la sua supremazia all'interno della gerarchia delle fonti del diritti – viene a discendere dalla normatività della medesima, quest'ultima frutto del contenuto fondamentale che caratterizza una costituzione[197].

Questa considerazione consente di generarne altre che ne rappresentano l'immediato precipitato[198]: affermare che la rigidità di una costituzione discende dal suo contenuto più caratteristico comporta innanzitutto escludere che la previsione di una procedura aggravata di revisione costituzionale e del sindacato di costituzionalità delle leggi rappresenti la causa della rigidità medesima, ma semmai una garanzia funzionale alla medesima. In secondo luogo, una rigidità così concepita assume una differente graduazione d'intensità in relazione alle norme che rechino i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale; infine, il procedimento di revisione costituzionale, pur aggravato che esso sia, pur nel suo essere disciplinato dalla costituzione medesima non può assumere il ruolo di viatico per introdurre qualsiasi modifica alla Carta fondamentale, ove la medesima si traduca in un'alterazione delle norme che incarnano i principi di cui sopra.

Tutto quanto visto può essere più efficacemente apprezzato nell'ambito di un opportuno – seppur sintetico – inquadramento storico che dia conto del percorso attraverso il quale il principio della rigidità costituzionale è stato progressivamente accolto dall'ordinamento giuridico fino a farne uno dei tratti più caratterizzanti. Com'è stato correttamente osservato, infatti, «la distinzione fra regimi a costituzione flessibile e regimi a costituzione rigida presenta particolare importanza per l'ordinamento italiano proprio perché esso è passato in epoca ancora recente dall'uno all'altro ed il passaggio è avvenuto a conclusione di vicende

---

[193] ARISTOTELE, *Politica*, 1290a, ove lo Stagirita precisa che «le cariche tutti le distribuiscono in rapporto alla forza di chi partecipa alla costituzione o ad una qualità ad essi comune».

[194] ISOCRATE, *Aeropagitico*, 12, 14, «*Ἔστι γὰρ ψυχὴ πόλεως οὐδὲν ἕτερον ἢ πολιτεία, τοσαύτην ἔχουσα δύναμιν ὅσην περ ἐν σώματι φρόνησις. Αὕτη γάρ ἐστιν ἡ βουλευομένη περὶ ἁπάντων, καὶ τὰ μὲν ἀγαθὰ διαφυλάττουσα, τὰς δὲ συμφορὰς διαφεύγουσα*» [trad. it. «L'anima di una città non è nient'altro che la costituzione, che possiede tanta forza quanto ne ha nel corpo l'intelligenza. È la costituzione che assume le deliberazioni riguardo a qualsiasi argomento, custodisce i beni, allontana le disgrazie; ad essa è giusto che si conformino sia le leggi sia gli oratori sia i privati cittadini e che essi agiscano in accordo con la costituzione che si trovano ad avere»].

[195] A. MORRONE, *Costituzione*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, pp. 21 ss.; P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica. Profili sistematici*, Firenze, 1951, p. 49.

[196] S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali*, in *Scritti minori*, vol. I – *Diritto costituzionale*, Milano, 1950, p. 264.

[197] A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 103.

[198] *Ivi*, p. 104.

che hanno particolarmente impegnato gli studiosi italiani determinarne, sotto questo profilo, l'esatta portata»[199].

Il carattere flessibile della costituzione della monarchia sabauda nel periodo antecedente alla formazione del Regno d'Italia costituisce un dogma unanimemente accettato: l'assenza di un meccanismo formale per la revisione dello Statuto Albertino e l'omissione di qualsiasi dispositivo volto a vigilare sulla conformità costituzionale delle leggi rappresentano senz'altro i principali dati a suffragio di una simile ricostruzione[200]. D'altra parte, la circostanza che il preambolo della Carta piemontese recasse una clausola di auto-qualificazione nel senso di attribuire allo Statuto il rilievo di «legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile» è stata tradizionalmente e comunemente interpretata come un solenne impegno di non revoca indirizzato principalmente al monarca e alla sua dinastia, piuttosto che un'affermazione di rilievo giuridico conferente alla costituzione liberale una condizione di sostanziale immutabilità, suscettibile di attribuirgli sicura supremazia rispetto alla legislazione ordinaria all'interno del sistema normativo[201].

Le trasformazioni gradualmente introdotte, spesso ancor prima del compimento dell'unità nazionale (si pensi, ad esempio, alla transizione dalla forma di governo eminentemente costituzionale ad una di matrice monarchico-parlamentare), sono state realizzate senza alcuna modifica esplicita della lettera dello Statuto pur alterando radicalmente la struttura dello Stato e il relativo sistema di governo[202]. Del carattere flessibile della costituzione dell'Italia liberale si prese a dubitare con maggior fondatezza solo dopo l'instaurazione del regime fascista e, in particolare, con il varo della legge 9 dicembre 1928, n. 2693, istitutiva del Gran Consiglio del Fascismo, il cui art. 12 imponeva che, per le proposte di legge in materia costituzionale, il Capo del Governo dovesse obbligatoriamente richiedere il parere dell'organo deliberativo del regime[203].

L'entrata in vigore di questa disposizione indusse buona parte della dottrina a sostenere un primo "irrigidimento" della costituzione del Regno d'Italia, tesi quest'ultima che – sviluppata alle sue estreme conseguenze – induceva i medesimi autori a ritenere configurabile una prima forma di sindacato di costituzionalità da demandarsi all'autorità giudiziaria e traducentesi nella disapplicazione di norme di legge incidenti sulla materia costituzionale, ove adottate in difetto del parere del Gran Consiglio[204]. Questa tesi, pur autorevolmente sostenuta e in parte *de qua* suffragata anche da alcuni passaggi "galeotti" della relazione ministeriale allegata alla

---

[199] A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, cit., p. 709.

[200] P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., p. 69.

[201] G. SAREDO, *Trattato Delle Leggi, Dei Loro Conflitti Di Luogo e Di Tempo e Della Loro Applicazione*, Firenze, 1886, pp. 140-147; G.G. STENDARDI, *Statuto del Regno [ad vocem]*, in *Nss.dig.it.*, vol. XVIII, Torino, 1971, pp. 422-425 P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino [ad vocem]*, in *Enc. Dir.*, Milano, vol. XLIII, 1990, pp. 986.

[202] A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, cit., p. 710.

[203] Questo principio è stato successivamente ribadito dalla legge 15 dicembre 1930, n. 1696, che prescriveva che il parere del Gran Consiglio, quando richiesto, fosse menzionato nella formula di promulgazione della legge.

[204] Si vedano, *inter alia*, T. MARCHI, *Sul carattere rigido o flessibile della costituzione italiana*, in AA.VV., *Raccolta di Scritti di diritto pubblico in onore di G. Vacchelli*, Milano, 1938, p. 326; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., 108 sgg.; G. ZANOBINI, *Gerarchia e parità fra le fonti*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, vol. I, Padova, 1940, p. 606. *Contra* S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1941, p. 399; A.C. JEMOLO, *La legge 9 dicembre 1928, n. 2693 ed il concetto di legge costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di O. Ranelletti*, vol. II, Padova, 1931, pp. 73 ss.

legge del 1928, non ebbe alcun seguito nell'operato concreto della giurisprudenza, la quale mai ebbe ad esercitare un simile controllo[205].

In seguito alla caduta del regime fascista, si tornò a discutere della rigidità della costituzione in relazione al disposto dell'art. 3, co. 1 d.lgs.lg. 16 marzo 1946, n. 98, che assegnava al Governo la maggior parte delle competenze legislative ordinarie, riservando all'Assemblea costituente esclusivamente la competenza in materia costituzionale. Dalla descritta delega la dottrina unanime desumeva che, in attesa della deliberazione della redigenda costituzione repubblicana, i principi costituzionali al momento in vigore non potessero essere modificati tramite leggi ordinarie, con la conseguenza ulteriore che a qualsiasi giudice sarebbe stato consentito disapplicare le norme legislative ordinarie contrastanti con i suddetti principi costituzionali[206].

Già prima della convocazione dell'Assemblea costituente i principali partiti politici italiani si erano abbondantemente pronunciati a favore dell'opzione di una costituzione rigida, come dimostrano i lavori della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, (istituita presso il Ministero per la Costituente), la cui Relazione conclusiva risolveva all'unanimità in senso nettamente positivo – e sulla base di varie considerazioni giuridiche e politiche – il problema del se convenisse o meno una costituzione di tipo rigido[207].

In seno all'Assemblea costituente, il problema si ripropose nel corso dei lavori della c.d. Commissione dei Settantacinque: nel corso del dibattito, il relatore on. Conti propose il sistema del referendum, sostenendo la necessità di procedere all'istituzione di un organo di revisione anche in funzione di tutela del progettato regionalismo; da par suo, l'altro relatore, on. Rossi, propose un sistema di revisione basato sullo scioglimento delle Camere che trovava consenzienti l'on. Terracini e l'on. Einaudi, contrari gli onn. Tosato, Perassi e Mortati. Dopo un primo momento in cui la soluzione "Rossi" pareva dover prevalere, fu la proposta dell'on. Perassi a superare le contrapposizioni tra le parti, fluendo negli artt. 130 e 131 del progetto definitivo di costituzione, il cui testo è poi stato trasposto quasi integralmente negli artt. 138 e 139 della Costituzione[208].

Il relatore della Commissione per la costituzione, on. Ruini, nella relazione allegata al progetto e presentata il 6 febbraio 1947, affermava che le scelte operate per il procedimento di revisione costituzionale, nel segno dell'implementazione di criteri più semplici (senza ricorrere ai sistemi dell'approvazione in due legislature successive o dello scioglimento automatico delle camere dopo la prima lettura) erano state motivate dalla considerazione che «se la costituzione deve essere rigida, una troppo macchinosa e complicata procedura di revisione ostacolerebbe il cammino ad un completamento dell'edificio costituzionale; che vogliamo sia nelle sue grandi mura definitivo ed abbia vita di secoli; ma potrà essere

[205] P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., p. 69.

[206] A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, cit., p. 711, il quale – a fortiori – ricorda che «questo indirizzo interpretativo fu confermato da una celebre sentenza della Corte di cassazione [sent. SS.UU., 28 luglio 1947, n. 1212, in *Foro it*., 1947, I, p. 545, ndr.], paragonata da un commentatore alla sentenza Marbury v. Madison, la quale gettò le basi per il controllo incidentale di costituzionalità delle leggi, successivamente esercitato (benché con scarsa efficacia) dai giudici ordinari, in applicazione della disposizione transitoria VII, comma 30, della Costituzione, nel periodo intercorso fino all'istituzione della Corte costituzionale (1948-1955)».

[207] MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. I – *Problemi costituzionali/organizzazione dello Stato*, Roma, 1946, pp. 6-8 e 37 ss.

[208] P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., p. 72.

necessario rimettervi le mani, negli sviluppi, non ancora esattamente prevedibili, dei sistemi costituzionali»[209].

5.1. Il limite esplicito: l'insuperabilità della forma repubblicana.

Se, com'è stato acutamente osservato, il problema dei limiti alla revisione costituzionale è «sostanzialmente connesso all'altro della continuità dell'ordinamento, e ciò perché contenere il mutamento della costituzione entro certi argini null'altro può significare se non avvertire l'esigenza di sottrarre ad esso quelle sue parti considerate essenziali a contrassegnare l'ordinamento»[210], ma al contempo affermare l'esistenza di limiti alla revisione delle strutture costituzionali non può significare che si accetti l'idea assolutamente priva di ragionevolezza di una costituzione da intendersi come fonte sempre uguale a sé stessa e insensibile al divenire socio-politico, premesso tutto quanto sopra analizzato è possibile infine dedicare un'opportuna digressione alla dottrina che ha tentato a ricondurre a sistema il concetto di limite nel quadro dell'ordinamento costituzionale.

In via di prima approssimazione, in particolare, si può dare atto della constatazione – pacifica in dottrina – per cui, sulla scorta delle norme positive e delle ulteriori elaborazioni dotte che da esse possono farsi, la figura del limite alla revisione costituzionale ben può declinarsi in forme differenti, consentendosi in questo modo un'articolata tassonomia del fenomeno. Richiamandosi alla schematizzazione effettuata efficacemente da Mortati, si ritiene potersi distinguere tra varie specie di limiti[211]: a) formali, se riguardano i procedimenti da osservare per la validità delle revisioni, ovvero sostanziali, se invece abbiano ad oggetto il contenuto delle singole statuizioni costituzionali; b) espressi, se trovino la loro precisa formulazione nel testo della Carta fondamentale, ovvero impliciti, ove si desumano da particolari qualificazioni che accompagnano le normazioni oppure siano argomentabili dal sistema considerato nel suo complesso o da singole sue parti; c) eteronomi o autonomi, a seconda che essi rinviino ad altri ordinamenti o presupposti non necessariamente immanenti, ovvero trovino la loro fonte nel testo costituzionale; d) assoluti, se – dalla volontà espressa del costituente o in modo implicito – risulti che i limiti siano da considerare insuperabili, ovvero relativi, superabili solo per mezzo di procedimenti aggravati.

Volendo declinare il tema in relazione all'ordinamento costituzionale italiano, un primo interesse per la trattazione assume la figura del limite assoluto ed espresso, di cui può dirsi rilevantissima espressione la solenne statuizione di cui all'art. 139 Cost. che prescrive – con rara chiarezza – l'irrevisionabilità della forma Repubblicana, preferita dal popolo votante rispetto all'opzione monarchica con il referendum istituzionale del 2 giugno 1946[212]. Sul piano della dottrina delle costituzioni, la disposizione assume carattere di particolare paradigamticità se si considera che a smentire l'esattezza delle tesi negatrici dei limiti alla revisione non può considerarsi privo di significato l'elemento «della frequente apposizione in numerose carte costituzionali di limiti di tal genere, variamente formulati e riguardanti o

[209] ASSEMBLEA COSTITUENTE, Commissione per la Costituzione, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, Roma, 6 febbraio 1947, p. 15.
[210] C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 204.
[211] *Ivi*, p. 206.
[212] A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 112.

l'assoluto divieto di mutare determinate disposizioni, o di mutarle prima del decorso di un certo periodo di tempo, o di mutarle senza il ricorso a procedure superaggravate»[213].

La vivace discussione che animò l'Assemblea costituente in merito alla disposizione che sarebbe successivamente divenuta l'art. 139 Cost. si comprende solo tenendo in considerazione il significato politico essenziale che questa norma, collocata a suggello della nuova Carta costituzionale, avrebbe rivestito a poco più di un anno dal referendum istituzionale in qualità di formale ipostatizzazione della frattura tra il nuovo ordinamento repubblicano e il precedente regime statutario e fascista[214]. Si comprende, dunque, il perché l'art. 139 Cost. sia stato descritto come «una norma "contro"»[215], la quale, finché la questione istituzionale avesse conservato concreta vitalità politica nella società italiana, sarebbe stata destinata ad essere considerata quasi esclusivamente come un argine da consolidare o da abbattere, a seconda dei diversi punti di vista.

A fronte di un tale contesto, la sottrazione della forma repubblicana al procedimento di revisione costituzionale è stata ritenuta giuridicamente fondata essenzialmente sulla base dell'argomentazione per cui la medesima sarebbe attinente alla forma di Stato, quindi elemento coessenziale al tipo di regime instaurato in Italia ed espressione imprescindibile della costituzione materiale sulla quale si sorregge quella formale[216]. D'altronde è bene ricordare come, le premesse all'affermazione del principio sacralizzato dall'art. 139 Cost. furono poste prima ancora del referendum del 1946, come può confermarsi dalla lettura del combinato disposto dell'art. 1, co. 1, d.l.lgt. 151/1944 e dell'art. 1 d.l.lgt. 98/1946, norme dalle quali già prima dell'entrata in funzione dell'Assemblea costituente la stessa si sarebbe vista privata della possibilità di pronunciarsi sulla questione della forma istituzionale dello Stato, inderogabilmente demandata al popolo votante: il principio democratico veniva a sostituire integralmente quello monarchico come elemento primario del sistema costituzionale[217].

Un'attenzione del tutto marginale, invece, per lungo tempo è stata riservata al significato positivo della norma e alla ricerca dei contenuti concreti dell'espressione "forma repubblicana": la dottrina si attestava sull'accettazione di un acritico e superficiale concetto di "repubblica" come forma di governo caratterizzata dalla sola elettività e temporaneità della carica di Capo dello Stato, per ciò contrapposto all'assetto monarchico improntato sul principio della designazione ereditaria e della connessa durata vitalizia della carica[218]. Le

---

[213] C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 205.

[214] Per una sintetica ma efficace ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente sull'art. 131 del progetto di Costituzione si rinvia a G. VOLPE, *Commento all'art. 139 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali (art. 134-139)*, Bologna-Roma, 1981, p. 729 ss.

[215] *Ivi*, p. 735.

[216] In questo senso, tra gli altri, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, II ed., Padova, 1958, pp. 46 ss.; P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, pp. 76 ss.; M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, pp. 70 ss.

[217] G. VOLPE, *Commento all'art. 139 Cost.*, cit., p. 743, il quale – *ibidem*, *sub* nota 3 – precisa che «si può senza dubbio affermare che la monarchia statutaria decade già prima dell'esito del referendum istituzionale con l'entrata in vigore del d.l.lgt. 25 giugno 1944, n. 151: il principio monarchico venne distrutto nel momento in cui fu previsto che la sua permanenza legittimazione doveva essere sottoposta alla volontà di un'assemblea eletta dal popolo e rappresentativa della sovranità popolare». Sul punto anche A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, Padova, 1972, pp. 67 ss.

[218] Questa la posizione espressa tradizionalmente da E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922, pp. 285 ss.

ricerche successive, invece, hanno consentito di realizzare una più ampia ricostruzione dei connotati della *res publica* sacralizzata nell'art. 139 Cost., della quale costituirebbero elementi coessenziali istituti quali, tra gli altri, il principio del governo della volontà popolare (art. 1 Cost.) – e, quindi, i principi che costituiscono i presupposti per la sua effettiva realizzazione (il principio personalista, *ex* art. 2 Cost., il principio di uguaglianza, *ex* art. 3 Cost., il principio maggioritario interno agli organi collegiali, ecc.), il carattere elettivo del Capo dello Stato, la pari elettività dell'organo demandato alla elezione del Presidente della Repubblica, il principio del suffragio universale unitamente ai fondamentali criteri della parità, della libertà e della segretezza del voto[219].

5.2. Oltre la siepe: il "buco nero" dei limiti impliciti.

Discorrendo in relazione alle tipologie di limiti alla revisione costituzionale, particolare rilievo assume la categoria dei cc.dd. limiti impliciti così denominati in quanto «non espressi, ma necessariamente ricompresi nella costituzione sia pure in forma inespressa»[220]. L'elaborazione della categoria, al centro di un ampio dibattito che ha visto impegnata anche la giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca sin dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, si fonda sulla considerazione per cui «quando si sostiene […] che la distinzione tra costituzioni rigide e flessibili, basata sulla esistenza o no di procedure aggravate per operare dei mutamenti costituzionali, ha un carattere del tutto relativo – in quanto ogni costituzione contiene una parte sottratta ad ogni possibilità di revisione – si ha la chiara percezione – quando non vi è, addirittura, esplicita ammissione – che tali misteriosi limiti assertivamente insuperabili non vengono individuati nella costituzione formale, ancorché interpretata teleologicamente, e che essi vengano piuttosto dedotti dalla struttura costituzionale concretamente esistente ovvero dalla sottostante costituzione materiale»[221].

Concentrando il *focus* della trattazione in relazione all'ordinamento italiano, è stato affermato che i limiti impliciti alla revisione costituzionale dovrebbero potersi ricavare per due vie che – a ben guardare – non paiono alternative ma semmai complementari: innanzitutto potrebbe svilupparsi il concetto di "forma repubblicana" di cui all'art. 139 Cost., considerando muniti di totale irrevisionabilità tutti i caratteri integranti la predetta forma; d'altra parte, poi, potrebbero concepirsi i limiti impliciti come espressione dell'interpretazione logico-sistematica del complesso delle disposizioni che compongono il dettato della costituzione repubblicana[222].

Nel caso di specie, tuttavia, parrebbe potersi applicare una curiosa proprietà commutativa, che consente di combinare entrambi gli addendi in qualunque ordine arrivando comunque al medesimo risultato finale, consistente nell'elaborazione di una articolata categoria di precetti costituzionali non suscettibili di contrazione, neppure per il tramite della procedura di

---

[219] G. VOLPE, *Commento all'art. 139 Cost.*, cit., pp. 744-745; A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, cit., pp. 83 ss.

[220] A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 113.

[221] A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1997, pp. 27-28. Sul punto si rinvia a C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., pp. 35 ss.; C. MORTATI, *Costituzione*, cit., pp. 145 e 206; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, vol. I, Milano, 1970, p. 79.

[222] A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 112.

revisione di cui all'art. 138 della Carta fondamentale[223]. L'implementazione della categoria dei limiti impliciti, allora, consente di dare ulteriore suffragio alle più recenti concezioni della rigidità costituzionale di cui si è dato sinteticamente atto *supra* e in virtù delle quali il primato delle moderne costituzioni liberaldemocratiche si giustifica per essere le stesse sistemi coerenti di fondamentali postulati valoriali e non semplici complessi di norme suscettibili di revisione secondo procedure giuridiche più o meno complesse.

Per quanto impliciti, tali limiti paiono certamente non meno assoluti e dirimenti di quelli che tali sono qualificati espressamente dall'ordinamento, «essenziali perché riguardano parti costitutive dell'essenza della costituzione, e come tali del tutto sottratti ad ogni specie di mutamento»[224], dovendosi parimenti ammettere che «il carattere di assolutezza del limite non può risultare solo dalla testuale statuizione in tal senso fatta dal costituente bensì dalla interpretazione che di essa deve compiersi alla luce del sistema»[225].

Tutto ciò premesso, dunque, si vuole qui accogliere quella ricostruzione dottrinale che efficacemente individua i limiti impliciti alla revisione costituzionale in quei principi che innervano la forma di Stato che la costituzione materiale attualmente operante in Italia realizza e la cui modificazione porterebbe inevitabilmente ad una radicale trasformazione del regime attualmente vigente, posto che – come già si è avuto modo di porre in evidenza – «tale trasformazione è indubbiamente possibile, ma quand'anche sia compiuta con mezzi non violenti e finanche ove siano interamente rispettate le forme legali della revisione costituzionale, dà comunque luogo ad una rivoluzione, cui segue l'instaurazione di un nuovo regime, corrispondente ad una diversa forma di Stato»[226].

Se, dunque, non pare potersi mettere in dubbio il carattere assoluto dei limiti impliciti alla revisione costituzionale, la circostanza che essi debbano ricavarsi per il tramite di un processo ermeneutico potenzialmente complesso e – per sua natura – inevitabilmente opinabile nelle conclusioni, pone inevitabili questioni attorno all'individuazione dei suddetti capestri, dei quali – va da sé – non è possibile fornire un elenco tassativo. Certamente un'utile indicazione in tal senso può essere ricavata dalle disposizioni rientranti nella sezione preliminare del testo della Carta fondamentale – intitolata appunto "principi fondamentali" – con la precisazione, tuttavia, che tale dato formale non può dirsi compiutamente definitorio, dovendosi ammettere tanto che la sola collocazione di una norma all'interno della predetta sezione ne determini l'automatica sussunzione nella categoria dei principi fondamentali in senso stretto[227], quanto

[223] *Ivi*, pp. 112-113.

[224] C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 206, il quale – a fortiori – afferma che «l'avere riannodato l'intangibilità dei principi coessenziali ad un ordinamento positivo alla stessa funzione propria della costituzione che li consacra e li garantisce, conduce a respingere l'opinione la quale attribuisce alla intangibilità medesima un valore solo relativo, in quanto la ricollega alla eccezionalità delle forme e dei procedimenti dai quali la costituzione ha tratto la sua vita, e pertanto ritiene necessaria la rinnovazione delle une e degli altri per potere procedere alle modifiche riguardanti i principi stessi».

[225] *Ibidem*.

[226] A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, cit., p. 721.

[227] *Ivi*, p. 724. Poco oltre l'autore si presta ad un apprezzabile sforzo di astrazione per distinguere principi fondamentali "nella forma" e principi fondamentali "nella sostanza": «Così, ad esempio, appare modificabile la disposizione che stabilisce i colori della bandiera nazionale (art. 12), ma sono invece sicuramente inderogabili il principio di sovranità popolare (art. 1 20 comma), il principio solidaristico (art. 2), il principio di eguaglianza formale e sostanziale (art. 3), il principio di tutela del lavoro (art. 1 10 comma, e 4), il principio autonomistico (art. 5), il principio pluralistico (ad alcune manifestazioni del quale si riferiscono gli art. 6, 7 ed 8, mentre altre sono esplicitate in altre parti della Costituzione), o il principio internazionalistico (art. 10 e 11)».

che è ben possibile che altri principi dotati di eguale funzione limitativa possano ricavarsi da disposizioni costituzionali comprese in altre parti della Carta od eventualmente anche in leggi costituzionali *extra vagantes*[228].

Ad oggi, la dottrina dei limiti impliciti può considerarsi un tratto caratteristico e consolidato dell'ordinamento costituzionale italiano, soprattutto in virtù dell'avallo che la stessa ha autorevolmente ricevuto da parte del Giudice delle Leggi attraverso la celebre sentenza n. 1146 del 1988, nella quale la Corte dopo aver premesso che «la costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali»[229], ha affermato che nella categoria i cui confini sono stati così tratteggiati vanno ricompresi «tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»[230].

Pur statuendo solennemente che i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, deve rilevarsi come la giurisprudenza costituzionale – nonostante alcune aperture in tal senso: cfr. tra le altre sent. n. 18/1982; sentt. nn. 26/1979, 54/1979 e 223/1996 – non abbia mai provveduto ad un espressa enunciazione dei principi supremi dell'ordinamento: a ben vedere, d'altra parte, potrebbe doversi discorrere di una scelta tutto sommato consapevole del Giudice delle Leggi, funzionalizzata a fare della categoria dei limiti impliciti una sorta di fattispecie aperta, presupposta e non specificata.

Se questo approccio pare chiaramente improntato allo scopo di per impedire l'effetto poco desiderabile «di irrigidire la costituzione, mentre assumere la prospettiva, certo indeterminata, dei principi caratterizzanti la comunità favorisce una continua e necessaria discussione intorno ai fondamenti del processo di integrazione politica, più coerente con il concetto aperto di costituzione democratica»[231], la Corte costituzionale non ha rinunciato ad attribuirsi il ruolo di interprete fondamentale dei postulati valoriali che innervano la Carta, specialmente nel caso in cui essi possano essere messi in discussione proprio attraverso le procedure di revisione costituzionale, poiché «se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore»[232].

5.3. Quale rigidità per il 138 Cost.? Sulla configurabilità di procedimenti di revisione "eterodossi".

[228] A. CERRI, *Appunti sul concorso conflittuale di diverse norme della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 278-280.

[229] Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146.

[230] *Ibidem*.

[231] A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 114.

[232] Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146.

Tutto quanto visto fin d'ora in relazione al problema dei limiti alla revisione costituzionale attiene evidentemente alla sostanza della materia costituente, detto altrimenti ai contenuti necessari e imprescindibili che rendono un ordinamento costituzionale effettivamente tale, che ne strutturano l'ossatura e ne delineano l'identità. Nonostante ciò, appare *ictu oculi* come, nel quadro di un ordinamento improntato al principio della rigidità della propria costituzione, la realizzazione di emendamenti all'assetto delle norme che compongono la Carta fondamentale presuppone che l'ingegnere costituzionale si interroghi circa la metodologia con la quale realizzare l'opera che intende realizzare.

Nell'ordinamento italiano ciò dovrebbe avere una risposta del tutto ovvia nella procedura aggravata di revisione costituzionale delineata dall'art. 138 Cost., disposizione recante la norma sulla formazione delle leggi di rango costituzionale, la quale – per sua natura – condiziona l'efficacia e limita la forza delle medesime. Se dunque la norma sulla revisione disciplina la forma di ogni emendamento validamente realizzabile sul dettato della costituzione, non pare infondato l'interrogativo che da tempo è stato sollevato nel dibattito scientifico circa la possibilità di ricomprendere le norme che fissano i congegni di revisione tra i limiti alla revisione stessa.

Partendo da queste considerazioni iniziali, una parte della dottrina è giunta alla conclusione che «sarebbe pertanto illegittima una legge costituzionale che pretendesse, seguendo il procedimento *ex* art. 138 cost., di modificare questa disposizione, facendo venire meno gli aggravamenti in essa disposti, quali aspetti caratterizzanti la relativa norma di riconoscimento»[233]. Sulla base di questo ragionamento, dunque, le norme che regolano il potere di revisione costituzionale nel quadro degli ordinamenti improntati al principio della rigidità della carta fondamentale verrebbero esse stesse ad integrare un peculiarissimo limite al concreto esercizio della potestà emendatrice, per le sue caratteristiche definibile come "logico"[234].

Come è noto, la paternità della tesi della non emendabilità della norma che disciplina il potere di revisione costituzionale va attribuita al giurista e filosofo del diritto Alf Ross, il quale riteneva che le norme della costituzione che regolano le procedure di emendamento della medesima abbiano la peculiarità di non presentare un fondamento propriamente giuridico, ma, essendo presupposte, si connotano per una ragion d'essere che riposa in un fatto estraneo al diritto. Da tale premessa lo studioso danese ricavava il gravido corollario per cui il mutamento delle norme del genere di cui si sta discorrendo potrebbe realizzarsi solo «al di fuori di ogni procedura giuridica»[235], in quanto, «secondo questa teoria, il procedimento di

[233] A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 112.

[234] A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, VI ed., Bologna, 2022, p. 131.

[235] A. ROSS, *Diritto e giustizia*, trad. it. a cura di G. GAVAZZI, Torino, 1965, p. 77, del quale si riporta un estratto dello specchiato ragionamento logico: «Le norme che istituiscono una autorità A e ne determinano la competenza, sono al tempo stesso norme che determinano come il diritto creato da A può venire modificato. Le norme istitutive determinano le condizioni per la validità della norma subordinata e quindi si applicano sia alla sua emanazione sia alla sua abrogazione […] per converso le norme della Costituzione che prevedono una speciale procedura per la modifica della Costituzione stessa sono, nello stesso tempo, norme che istituiscono una autorità costituente distinta da quella legislativa». Da queste considerazione in premessa l'autore perveniva alla conclusione per cui avrebbe dovuto dirsi dimostrato che «una certa autorità è la più alta, e che quindi le norme che istituiscono quella autorità, non possono essere poste da qualche altra autorità, ma devono esistere sotto forma di una ideologia presupposta. Ciò significa che non esiste una norma superiore la quale determini le condizioni tanto della loro valida emanazione quanto della loro modificazione».

revisione costituzionale non può essere oggetto di modifica, dunque riguardare se medesimo, perché se così fosse realizzerebbe una contraddizione logica irrimediabile»[236].

Pur apparendo logicamente coerente, la costruzione di Ross non è andata esente da fondate critiche sul merito sostanziale[237] venendo poi superata dallo stesso autore che, in una fase successiva e più matura della sua elaborazione, ha abbandonato il dogma dell'inemendabilità delle norme sulla revisione costituzionale che avrebbe fatto delle stesse non «diritto posto, ma presupposto»[238]: passando a concepire le prescrizioni di cui si sta discorrendo come istitutive di competenza normativa, il Ross della maturità accademica perviene alla conclusione per cui «se la legge di revisione si intende come fonte costituita e non assolutamente primitiva essa ha tanto potere quanto gliene conferisce la Costituzione e, dunque, diviene problema interpretativo della Costituzione medesima stabilire se sia autorizzata o non a modificare la procedura onde si sostanzia»[239].

Provando a declinare il ragionamento del "secondo" Ross nel quadro dell'ordinamento italiano ben potrebbe sostenersi che la questione dell'emendabilità dell'art. 138 Cost. assuma i connotati di un problema di diritto costituzionale sostanziale, con la conseguenza di dover ricondurre anche la norma sulla revisione al discorso sui limiti impliciti: secondo questo ragionamento, dunque, la concreta possibilità di modificare la procedura di revisione, così come attualmente disciplinata dalla costituzione, dovrebbe farsi dipendere dalla sussumibilità della medesima tra i principi fondamentali dell'ordinamento, come tale assolutamente non suscettibile di revisione.

Tutto ciò premesso, si vuole qui accogliere la tesi di coloro i quali hanno sciolto la suddetta questione nel senso che la riconduzione tra i principi fondamentali dell'ordinamento dovrebbe riguardare non tanto la procedura di revisione strutturata dal vigente art. 138 Cost., ma quanto il valore della rigidità costituzionale di cui la norma si fa portatrice[240]: per cui un'eventuale modifica del procedimento di revisione costituzionale dovrebbe potersi considerare legittimo finché si traduca nella conservazione del suo contenuto essenziale, di modo tale che «la decisione parlamentare sia assunta con una maggioranza aggravata (non quella semplice dunque), in modo ponderato e ripetuto (la doppia deliberazione) e che vi sia la possibilità per le minoranze di sottoporre la legge costituzionale a referendum popolare»[241].

Questa, d'altra parte, la posizione dello stesso Mortati, il quale riteneva che «in un tipo di ordinamento, come quello in cui si può far rientrare l'italiano, che pone come suo fine

---

[236] F.R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI e V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, p. 100.

[237] Tra gli altri, si rinvia a V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I – *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970, pp. 101-102.

[238] A. ROSS, *Diritto e giustizia*, cit., p. 78, *sub* nota 7.

[239] A. CERRI, *Commento al messaggio presidenziale del 26 giugno 1991*, in AA.VV., Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle, in Giur. cost., 1991, pp. 3235 s.; A. ROSS, *Sull'autoriferimento e su un "puzzle" nel diritto costituzionale*, in ID., *Critica del diritto e analisi del linguaggio*, trad. it. a cura di R. GUASTINI e P. POLLASTRO, Bologna, 1982, p. 232, il quale sostiene doversi affermare «che la norma sul procedimento di revisione costituzionale va rispettata fino a quando essa stessa «non indichi un successore».

[240] Sul punto, tra gli altri, C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 208; A. SANDULLI, *Fonti del diritto [ad vocem]*, in *Nss.dig.it*, VII, Torino, 1961, p. 527; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, p.165.

[241] A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 112; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, pp. 301 ss.

essenziale la tutela della posizione giuridica del cittadino di fronte allo Stato, la rigidezza si dovrebbe considerare limite essenziale all'organo di revisione, al quale pertanto rimarrebbe solo la scelta fra una o un'altra procedura di aggravamento»[242]. Proseguendo lungo la strada tracciata, stante il carattere di valore della rigidità quale irrinunciabile garanzia della stabilità del patto costituzionale, può condividersi l'opinione di chi ritiene non solo che «la revisione del procedimento sarebbe ammissibile solo a condizione di aggravare ulteriormente il procedimento»[243], ma anche che sarebbe ammissibile se non anche opportuno un adeguamento delle prescrizioni dell'art. 138 Cost. alle spinte evolutive in senso maggioritario che connotano il sistema elettorale a partire dal 1993, al fine di preservare la natura rigida della Costituzione e di porla al riparo dagli umori della maggioranza politica del momento[244].

Non è un caso, dunque, che la questione sia stata sollevata soprattutto in occasione del dibattito che ha accompagnato la gestazione dei due più recenti tentativi di ristrutturazione "sistematica e complessiva" della costituzione repubblicana, risalenti rispettivamente al 2006 e al 2016: in entrambe le circostanze il problema della modifica del procedimento di revisione si è posto «sia per allineare la nostra costituzione agli standard correnti nel costituzionalismo contemporaneo, sia per offrire alle opposizioni parlamentari garanzie minime, che, senza il loro coinvolgimento nelle decisioni aventi ad oggetto i diritti fondamentali e le basilari regole del gioco democratico, sarebbero ingiustificabilmente pretermesse, sia per scongiurare la prospettiva che ogni maggioranza scriva la "propria" costituzione, con conseguente, intollerabile, instabilità del quadro complessivo»[245].

6. *Considerazioni conclusive: la "questione del metodo" rileggendo il messaggio alle Camere del Presidente Cossiga sulle riforme costituzionali.*

La sintetica esposizione delle numerose questioni che in questa sede si è provato a ricostruire senza velleità di completezza o esaustività consente – in ogni caso – di trarre alcune non palesemente infondate considerazioni sul tema in discorso. La riapertura di una nuova stagione di (tentativi di) riforme costituzionali che si prospettano – secondo le anticipazioni dei più ferventi fautori – come interventi di ampio respiro, in grado di alterare profondamente la sistematica della costituzione repubblicana del 1948, impone che la classe politica e la dottrina più accorta tornino ad interrogarsi, prima ancora che sul merito delle soluzioni concrete da implementare, sulle modalità con cui realizzare i medesimi.

Discettando circa la distinzione tra potere costituente e potestà di revisione costituzionale è emerso chiaramente che il confine tra le due figure risulti essere sottilissimo nella sua

---

[242] C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1952, n. 2, p. 392, *sub* nota 21.

[243] F.R. DE MARTINO, *La revisione della revisione*, cit., p. 104.

[244] Tra gli altri si possono qui richiamare R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007, p. 614; R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, in T. GROPPI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, 2005, p. 77.

[245] F.R. DE MARTINO, *La revisione della revisione*, cit., p. 104. Sul punto anche F. GALLO, La revisione costituzionale ed i suoi limiti, cit., p. 471; A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali (ottobre 2006)*, in *Issirfa.cnr.it*, pp. 1 ss.; F. BASSANINI, *La Costituzione e le riforme istituzionali dopo il referendum*, ne *Il Mulino*, n. 4, 2006, p. 628.

permanete attualità: la distinzione, infatti, consente ancora oggi di separare lo spazio della legittimità costituzionale dall'informe contado del giuridicamente possibile, in un quadro complessivo in cui l'alterazione degli equilibri costituzionali può tradursi persino nella attenuazione o – peggio – nella caducazione di valori etico-giuridici che oggi si ritiene non più suscettibili di alcuna messa in discussione.

Tutto quanto visto consente, allora, di tornare proficuamente al punto di partenza del presente contributo, espresso nell'interrogativo che ne dà il titolo: ma davvero il problema del *quomodo constitutionis condendi* si traduce nella selezione di procedure indistinguibili per valore giuridico e sociale, pienamente fungibili e tra loro interscambiabili? Ovvero che la "questione del metodo" non sia soltanto tale, ma travalichi inevitabilmente sul piano del merito costituzionale intaccato?

La più calzante ed autorevole risposta a questi interrogativi e a quelli che ne sono un diretto corollario pare ancora potersi ricavare dal celebre messaggio indirizzato alle Camere il 26 giugno 1991 dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga in esercizio della prerogativa stabilita in favore del Capo dello Stato dall'art. 87 della Carta fondamentale. A conclusione di una lucidissima ed illuminante – anche ad oltre trent'anni di distanza – ricostruzione del problema delle riforme istituzionali nell'ordinamento italiano, tesa a porre in evidenza l'assoluta impellenza di intervenire sugli assetti dell'ordinamento delineato dalla Costituzione del 1948 a costo della tremenda eventualità di dare la stura ad un processo non controvertibile di sempre più marcata disaffezione della cittadinanza alle istituzioni repubblicane, Cossiga dedicava un'ampia digressione finale agli aspetti collegati metodo da adottare per avviare e portare a buon fine il processo riformatore.

Nella ferma consapevolezza che il metodo assumerebbe uno speciale rilievo in un qualsiasi discorso sulla revisione costituzionale, essendo il tema strettamente collegato al medesimo esercizio della sovranità popolare che è fonte di legittimazione di ogni potere in una democrazia liberal-costituzionale, e individuando come unica via percorribile per l'avvio di un processo emendativo e "ri-costituente" il canale dell'art. 138 Cost., il Presidente della Repubblica così si esprimeva con la consueta solennità di cui egli fece uno dei tratti più caratterizzanti il proprio mandato:

«*Il problema del "metodo", pertanto, è il problema non tanto dei criteri storici, politici, sociologici e culturali ed anche degli interessi economici, che debbono illustrare ed illuminare queste individuazioni e queste scelte, quanto dell'elaborazione e dell'adozione di "modelli" della ricerca di materie ed oggetti ed opzioni di valori ed interessi, come "fine" ontologico della riforma e da attualizzare, almeno prospettiva del loro sviluppo e della loro affermazione, in una legittima dialettica politica nella società ed in una dialettica produttiva di "beni" delle e nelle istituzioni pubbliche. Ma il problema del "metodo" è anche della determinazione delle istituzioni, nuove o rifondate, delle norme da rinnovare o da emanare e delle procedure cui affidare sul piano istituzionale tale individuazione, tale scelta. e tale elaborazione, in un quadro unitario ed omogeneo, secondo una "progettualità" organica e coerente, per giungere ad adeguate soluzioni normative fondanti nuove ed arricchenti istituzioni e norme di condotta*»[246].

[246] CAMERA DEI DEPUTATI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Doc. I, n. 11, Roma, 26 giugno 1991, p. 38.

Da fine giurista imbevuto di studi letterari e filosofici qual era, il problema del "metodo" delle riforme istituzionali appariva a Cossiga come una questione tutt'altro che meramente tecnica, materiale per dotti per ciò solo privo di qualunque ripercussione o implicazione sullo *status* giudico dei consociati: di contro, egli declinava un'essenziale questione prima di tutto politica, nell'accezione più ampia e nobile che del termine possa darsi, ma al contempo anche – e soprattutto – etica, perché attinente al contenuto del concetto stesso di democrazia[247].

Pare quindi potersi validamente accogliere la gravida considerazione che il problema delle riforme sia intimamente ed inevitabilmente collegato alla concezione di democrazia alla quale si vuole conformare le stesse linee dello sviluppo politico, sociale e culturale del Paese. Detto altrimenti, la questione del metodo non è solo un mero affare di ingegneria costituzionale, ma «un problema che attiene al modo etico e politico e non solo tecnico, di concepire la democrazia, lo Stato, la vita sociale, la stessa Storia»[248].

[247] *Ibidem*, ove il Presidente Cossiga manifesta di aderire ad una concezione ampia di democrazia, «non intesa semplicemente come tecnica per conciliare autorità e popolo, in una concezione in cui il regime di governo è caratterizzato dal governo delle "*èlites*", anche se scelte o confermate dal popolo, ma come visione nella quale soggetto della democrazia, direi soggetto "manzoniano" della Storia e quindi della vita istituzionale, ed economica che caratterizza uno Stato democratico è il popolo, nelle sue varie espressioni: il corpo elettorale nell'ordinamento istituzionale, le chiese, le associazioni, i sindacati dei lavoratori e le associazioni degli imprenditori, le università, le cooperative e le altre forme di libero associazionismo sul piano della civile».

[248] *Ivi*, p. 39.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DAL 1948 A OGGI. SEMPRE UGUALE, EPPURE SEMPRE DIVERSO…

di *Tommaso Saccardi*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: una scarna disciplina costituzionale e alcune fasi di rilievo – 2. De Gasperi e il "governo del primo ministro" dalla Costituente alla I legislatura – 3. Il Presidente del Consiglio dal centrismo al compromesso storico, un albero nella foresta dei partiti – 3.1. La pretesa di governabilità degli anni Ottanta: il rapporto Giannini, il decalogo Spadolini e i tentativi di riforma (ancora) mancati – 4. La svolta del 1988, l'avvento di un nuovo sistema politico e un tentativo di bipolarismo. Un Presidente di fronte al paradosso

1. Considerazioni introduttive: una scarna disciplina costituzionale e alcune fasi di rilievo.

Il testo costituzionale dedica al governo e al Presidente del Consiglio una disciplina piuttosto scarna. Come è noto, ambedue trovano la loro collocazione nel Titolo III della Parte II della Costituzione, per l'appunto rubricata "Il Governo", nonostante riferimenti all'esecutivo e al suo vertice siano rinvenibili anche in altri articoli della Carta laddove si disciplinano le loro relazioni con gli altri organi costituzionali[249].

Nello specifico, la figura del Presidente del Consiglio è testualmente menzionata in cinque diversi articoli: 89, 92, 93, 95 e 96. Volendo concentrare l'attenzione sulle norme fondamentali che tratteggiano la fisionomia della carica, pare opportuno tralasciare gli articoli 89 e 96 che – trattando, rispettivamente, della controfirma degli atti del Capo dello Stato e delle peculiarità della responsabilità penale dei componenti del governo – si riferiscono a fattispecie ben precise e perciò non di particolare aiuto nel fornire una panoramica generale delle funzioni. Lo stesso può dirsi per l'art. 93 che si limita a disciplinare le procedure del giuramento dei membri del governo. Dunque, gli unici punti fermi generali ricavabili dalla Costituzione sono la nomina del Presidente del Consiglio ad opera del Presidente della Repubblica, il quale è altresì titolare della nomina (quantomeno formale[250]) dei ministri – sia pur su proposta del primo (art. 92) – e il compito di direzione della politica generale del governo e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo (art. 95).

Una cornice costituzionale siffatta delinea in modo molto sintetico il ventaglio di attribuzioni presidenziali e gli attribuisce in forma espressa poteri limitati. In questo contesto,

[249] Si pensi, in proposito, agli articoli 76 e 77 Cost. che disciplinano i casi in cui il governo è legittimato all'esercizio della funzione legislativa all'interno del Titolo I, dedicato al Parlamento, della parte sull'ordinamento della Repubblica e all'art. 120, secondo comma, Cost. che prevede i presupposti del potere sostitutivo governativo rispetto alle articolazioni periferiche dello Stato nel Titolo V dedicato a Regioni, Province e Comuni.

[250] Sulla complessa questione di un ruolo sostanziale del Capo dello Stato nella nomina dei ministri, cfr., *ex multis*, le divergenti opinioni di L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1957, pp. 1170- 1208, ora in ID. *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 25-75, contrario a un potere di intervento presidenziale salvo il caso «scolastico, per la verità, che esso [il ministro *n.d.R.*] non goda dei diritti civili e politici» (59) ed E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 3, 2018, pp. 671-673, secondo cui il Capo dello Stato dispone di un «margine di libertà […] che può condurre, al limite, anche al rifiuto della persona proposta» (672).

il Presidente del Consiglio emerge più che di per sé, mediante l'enunciazione delle sue prerogative, sempre nel rapporto ora di analogia, ora di difformità con quelle dei singoli ministri. Infatti, tutte le disposizioni che fanno riferimento al Presidente del Consiglio – dalla nomina al giuramento, dalla controfirma al ruolo di direzione politica – menzionano sempre anche i ministri talora per segnalare che la norma vale per entrambi, talaltra per distinguerne la posizione. Così, l'art. 89 sancisce che gli atti del Capo dello Stato necessitano della controfirma ministeriale e, al secondo comma, aggiunge che quelli che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge vanno controfirmati anche dal Presidente del Consiglio; l'art. 96 prevede il medesimo regime di responsabilità penale per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni da Presidente e ministri. Ma anche l'art. 95, perno delle funzioni del capo del governo, immediatamente dopo aver stabilito le sue prerogative, enuncia quelle dei ministri, evitando la scelta stilistica e allo stesso tempo sostanziale di trattarne in un articolo diverso. Questo rapporto inscindibile, tale per cui la singolarità del Presidente del Consiglio non può mai andare a oscurare la collegialità dell'istituzione governativa, è ben evidente fin dalla prima disposizione dedicata all'istituto governativo, recata dall'art. 92 che sancisce come esso «è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri».

La configurazione di un Presidente del Consiglio poco caratterizzato e piuttosto debole rispetto, in primo luogo, all'istituzione di cui è al vertice è per vero coerente con la logica di fondo di una Costituzione armistiziale[251], alla base del testo del 1948. Con ciò non si intende fare riferimento a strascichi del conflitto mondiale che si era da poco concluso al momento di redigere la Carta costituzionale e neppure a una tregua tra coloro che avevano contribuito alla Resistenza o comunque si erano opposti al fascismo e coloro che invece, per convinzione o per convenienza, non l'avevano fatto. Ci si riferisce piuttosto al «conflitto interno all'alleanza di forze politiche, sociali e militari risultate vincitrici [il quale *n.d.r.*] aveva natura "esistenziale", perché relativo ai principi fondamentali del vivere comune e perché ciascuno temeva che dal successo dell'altro potessero derivare pericoli per la propria stessa sopravvivenza»[252]. D'altronde, che la definizione dei poteri del Presidente del Consiglio non dipese da un timore dei Costituenti di una svolta autoritaria – un "complesso del tiranno" – è testimoniato anche da alcuni tra i più autorevoli di loro ad anni di distanza.

Giuseppe Dossetti, intervistato da Leopoldo Elia e Pietro Scoppola nel 1984, osservò come agli iniziali timori della Dc di un governo nelle mani del Partito comunista si fossero aggiunti successivamente quelli speculari dei comunisti stessi in seguito alla fuoriuscita dal governo: «da lì derivò poi tutto l'eccessivo garantismo della Costituzione e derivarono anche altre conseguenze: la Corte costituzionale e il referendum»[253]. Incalzato da Elia, Dossetti convenne che entrambi gli schieramenti per eccesso di paura l'uno dell'altro respinsero le proposte dei giuristi che proponevano un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo. E ancora, a Elia che parla del duplice timore del comunismo e del fascismo, Dossetti risponde icasticamente «forse del fascismo un po' meno»[254].

---

[251] Per tale definizione, R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, p. 87.

[252] *Op.cit.*

[253] L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio con Dossetti e Lazzati,* Il Mulino, Bologna, 2003, p. 64.

[254] L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio*, cit. p. 63.

Con questi presupposti a fondamento delle scelte dei Costituenti e in assenza finora di modifiche costituzionali della figura del Presidente del Consiglio, sembra apparentemente paradossale interrogarsi su quale sia stata la sua evoluzione in una prospettiva di diritto costituzionale. Se non vi sono stati mutamenti del testo, non dovrebbe esservi stata neppure un'evoluzione. Tuttavia, a causa delle preoccupazioni che animavano i Costituenti, i quali per le ragioni ricordate non intendevano dedicare troppo spazio e poteri all'istituzione governativa, la Costituzione sul punto è redatta, come è stato autorevolmente osservato, «in maniera sommaria ed aperta a divergenti applicazioni»[255]. Negli ampi confini tracciati dal Costituente, è dunque ben possibile che la legislazione ordinaria di attuazione, i Regolamenti parlamentari, il sistema elettorale e finanche il modello di scheda su cui esprimere il voto rivestano una funzione molto più pregnante e decisiva di quanto avverrebbe con indicazioni costituzionali più rigide e puntuali. Si può pensare, in proposito, all'importanza della legge recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, approvata nella X legislatura, ma il cui travagliato *iter* aveva preso avvio già nella I o all'indicazione obbligatoria del capo della coalizione o di lista sulla scheda elettorale prevista dalla legge n. 270/2005 (cd. legge Calderoli e nota giornalisticamente come *Porcellum*), che implicitamente era anche il candidato alla Presidenza del Consiglio di quello schieramento (su cui v. *infra*, par. 4).

Esaminando la figura presidenziale nel suo sviluppo storico repubblicano, emergono alcuni grandi momenti di svolta che segnano, a Costituzione invariata, un mutamento nel ruolo del vertice dell'esecutivo. E allora non pare inutile, ma anzi è opportuno, soffermarsi ad analizzarli per comprendere quale sia stata la traiettoria percorsa e per cercare di individuare le radici della proposta di revisione costituzionale in discussione.

Una prima fase si svolge nel corso della I legislatura repubblicana, dal momento dell'entrata in vigore della Carta costituzionale fino all'uscita di scena del suo protagonista indiscusso, Alcide De Gasperi.

Una seconda fase trova il suo sviluppo temporale nel successivo trentacinquennio di vita repubblicana ed è caratterizzata da un ruolo minore del Presidente del Consiglio e dal predominio dei partiti che ne limitano la forza innovatrice e le potenzialità di *leadership*.

Una terza e ultima fase ha il suo inizio con l'approvazione della legge n. 400/1988 e l'attuazione della riserva di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio contenuta nell'art. 95 Cost. a distanza di un quarantennio dalla sua entrata in vigore e tiene conto della radicale evoluzione dello scenario politico nel triennio 1992 – 1994 con la fine del tradizionale sistema dei partiti, l'adozione in successione di differenti sistemi elettorali e il tentativo di una revisione dell'assetto istituzionale dello Stato. Si darà infine conto di alcune possibili cause che hanno reso negli anni il Presidente del Consiglio totalmente diverso, eppure, paradossalmente, sempre uguale a sé stesso proprio come la nave dell'eroe Teseo che dà origine all'omonimo paradosso.

2. *De Gasperi e il "governo del primo ministro" dalla Costituente alla I legislatura.*

Una prima fase da prendere necessariamente in considerazione è quella degli albori della Repubblica, in cui nella concreta prassi applicativa le norme costituzionali prendono corpo.

[255] Cfr. L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 676.

Nonostante sia quasi inevitabile partire dalle origini per analizzare qualunque evento, l'esperienza della I legislatura si presenta subito interessante per l'atteggiarsi di alcune caratteristiche della forma di governo che non si sarebbero mantenute anche in futuro e che invece attualmente si cerca sovente di replicare. In controtendenza con l'esperienza successiva, è stato rilevato che tra «il 18 aprile 1948 e il 7 giugno 1953 il sistema costituzionale di fatto in Italia si era […] singolarmente avvicinato (non per imitazione, ma per spontanea evoluzione di cose) al sistema di gabinetto inglese»[256]. Per altri, più che di una forma all'inglese di governo del Primo Ministro, si sarebbe trattato di un «Cancellierato incipiente»[257]. Altri ancora rilevano, su un piano più generale, che «almeno per tutta la prima legislatura repubblicana la ritardata attuazione del pluralismo istituzionale […] e l'ampiezza del sostegno parlamentare del Governo lasciarono credere che il sistema repubblicano […] appartenesse al tipo dei governi razionalizzati»[258]. Il punto di convergenza di tutte e tre le opinioni citate, tralasciando se sia più opportuno accostare al funzionamento della forma di governo italiana del tempo quella primoministeriale inglese o quella del cancellierato tedesca, è dato dalla constatazione di una particolare forza del governo e del Presidente del Consiglio, non più sperimentata successivamente.

Le ragioni di questa forza derivavano insieme da fattori specifici legati alla persona dell'allora Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi e dal contesto storico interno e internazionale. Bisogna in primo luogo ricordare che De Gasperi era già Presidente del Consiglio prima dell'approvazione della Costituzione, durante i lavori dell'Assemblea costituente. In quella fase, la costituente svolgeva un'attività legislativa assai limitata: infatti, in base all'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 16 marzo 1946 «fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione il potere legislativo resta delegato, salva la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall'Assemblea»[259]. De Gasperi, dunque, che fu chiamato alla guida del governo il 10 dicembre 1945, si trovò per circa un anno e mezzo a gestire nella neonata Repubblica italiana in quasi totale autonomia sia il potere legislativo sia quello esecutivo[260]. E tale concentrazione di poteri risulta ancor più accentuata nel periodo del suo quarto governo, in cui un ruolo preponderante spettò, dopo l'uscita delle sinistre, proprio al partito della Democrazia cristiana.

---

[256] Si v., per tale lettura, G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Corbaccio, Milano, 1995, p. 500. Secondo l'Autore, ciò dipendeva essenzialmente dalla persona dell'allora Presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, in cui «l'esecutivo aveva trovato un centro di gravità stabilizzato, e una barriera spesso efficace contro la tirannia e la irresponsabilità partitica […] Il potere del governo era, nel fatto, immenso; e, mancando un valido terzo potere, avrebbe potuto anche costituire un grave pericolo, se diversa fosse stata la natura delle forze su cui si appoggiava e il carattere dell'uomo e degli uomini in cui si impersonava (pp. 500-501).

[257] È questa la prospettiva, evidente fin dal titolo, di M. OLIVETTI, *Il Cancelliere. Alcide De Gasperi Presidente del Consiglio, con particolare riguardo alle crisi di governo*, in *Federalismi*, 1° novembre 2023, p. 159.

[258] Cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 415.

[259] Il successivo comma consentiva peraltro al governo di sottoporre all'Assemblea qualunque altro argomento su cui ritenesse opportuna una sua deliberazione.

[260] Per il breve periodo tra il 13 e il 28 giugno 1946 – all'indomani della proclamazione dell'esito referendario favorevole alla Repubblica e fino alla designazione di Enrico De Nicola – De Gasperi esercitò anche le funzioni di Capo provvisorio dello Stato.

In seguito, approvata la Costituzione, le forze politiche si presentarono al primo appuntamento elettorale nazionale dell'epoca repubblicana – il 18 aprile 1948 – divise in due blocchi omogenei e aspramente contrapposti non solo sulle normali contingenze politiche, ma anche rispetto alla complessiva visione del mondo e alle scelte sulla collocazione internazionale del Paese. Il timore di entrare nell'orbita dell'Unione sovietica a guida staliniana[261] in caso di vittoria elettorale del fronte delle sinistre e perciò di abbandonare le libertà occidentali contribuì certamente a compattare la coalizione che faceva capo alla Democrazia cristiana sotto la guida di De Gasperi, contribuendo a rafforzarne la *leadership*. La Dc riuscì così a ottenere il miglior risultato della sua storia (48,51% alla Camera e 48,11% al Senato) che le assicurò l'autosufficienza parlamentare.

In questo contesto, una salda conduzione del governo nelle mani di un Presidente del Consiglio autorevole come De Gasperi – sia pure formalmente distinto dal segretario della Democrazia cristiana ad eccezione di un breve periodo nel 1946 – e l'autosufficienza parlamentare del principale partito di maggioranza rafforzarono l'idea di un capo del governo all'inglese o alla tedesca. Ciò è vero tanto più se si considera che in quegli anni non erano ancora entrati in funzione istituti di garanzia dell'ordinamento, prima fra tutti la Corte costituzionale, o di decentramento del potere, quali le regioni. Va tuttavia ricordato che, nonostante De Gasperi sia stato ininterrottamente a capo del governo dal 1945 al 1953, egli presiedette sette governi, di cui tre nel periodo repubblicano, cifra ben lontana dall'idea di un governo duraturo. Inoltre, la *leadership* autorevole dello statista trentino fu «appoggiata con convinzione solo da una parte del suo partito e costretta a mediare con alleati che, già all'indomani delle elezioni del 1948, iniziarono progressivamente a marcare la propria identità»[262].

In ogni caso, la I legislatura è particolarmente importante per una disamina dell'istituto presidenziale poiché è in essa che inizia a manifestarsi la prassi di funzionamento degli organi costituzionali che influenzerà in seguito i periodi successivi. Lo stesso De Gasperi «era convinto che la Costituzione riservasse al presidente una posizione preminente rispetto agli altri membri del gabinetto (come ebbe modo di confermare ufficialmente durante la discussione sul rimpasto del 1951)»[263]. Coerentemente, nel corso della legislatura fu presentato un disegno di legge di iniziativa governativa di attuazione dell'art. 95 Cost. che, tuttavia, non riuscì a giungere all'approvazione[264]. Per la verità, l'innovazione proposta dal disegno di legge si limitava perlopiù a trasporre sul piano normativo aggiornamenti di prassi preesistenti: le accese contrapposizioni politiche tra maggioranza e opposizione e interne alla stessa maggioranza, infatti, «impedirono di realizzare un assetto normativo […] nel senso del

[261] Il ruolo rivestito dalla politica estera, in particolare dal posizionamento rispetto all'Unione sovietica, unito all'evocazione della tradizionale fede cattolica della popolazione italiana è esemplificato dal celebre *slogan* coniato da Giovannino Guareschi "nel segreto della cabina elettorale Dio ti vede, Stalin no", presente sui manifesti elettorali del fronte democristiano.

[262] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di Governo nella prima legislatura repubblica: un premierato 'ante litteram'?*, in P. Caretti, M. C. Grisolia (a cura di), *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 445.

[263] Cfr. P. MILAZZO, *L'assetto del governo*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Carocci, Roma, 2004, p. 75.

[264] Si tratta dell'A.C. n. 2762 di iniziativa governativa, presentato alla Camera dei deputati nella I legislatura e recante «Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

rafforzamento della figura del primo ministro»[265] e resero evidente che l'impressione di un governo caratterizzato da una forte impronta del Presidente del Consiglio fosse derivata dalla contingenza politica e, soprattutto, più dalla personalità di De Gasperi che non da un reale assetto dei poteri.

Sul finale della legislatura si tentò di dar corso a una differente articolazione, non solo politica ma anche istituzionale, della forma di governo con l'approvazione di una riforma elettorale in un clima di durissimo scontro parlamentare con le sinistre. La legge, rimasta celebre con l'epiteto di "truffa"[266] che le attribuirono i suoi detrattori, avrebbe attribuito nella sola Camera dei deputati un premio del 65% dei seggi alle liste apparentate che avessero conseguito la metà più uno dei voti. Tale riforma, come è noto, non vide mai applicazione in quanto per pochissimi voti non fu raggiunto la soglia di voti necessaria alle elezioni del 1953 e l'anno seguente fu abrogata. Pur nella consapevolezza di non poter prevedere lo sviluppo della storia d'Italia se quella legge fosse stata applicata, si può affermare che avrebbe certamente dato maggiore forza parlamentare ai governi e forse avrebbe contribuito ad un anticipato rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio. Con il fallimento della legge elettorale del 1953 tramontò per lungo tempo l'aspirazione a un rafforzamento del governo e del Presidente del Consiglio e nel volgere di un anno, con la scomparsa di De Gasperi, si sarebbe conclusa definitivamente la fase storica che aveva fatto pensare a un governo del primo ministro.

3. Il Presidente del Consiglio dal centrismo al compromesso storico, un albero nella foresta dei partiti.

La sostanziale sconfitta di De Gasperi alle elezioni del 1953 e la sua uscita di scena costituirono la fine di una stagione, anche se il centrismo in quanto tale sarebbe durato ancora fino alla fine del decennio. In ogni caso, la mancata attivazione del premio di maggioranza nel 1953 rappresentò uno spartiacque non solo per la storia politica italiana, ma anche per l'evoluzione dei governi, in quanto favorì l'affermazione della prassi del "governo ai margini".

Le elezioni per la composizione del Parlamento della II legislatura avevano infatti certificato il venir meno dell'autosufficienza numerica della Democrazia cristiana, garantito nella legislatura precedente dallo straordinario risultato del 18 aprile 1948. Lo stato dei rapporti di forza parlamentari imponeva, dunque, il supporto parlamentare di altri partiti per garantire la fiducia a un governo. Alla luce del diverso scenario, per evitare un ulteriore decremento di voti la Dc si concentrò sul consolidamento del proprio consenso elettorale, impedendo l'adozione di provvedimenti eccessivamente impopolari e sul collocamento di personale di propria fiducia nelle istituzioni. Ciò comportò un'inevitabile diminuzione della spinta innovatrice del governo e una perdita di importanza dei soggetti che ne erano alla guida, collocando l'istituzione governo non più al centro ma ai margini della decisione politica, che trovava i suoi protagonisti nei partiti (ed essenzialmente in quello democristiano). Il nuovo ordine faceva leva sulle «accresciute competenze dello stato nel campo dell'economia, con lo sviluppo delle partecipazioni statali [le quali avrebbero posto

[265] Così P. MILAZZO, *L'assetto del governo*, cit. pp. 76 – 77.
[266] In materia si v. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953,* Il Mulino, Bologna, 2003.

n.d.r.] così le premesse del cosiddetto "sistema di potere" o della "occupazione del potere" da parte della Dc»[267] che divenne una costante dell'epoca successiva.

In conseguenza di questi mutamenti, nella fase del centrismo postdegasperiano della seconda metà degli anni Cinquanta e del centro - sinistra degli anni Sessanta il centro dell'attività politica si spostò sui partiti e sulle loro proiezioni parlamentari e l'Italia poté essere inclusa, nella celebre tripartizione di Leopoldo Elia, tra le forme di governo «a multipartitismo estremo», caratterizzate da instabilità e inefficienza del rapporto Parlamento – governo[268]. E a risentire di quest'instabilità fu anzitutto il Presidente del Consiglio, il quale «doveva rassegnarsi a svolgere un ruolo di paziente mediatore tra le forze costituenti la sua maggioranza […] Sicché, nella sua prospettiva, si trattava non tanto di imporre una linea politica, quanto di graduare (a costo di rinviare *sine die*) la discussione dei problemi più scottanti che avrebbero potuto segnare la sua sorte»[269]. L'effettività delle stesse prerogative costituzionali presidenziali era posta seriamente in dubbio: l'art. 92, secondo comma, Cost., a tenore del quale la proposta di nomina dei ministri avviene ad opera del Presidente del Consiglio era in concreto disapplicato, in quanto le proposte derivavano nei fatti dalle segreterie di partito, finanche dalle singole correnti, e un eventuale rifiuto di nomina si sarebbe tradotto nel mancato sostegno di quella parte politica. Ciò si riverberava, di riflesso, sull'impossibilità per il Presidente di dirigere, altresì, la politica generale del governo, in presenza di «ministri di partito, organizzati dentro al governo in "delegazioni" provviste di un "capo delegazione", [che *n.d.r.*] si sentirono responsabili non nei confronti del presidente o parlamento, ma solo di fronte al partito o alla corrente di appartenenza»[270]. A ciò si aggiungeva l'esistenza di una *conventio ad excludendum*[271] nei confronti della partecipazione al governo del Partito comunista, che riduceva il novero degli attori politici passibili di ricevere l'incarico di guidare il governo e rendeva necessario stipulare alleanze postelettorali con un numero variabile di forze minori. Tutti questi fattori contribuivano a rendere assai problematica la definizione di un indirizzo politico coerente e stabile e depotenziavano il ruolo direttivo del Presidente del Consiglio, facendo emergere difficoltà di "governabilità del Governo"[272].

Nel 1956, durante il Governo Segni, fu portato avanti un secondo tentativo, dopo quello di De Gasperi, di dare attuazione all'art. 95 Cost. con la presentazione di un disegno di legge, anch'esso di iniziativa governativa. Oltre a regolare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la proposta fissava altresì il numero e le attribuzioni dei ministeri[273], ma ebbe la medesima sorte del tentativo precedente per l'intervenuta fine della legislatura. A un terzo tentativo si diede corso nella successiva legislatura a opera del Governo Fanfani nel 1958, il

---

[267] Così P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 272.

[268] Si v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.* vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

[269] In proposito, v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 125.

[270] Cfr. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, p. 65.

[271] Secondo la definizione di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.* vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

[272] Per tale espressione, v. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 183.

[273] Sul punto, cfr. R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in www.amministrazioneincammino.it, novembre 2014, pp. 11-12.

quale si richiamava espressamente ai due progetti precedenti, come risulta fin dalla relazione illustrativa in cui si afferma la volontà di riproporre i testi precedenti «apportando alcune modifiche e integrazioni suggerite da nuove esperienze ed esigenze»[274]. In seguito, l'intento di tutti i successivi governi di dare attuazione all'art. 95 Cost. cessò di rappresentare «un effettivo impegno dell'indirizzo politico, risolvendosi in rituale clausola di circostanza, a cui in genere non ha fatto seguito nemmeno il disegno di legge promosso dall'esecutivo»[275]. D'altronde, l'instabilità governativa del trentennio tra gli anni Cinquanta e Ottanta non consentiva, ragionevolmente, le precondizioni politiche che avrebbero potuto portare a felice esito l'attuazione del disegno costituzionale sul punto. La debolezza dei governi del tempo, peraltro, è attestata da alcuni dati: tra il 1953 e il 1981 la durata media è stata inferiore all'anno (284 giorni) e sono stati 1103 i giorni complessivi delle crisi di governo (che hanno avuto, in media, la durata di 34,4 giorni ciascuna)[276]. Quell'istituzione governativa, che i Costituenti per le ragioni ricordate avevano voluto descrivere in modo sfumato, per la sua stessa configurazione risentiva in modo particolare dell'assetto del sistema politico. Era, dunque, fisiologico che in un contesto a multipartitismo estremo il ruolo del Presidente del Consiglio fosse necessariamente sacrificato e minore sull'altare delle contingenze politiche dei singoli partiti. Come è stato giustamente osservato «quando le coalizioni presentano un tasso di conflittualità interna e il policentrismo governativo assume forme molto spinte, il presidente del consiglio non riesce, in pratica, a svolgere le sue funzioni di coordinamento e promozione e il rendimento dell'esecutivo si abbassa a livelli non accettabili»[277].

Progressivamente, con l'allargamento della maggioranza a forze esterne rispetto ai soli partiti di centro, cominciò ad assumere un ruolo centrale l'istituzione parlamentare. Era in Parlamento, infatti, che le forze politiche potevano meglio far comprendere le loro volontà, sostenendo o respingendo le diverse proposte del governo e contribuendo ulteriormente a renderlo un comitato esecutivo del Parlamento[278]. Gli anni Settanta costituirono, dunque, il periodo della centralità parlamentare, anche in virtù dell'approvazione dei nuovi Regolamenti del 1971 che disegnavano un Parlamento per gruppi rispetto a quello atomizzato della prima fase repubblicana. Sia pur introducendo formalmente il principio della programmazione dei lavori, la signoria dei gruppi sui lavori parlamentari era pressoché totale, specialmente alla Camera dei deputati dove le decisioni di programmazione richiedevano l'unanimità dei consensi in Conferenza dei presidenti di gruppo. Il periodo in cui il Parlamento raggiunse la sua massima importanza fu, probabilmente, il triennio 1976-1979 in cui fu in parte superata la *conventio ad excludendum* nei confronti dei comunisti al governo, i quali – pur senza

[274] Si v. la relazione illustrativa dell'A.S. n. 94, presentato al Senato nella III legislatura e recante «Attribuzioni degli organi de] Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri», p. 2.

[275] Secondo S. LABRIOLA, *Il governo della Repubblica: organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 19.

[276] Per tali riferimenti, cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 114.

[277] Cfr. P. CIARLO, *Art. 95*, in *Commentario della Costituzione – Il Consiglio dei ministri*, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 382.

[278] E non più il comitato direttivo che aveva rappresentato nella I legislatura secondo L. ELIA, *Il governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 4, 1951, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009.

parteciparvi direttamente – per la prima volta non votarono contro la fiducia ma si astennero[279].

Tuttavia, alla brusca conclusione di quell'esperienza con le elezioni anticipate del 1979, lo scenario si presentò molto diverso e una riflessione sul ruolo del governo e del Presidente del Consiglio tornò ad affacciarsi nel dibattito. Invero, una riflessione sul punto era già maturata in sede scientifica qualche anno prima: nel 1973, in occasione del primo venticinquennio della Costituzione, la rivista *Gli Stati* ospitò un confronto cui presero parte i più autorevoli costituzionalisti del tempo per uno scambio di vedute sul funzionamento del sistema politico-costituzionale. I relatori si interrogarono sul tema se una Repubblica presidenziale fosse preferibile alla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione. L'idea prevalente emersa da quel dibattito fu, però, differente e nel segno di una terza via tra la preesistente Repubblica parlamentare e una del tutto nuova Repubblica presidenziale. La preferenza andò, infatti, alla «elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio, alla testa di una coalizione di partiti affini, impegnati nell'attuazione di un programma organico di legislatura che ottenga il consenso del corpo elettorale»[280]. In tal senso si espressero, infatti, Mazzini Sandulli, Mortati, Crisafulli, Galeotti e La Pergola. Venuta meno in sede dottrinale la pregiudiziale a mantenere lo stesso assetto istituzionale, non tardarono a essere presentate proposte volte non più ad attuare la Costituzione ma anche a modificarla. Il primo *leader* che agì in questa direzione fu Bettino Craxi che il 28 settembre 1979 sulle colonne de l'*Avanti* scrisse della necessità di una grande Riforma in un articolo intitolato *Ottava legislatura*. L'Italia, a suo parere, era a un bivio e occorreva risolvere, nella legislatura che stava iniziando, i «problemi che riguardano l'esercizio del potere legislativo, la stabilità ed efficacia dell'esecutivo».

3.1. La pretesa di governabilità degli anni Ottanta: il rapporto Giannini, il decalogo Spadolini e i tentativi di riforma (ancora) mancati.

L'emersione del tema della governabilità, prima nella riflessione scientifica quindi nella progettualità politica, segnava un deciso cambio di passo e un diverso modo di pensare dei protagonisti della vita istituzionale.

Si era in una fase storica in cui non si guardava più all'esigenza di coinvolgere tutti nelle decisioni, ma anzi di poter decidere anche senza il sostegno di una o più parti minoritarie. Quella necessaria unanimità dei consensi per la programmazione dei lavori parlamentari alla Camera, che pure era stata prevista non molti anni prima, appariva ormai retaggio di un tempo lontano.

Il Paese stava cambiando e sembrava avvertire maggiormente la necessità del momento della decisione, anche contrastata, rispetto ad una più condivisa ma più lenta. Questa sensibilità, incarnata in una personalità avvezza alla decisione come Bettino Craxi, consentì di coagulare un consenso sulla proposta di una riforma istituzionale[281]. Sempre nel 1979 il

[279] Per una ricostruzione del tempo, tra le tante, si v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 272 ss.

[280] In proposito si v. l'introduzione di Franco Cangini www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/gliStati1973.pdf (consultato in data 4 aprile 2024), p. 2 ss.

[281] Sul tema v. le riflessioni di G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, Marsilio, Venezia, 1993, spec. pp. 39-40.

Ministro della funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, presentò alle Camere il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, noto più semplicemente con il nome di Rapporto Giannini, in cui nell'ultima parte sul *Riordinamento generale dell'amministrazione dello Stato* dedicava un apposito punto alla Presidenza del Consiglio e all'attuazione all'art. 95 Cost. Giannini, in particolare, focalizzava la sua attenzione sul rapporto di dipendenza dell'organizzazione della Presidenza rispetto al modello prescelto di ordinamento del governo. Se, infatti, si intendeva optare per una formula all'inglese gli uffici avrebbero dovuto svolgere mere funzioni strumentali, come quelle di documentazione o di coordinamento. Viceversa, se si fosse optato per l'assetto francese occorreva prevedere uffici non settoriali ma invece interdipartimentali. In ogni caso, pur non volendo attribuire eccessiva importanza ai modelli, lo studioso osservava che la loro funzione essenziale era quella di indicatori di principi, in quanto l'esperienza degli altri Stati aveva mostrato come «le creazioni irregolari e atipiche tendono ad affaticare le gestioni delle amministrazioni, se non altro perché pongono di continuo laboriosi problemi interpretativi»[282].

Le sempre più numerose iniziative sulla figura del Presidente del Consiglio trovarono uno sbocco pratico nel successivo decennio. Già nel 1981 il governo Spadolini, per la prima volta presieduto da un esponente non democristiano, agì in materia sul versante prima amministrativo e quindi istituzionale. Fu, infatti, proprio Spadolini che diede avvio a quella che sarebbe divenuta la legge n. 400/1988 recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. D'altronde, «non a caso questa legge troverà concreto e faticoso avvio solo al riparo "rassicurante" di un governo guidato da un presidente espresso da un'estrema minoranza parlamentare»[283], manifestando ancora una volta il carattere armistiziale del patto costituente che in un primo tempo aveva contribuito a forgiare i caratteri "a fattispecie aperta"[284] dell'istituzione governativa e in seguito aveva impedito l'attuazione della riserva dell'art. 95 Cost., nel timore di un rafforzamento dell'esecutivo.

Spadolini emanò disposizioni sull'ordinamento del gabinetto, con l'ordine di servizio pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 251 del 12 settembre 1981 in cui riorganizzava le strutture amministrative su base dipartimentale. Successivamente, con d.P.C.M. del 14 novembre 1981 istituì una commissione di studio (cd. commissione Cheli – Manzella) i cui lavori si conclusero con la stesura del disegno di legge n. 3403, presentato alla Camera il 13 maggio 1982, recante *Ordinamento della Presidenza del Consiglio*. La relazione illustrativa della proposta governativa esordiva ricordando che l'Italia si trovava da almeno trentaquattro anni senza un ordinamento del governo e che la prassi non aveva agevolato il sorgere di strumenti alternativi, ma anzi aveva reso ancora più urgente un intervento[285]. Il disegno di legge, tuttavia, non ebbe modo per l'ennesima volta di essere esaminato per la caduta del governo nell'estate 1982. Una volta ottenuto un nuovo incarico, Spadolini si presentò alle Camere per ottenere la fiducia e, consapevole dell'urgenza di un intervento sul punto, espose

[282] Cfr. M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, p. 26.

[283] Cfr. A. MANZELLA, *Il presidente del governo*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni. Tomo II*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 1173.

[284] Per tale espressione, v. L. PALADIN, voce *Governo italiano*, cit. p. 676.

[285] Nella relazione si legge, in particolare, che «la diaspora, amministrativa, direzionale, parlamentare, della "istituzione governo" è divenuta tale da richiedere ogni giorno di più una Presidenza del Consiglio quale polo centrale corrispondente al modello delineato dalla Costituzione» (p. 1).

il noto decalogo di azioni per la riforma istituzionale dello Stato. Tra esse vi era l'esigenza di dare attuazione all'art. 95 Cost. a partire dal disegno di legge presentato dal governo[286], ma la breve durata e l'alto tasso di conflittualità del secondo governo Spadolini non consentirono neppure questa volta l'approvazione della legge attuativa ma aprirono definitivamente il varco all'intervento legislativo su cui ormai erano venuti meno i timori di svolte autoritarie e le pregiudiziali ideologiche.

4. La svolta del 1988, l'avvento di un nuovo sistema politico e un tentativo di bipolarismo. Un Presidente di fronte al paradosso.

L'approvazione della legge n. 400/1988, concernente *Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, dà finalmente attuazione all'art. 95 Cost. a distanza di quarant'anni dall'entrata in vigore della Carta. Si è già dato conto delle peculiari ragioni che ne hanno impedito l'adozione anzitempo, nonostante progetti in tal senso fossero stati presentati già nella I legislatura. Quanto va aggiunto è che tale atto normativo segna, finora, il più rilevante mutamento formale della figura del Presidente del Consiglio, riordinando e innovando la precedente legislazione statutaria che era ormai superata e distonica rispetto allo Stato repubblicano. Infatti, nonostante i numerosi tentativi condotti – in particolar modo a far tempo dagli Ottanta del secolo scorso – di modificare le norme costituzionali sul Presidente del Consiglio[287], esse rimasero (e rimangono, al momento in cui si scrive) immutate.

La legge n. 400/1988 aveva sicuramente il pregio di dare ordine alla caotica e vetusta disciplina sul governo che era rimasta fino a quel momento in vigore. In particolare, la nuova legge recepiva la regola consuetudinaria della controfirma per mano del Presidente del Consiglio del suo stesso decreto di nomina, precisava le funzioni del Presidente e del Consiglio dei ministri, razionalizzando quanto già previsto nel decreto Zanardelli del 1901 e riconoscendo al Presidente un potere di indirizzo da esplicarsi per mezzo di direttive politiche e amministrative, funzionale all'esercizio delle attribuzioni dell'articolo 95, primo comma,

[286] La stessa mozione di fiducia al governo recava, tra gli impegni programmatici, quello di «impostare e portare avanti, oltre i disegni di legge già presentati in Parlamento circa la struttura di vertice del Governo». Cfr. la mozione a firma degli onorevoli Gerardo Bianco, Labriola, Reggiani, Battaglia e Bozzi votata nella seduta antimeridiana della Camera del 2 settembre 1982. Atti parlamentari, VIII legislatura, Camera dei deputati, p. 51738.

[287] Vanno ricordati, in questa direzione, la commissione Bozzi nella IX legislatura che proponeva l'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto con funzioni di ausilio al Presidente del Consiglio nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento; la commissione De Mita – Iotti nella XI legislatura che proponeva una forma di governo "neoparlamentare" con l'introduzione dell'istituto della "sfiducia e costruttiva" e l'elezione del Primo Ministro ad opera del Parlamento a Camere riunite a maggioranza assoluta e quindi con maggioranze differenti nei successivi scrutini. In mancanza di elezione entro un mese il Primo Ministro sarebbe stato designato dal Presidente della Repubblica e, se anche costui non fosse stato eletto, il Parlamento sarebbe stato sciolto; il cd. comitato Speroni nella XII legislatura che aveva ipotizzato alternativamente l'elezione diretta a suffragio universale del Primo Ministro in concomitanza con le elezioni della Camera dei deputati; la commissione D'Alema nella XIII legislatura che proponeva un sistema semipresidenziale combinato a elementi parlamentaristici; la riforma del Governo Berlusconi nella XIV legislatura che manteneva la prerogativa di nomina del Primo Ministro in capo al Presidente della Repubblica, istituendo però un collegamento con le elezioni della Camera; un approccio simile, sia pure più sfumato, era alla base della bozza Violante nella XV legislatura; infine, una proposta semipresidenziale ispirava la riforma della XVI legislatura per arrivare alla proposta attuale di elezione diretta del Presidente del consiglio, cd. *premierato*.

della Costituzione.[288] Era, altresì, istituita e dettagliatamente disciplinata l'attività del Segretariato generale della Presidenza, apparato di supporto amministrativo, consulenziale e istruttorio, con al vertice una figura legata al Presidente da un rapporto fiduciario, nominata e revocata con apposito decreto di quest'ultimo[289]. In generale, la legge sulla Presidenza del Consiglio appariva informata ai criteri di specialità (tale per cui il relativo apparato differiva da quello dei ministeri), di flessibilità (in virtù del quale anche gli uffici e i dipartimenti istituiti con legge consentono margini di discrezionalità nell'articolazione della struttura) e di razionalizzazione (per cui tendenzialmente tutti gli uffici consentono attività di istruttoria e documentazione ed esercizio del potere in tutti i principali campi d'azione)[290].

Successivamente, ulteriori modifiche attinenti all'ordinamento del governo e della Presidenza del Consiglio furono adottate con i decreti legislativi nn. 300/1999 e 303/1999. Segnatamente, con il primo si riduceva il numero dei Ministeri, accorpando, ad esempio, i Ministeri delle finanze e del tesoro, bilancio e della programmazione economica nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze e si riorganizzavano gli uffici ministeriali con lo scopo di renderli maggiormente omogenei al fine di realizzare gli obiettivi di governo[291]. Con il secondo, invece, si incideva direttamente sulla Presidenza del Consiglio, prevedendo un riordino delle attribuzioni tra la Presidenza e i vari Ministeri e un trasferimento delle strutture di supporto[292]. Questo secondo decreto, peraltro, si inserisce nel solco di una tendenza sempre più marcata nel senso di un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio anche a scapito dello stesso Consiglio dei ministri, rendendo il primo più autonomo dal secondo con l'attribuzione al solo Presidente della promozione e coordinamento nel processo di integrazione europea e della responsabilità per gli impegni assunti in tale sede[293], oltre che del coordinamento dell'azione di governo in tema di rapporti con le autonomie territoriali[294].

All'indomani della legge sull'ordinamento della Presidenza, nei primi anni Novanta del secolo scorso, cominciava ad avvertirsi con chiarezza che il ruolo del Presidente del Consiglio di allora era ormai diverso da quello che rivestiva nelle precedenti fasi della vita repubblicana. E a questo disallineamento si è tentato di dare soluzione mediante revisioni delle norme costituzionali che avvicinassero il Presidente *della Costituzione* al Presidente *della realtà*. Dimostrano questi tentativi – finora infruttuosi – molte delle revisioni costituzionali tra quelle che hanno occupato i lavori parlamentari nelle ultime legislature (nonché quella attualmente *in itinere*) che hanno concentrato l'attenzione specialmente su due profili: in prima battuta, la

[288] Tra le tante menzionate nell'elenco all'art. 5, comma 2, meritano di essere ricordate le seguenti per la loro rilevanza: indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo (lett. a); adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie; in casi di particolare rilevanza può richiedere al ministro competente relazioni e verifiche amministrative (lett. e); può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari Comitati di ministri, con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione (lett. h).

[289] Per tali aspetti legati al contenuto della legge n. 400/1988, si v. R. PALENCA TABULAZZI, *Il Presidente del Consiglio*, cit. pp. 17 – 20.

[290] La tripartizione indicata si deve a S. LABRIOLA, voce *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, Agg. I 1997, par. 5.

[291] Sul punto, v. ancora R. PALENCA TABULAZZI, *Il Presidente del Consiglio*, cit. p. 30.

[292] Cfr., in particolare, gli artt. 10 e 11 del d.lgs. 303/1999.

[293] Cfr. art. 3, commi 1 e 2.

[294] Cfr. art. 4, comma 1.

volontà di attribuire un collegamento diretto con il corpo elettorale mediante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (come nella proposta allo stato in discussione) o quantomeno l'elezione indiretta parlamentare, tendenzialmente a Camere riunite (come previsto nella relazione finale della commissione De Mita – Iotti); in seconda battuta, l'introduzione di dispositivi idonei a garantire una maggior forza del governo in Parlamento e a consentire la durata in carica dell'esecutivo ragionevolmente per l'intera legislatura, sulla falsariga, spesso apertamente dichiarata, di quanto avviene nella forma di governo regionale o nelle amministrazioni comunali. Si ispira dichiaratamente a questa prospettiva un disegno di legge costituzionale presentato nell'attuale legislatura e abbinato alla proposta governativa scelta come testo base in Commissione. Esso, infatti, afferma nella relazione illustrativa che «la realtà italiana, la sua storia, la sua cultura e la sua tradizione ci dicono che vi è un solo modello istituzionale che possa […] consentire al Paese di essere governato per cinque anni senza risentire dei continui cambi di umore delle forze politiche: il modello delle amministrazioni locali»[295]. L'esigenza di un governo che non concluda anzitempo il proprio mandato, peraltro, è assai risalente nel dibattito e richiama le considerazioni in favore del "governo di legislatura" che già formulava Crisafulli nel dibattito per il venticinquennale della Costituzione nel 1973 (su cui v. *retro*, par. 3).

Parallelamente all'intervento sul piano costituzionale, non sono mancate anche azioni correttive sulla legge elettorale, nella convinzione che – sia pur a Costituzione invariata – un mutamento del sistema elettorale avrebbe potuto fornire un utile contributo al duplice obiettivo del saldo legame con gli elettori e della stabilità del governo. In un primo momento, si è cercato di perseguire tale risultato con la semplice riforma in senso maggioritario del sistema. L'opzione era stata caldeggiata dal responso elettorale di due consultazioni referendarie: nel 1991 la schiacciante maggioranza dei votanti si era espressa per l'abrogazione della possibilità di esprimere fino a tre preferenze per l'elezione della Camera dei deputati e, conseguentemente, a favore di una preferenza unica. Si trattava, per la verità, dell'unico quesito sopravvissuto al vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale dei tre complessivi che ambivano a introdurre correttivi in senso maggioritario alla legislazione elettorale[296]. In seguito, nel 1993, gli elettori si pronunciarono ancora più chiaramente, questa volta sulla legge elettorale del Senato, per l'abrogazione della disposizione che prevedeva l'elezione maggioritaria in collegi uninominali solo dei candidati che avessero ottenuto il 65% dei voti nel collegio. Per effetto della soppressione di tale norma, che aveva reso di fatto

[295] Si tratta della relazione al disegno di legge costituzionale n. 830, presentato il 1° agosto 2023, di iniziativa del senatore Renzi. Cfr. p. 2.

[296] Gli altri due quesiti riguardavano la modifica della legge elettorale del Senato della Repubblica e delle amministrazioni comunali. Quanto al primo, esso proponeva l'abrogazione delle norme che prevedono « a) la possibilità per i candidati di presentarsi in più di un collegio senatoriale nell'ambito della stessa Regione; b) l'elezione in ogni collegio del candidato che abbia ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti e la relativa proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale dei candidati che hanno conseguito detto quorum ; c) la proclamazione, da parte dell'Ufficio elettorale regionale, del candidato che abbia ottenuto, nel collegio, la maggioranza semplice dei voti validi solamente se questo collegio risulti l'unico, tra quelli inclusi nella Regione, in cui nessun candidato abbia conseguito il quorum del 65%» (cfr. Corte cost. n. 47 del 1991, *Cons. dir.* punto 5). Il secondo, invece, conteneva «a) l'eliminazione dell'attuale differenziazione tra il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti ed il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione superiore, estendendo anche a questi ultimi il sistema maggioritario con voto limitato, attualmente previsto per i soli Comuni di dimensione minore; b) l'eliminazione del potere, conferito all'elettore per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di votare i singoli candidati prescelti, in qualunque lista ricompresi (c.d. panachage)» (punto 7).

inoperante il principio maggioritario formalmente enunciato, la legge diventava totalmente maggioritaria. A fronte di tali sollecitazioni, le Camere intervennero nello stesso anno e approvarono una disciplina valida per entrambi i rami del Parlamento, innovando il sistema elettorale dopo quarantacinque anni di vita repubblicana contraddistinti da una legge proporzionale pura. La nuova normativa, nota come *Mattarellum* dal nome del relatore alla Camera, on. Sergio Mattarella, prevedeva un meccanismo per il 75% maggioritario e per il restante 25% proporzionale e si articolava sull'elezione a turno unico in collegi uninominali per la parte maggioritaria con un temperamento in collegi plurinominali nella quota proporzionale.

Le prime elezioni in cui fu applicata la legge elettorale maggioritaria coincisero, poi, con un radicale mutamento del personale politico e dei partiti rappresentati in Parlamento e videro, per la prima volta, competere due schieramenti contrapposti che avevano pari possibilità e legittimazione politica di governare il Paese. Aveva, così, termine quella stagione di "democrazia bloccata" che durava dalla vittoria della coalizione di De Gasperi nel 1948, in virtù della necessaria presenza della Democrazia cristiana al governo quale garante della collocazione atlantica del Paese.

La riforma elettorale, che avrebbe consentito in astratto un governo più stabile e senza accordi, e lo sconvolgimento del panorama politico con l'emersione di nuove forze rischiavano però di ingenerare equivoci, quando non accompagnati da una revisione della forma di governo o quantomeno dei Regolamenti parlamentari. Tale rischio si verificò proprio con la caduta del primo governo formatosi dopo l'applicazione della nuova legge, il primo anche ad essere presieduto da Silvio Berlusconi. L'esecutivo, infatti, venne privato del sostegno della Lega Nord e fu sostituito da un governo con al vertice il ministro del tesoro uscente Lamberto Dini, appoggiato dalla stessa Lega Nord e dalla precedente opposizione di centrosinistra, ad eccezione di Rifondazione comunista, e l'astensione dell'ex maggioranza di centrodestra. Quest'ultima sostenne, fin dal conferimento dell'incarico a Dini e dal rifiuto del Capo dello Stato di sciogliere le Camere, che la scelta aveva frustrato il voto degli elettori espresso nel 1994[297].

Risulta evidente come questa polemica nasca da una diversa concezione del testo costituzionale tra gli attori politici rispetto al passato. Infatti, nonostante la maggioranza degli elettori avesse dato il proprio sostegno alla coalizione di centrodestra e fosse mutata la legge elettorale, non era mutato anche il fascio di prerogative del Capo dello Stato derivanti dalle norme costituzionali e dalla pluralità di prassi e convenzioni formatisi nei primi quarantacinque anni della Repubblica. In specie, non era venuto meno il dovere del Capo dello Stato di verificare se vi fosse la possibilità di formare un governo alternativo in grado di ottenere la fiducia del Parlamento, anche – in ipotesi – di orientamento politico diverso rispetto a quella dimissionario[298].

I successivi governi, in particolare, dal 2001 in poi rafforzarono l'idea dell'instaurarsi di una democrazia dell'alternanza sul modello britannico, stante il succedersi alla maggioranza e all'opposizione di coalizioni unitarie di centrodestra e centrosinistra con *leader* che si

[297] Sugli organi di stampa e nel dibattito politico si parlò di un "ribaltone" operato in danno della maggioranza parlamentare e degli elettori che avrebbe imposto lo scioglimento anticipato a seguito della caduta del governo Berlusconi.

[298] In tema, v. A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di Quad. cost.*, 2010, spec. par. 4.

candidavano esplicitamente alla Presidenza del Consiglio in caso di vittoria della coalizione di riferimento, segnando un ritorno a quanto era avvenuto con De Gasperi nella I legislatura. A dimostrazione di questo era ricorrente, nel dibattito e nella pubblicistica dell'epoca, il riferimento a una "transizione" mai compiuta cui spesso si alludeva dal 1992 in poi[299]. L'idea era, infatti, che fosse cambiato nei fatti il sistema politico ma che questo mutamento sarebbe rimasto monco – incompiuto, appunto – finché non fosse stato suffragato su un piano formale da una revisione costituzionale.

A questa volontà si diede anche una sanzione formale, insieme al fallito tentativo di riforma costituzionale, con l'ulteriore revisione della legge elettorale, attuato con la legge n. 270/2005 (ricordata con il nome di legge Calderoli, in virtù del ministro proponente, o *Porcellum* secondo una definizione di Giovanni Sartori[300]). In questo caso, e a differenza del 1993, la novità ai nostri fini non risiedeva nel passaggio da un sistema maggioritario a uno proporzionale, ancorché ampiamente corretto da un cospicuo premio di maggioranza che attribuiva la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera alla lista o alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza dei voti. L'autentica innovazione sul ruolo del Presidente del Consiglio si poteva ricavare, invece, all'art. 1, comma 5, di quella legge laddove era previsto che «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica» e, analogamente, i partiti o gruppi coalizzati avrebbero indicato il nome del capo della coalizione. Nonostante il medesimo articolo sancisse anche che, evidentemente, «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste tentava, per questa via, di rappresentare all'elettore non solo per quale partito o coalizione avrebbe espresso il suo voto ma, al tempo stesso, chi avrebbe avuto come Presidente del Consiglio. Al tempo stesso, dinanzi a una scelta così chiara e a un responso elettorale netto, al Capo dello Stato sarebbe stato assai difficile incaricare di formare il governo un soggetto diverso dal candidato il cui nome era indicato nella scheda della coalizione vittoriosa[301].

Al di là del personale convincimento che si può nutrire nei confronti di tale meccanismo della legge elettorale, quanto occorre osservare è che qualunque Presidente della Repubblica che eserciti correttamente il proprio ruolo, a fronte di un esito elettorale chiaro, non ha difficoltà a conferire l'incarico al soggetto vincitore o indicato dai vincitori. I problemi si pongono, invece, allorché le consultazioni non restituiscano un quadro preciso. E tale è stato proprio il caso verificatosi alla terza applicazione della legge Calderoli nel 2013. In tale circostanza, come è noto, la coalizione di centrosinistra *Italia Bene Comune* disponeva della maggioranza alla Camera dei deputati in virtù del premio di maggioranza, ma non al Senato della Repubblica in cui non aveva l'autosufficienza numerica. Esperito infruttuosamente un tentativo (definito "preincarico"), il *leader* della coalizione di centrosinistra Pier Luigi Bersani dovette rinunciare e, in seguito a un accordo con le altre forze politiche, fu incaricato

[299] Tra i molti contributi giuridici e non, cfr. G. NAPOLITANO, *Dove va la Repubblica, 1992-1994: una transizione incompiuta*, Rizzoli, Milano, 1994; C. FUSARO, *Le regole della transizione: la nuova legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995; R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002.

[300] Cfr. G. SARTORI, *Il «porcellum» da eliminare*, in *Corriere della sera*, 1° novembre 2006.

[301] Addirittura, la coincidenza tra responso elettorale e incarico sarebbe un vincolo inderogabile per il Capo dello Stato, al pari di quello costituzionale della fiducia delle Camere, ad avviso di A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato* cit. p. 5.

un altro parlamentare della medesima coalizione e vicesegretario del principale partito, Enrico Letta. La breve ricostruzione dell'episodio dimostra come quella previsione normativa, pur animata da intento lodevole, rischiava di incepparsi di fronte alle prime difficoltà e restare una mera petizione di principio. Inoltre, nella medesima tornata elettorale del 2013, il nuovo Movimento 5 Stelle fornì ulteriori difficoltà al funzionamento del meccanismo. Tale movimento politico sosteneva, infatti, rifiutava l'attribuzione di maggior considerazione ai parlamentari che avessero assunto cariche istituzionali ritenendo che tutti i rappresentanti eletti fossero – ugualmente e solo – dei portavoce dei cittadini. Conseguentemente, veniva rifiutata anche l'idea che ci fosse un capo politico e fu indicato, soltanto al fine di ottemperare all'obbligo di legge, il fondatore Beppe Grillo che, pure, non era candidato né alle elezioni politiche né a nessun'altra carica. Indubbiamente, lo scenario politico assai più frastagliato e composito rispetto al passato, manifestatosi dal 2013 in avanti, deve aver assunto un ruolo determinante nella scelta di non confermare tale previsione – divenuta ormai una mera petizione di principio – nella legge elettorale n. 165/2017 attualmente vigente.

Volendo trarre qualche osservazione conclusiva, necessariamente provvisoria, da questa analisi storica della trasformazione – si potrebbe azzardare a dire trasfigurazione – del ruolo del Presidente del Consiglio nell'esperienza repubblicana, si possono enunciare alcuni punti fermi.

Il volto costituzionale del Presidente non appare mutato se con tale espressione intendiamo riferirci alle sole disposizioni costituzionali che lo riguardano. È, invece, cambiato se intendiamo includervi con maggiore ampiezza anche la normativa di attuazione, essenzialmente la legge n. 400 /1988 e i successivi decreti di riordino n. 300/1999 e 303/1999 che hanno dotato la Presidenza e il suo vertice di un esteso apparato amministrativo che consente una effettiva direzione della politica generale del governo. Si tratta, però, di una mera attuazione di quanto già la Costituzione del 1948 prevedeva e non di un suo superamento. Pertanto, le ragioni per cui, pur nel medesimo contesto normativo, appare pressoché pacifico concludere che il vertice dell'esecutivo oggi non sia equivalente a quello di trenta o quarant'anni fa provengono perlopiù da elementi extragiuridici.

In primo luogo, la fine del sistema dei partiti che ha caratterizzato i primi quarantacinque anni di vita della Repubblica – simbolicamente, dal 18 aprile 1948 al 18 aprile 1993 – ha fatto venir meno alcune regole interne che limitavano il ruolo di chi *pro tempore* si trovava al governo. Si pensi all'incompatibilità tra la carica di segretario del partito egemone, la Democrazia cristiana, e quella di Presidente del Consiglio che costringeva quest'ultimo a dover tessere accordi non solo con i *leader* degli altri partiti ma anche con quello del proprio, limitando i margini d'azione. Solo nella I legislatura, in cui l'autorevolezza di De Gasperi era indiscussa nel partito, questa pregiudiziale era attenuata con esiti evidenti sull'azione di governo di cui si è dato conto. Venuta meno questa precondizione, l'azione governativa ha potuto più efficacemente dispiegarsi.

In secondo luogo, è mutata la prospettiva che animava i Costituenti secondo la quale da una maggiore attribuzione di poteri al governo sarebbe potuto derivare il rischio di una svolta autoritaria del Paese. Attualmente, invece, tende a prevalere l'opposta idea che involuzioni dittatoriali siano più spesso la risposta sbagliata a governi inetti e privi di strumenti che non a esecutivi troppo forti. In questo senso si è potuto, dunque, dare attuazione prima per via amministrativa e poi per via normativa all'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

In terzo luogo, un'evoluzione della figura presidenziale si deve necessariamente al processo di integrazione europea che, con la sua veste frequentemente intergovernativa, ha centralizzato nell'esecutivo l'espressione della volontà nazionale in sede di Consiglio europeo e di Consiglio dei ministri europeo: «il presidente del Consiglio italiano ne esce evidentemente rafforzato, sia perché chiamato a co-definire l'indirizzo politico generale dell'Unione, sia perché incaricato di "riportare" in chiave interna quell'indirizzo, mediante un'indispensabile opera di coordinamento dell'attività dei ministri»[302]. E allora quell'articolo 95 della Costituzione testualmente immutato va, però, riletto alla luce dell'integrazione europea. In particolare, essa può rilevare ai fini del compito di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo e di coordinamento dell'attività dei ministri che è attribuito al Presidente del Consiglio. Se si tiene conto che «un serrato coordinamento dell'attività – politica, normativa, amministrativa – dei singoli ministri è per sua natura richiesto dalla configurazione delle istituzioni dell'Unione europea al fine di identificare l'interesse nazionale da difendere e, poi, assicurare un'adeguata attuazione agli impegni assunti»[303] risulta chiaro che queste dinamiche possono certamente offrire nuova linfa all'articolo 95 e «una serie di opportunità e di occasioni preziose per accrescere il ruolo del presidente del Consiglio»[304].

In quarto luogo, si assiste ormai da molti anni a una progressiva e inarrestabile personalizzazione dello scontro politico con la sostituzione a partiti basati su un forte sostrato ideologico di formazioni tipicamente personali[305] e legate alla sorte del *leader* del momento che hanno, conseguentemente, una durata temporale assai minore. In questo contesto l'accentramento della guida politica nel vertice del governo appare una conseguenza necessitata e ineluttabile.

I rilevanti fattori ora appena accennati, letti in parallelo al carattere "a fattispecie aperta" delle norme costituzionali sul governo, possono contribuire a spiegare il paradosso che ha coinvolto il Presidente del Consiglio nella storia repubblicana: per le molteplici ragioni che si è cercato di riassumere, essenzialmente indipendenti dalla volontà dei singoli presidenti, un Presidente del Consiglio oggi è e al tempo stesso non è come un Presidente del Consiglio di ieri. E allora potrebbe sembrare non del tutto peregrino accostare il vertice dell'esecutivo alla condizione della nave dell'eroe mitico Teseo. Come narra Plutarco, infatti, gli ateniesi conservarono la trireme e, man mano, sostituivano i pezzi usurati dell'imbarcazione sostituendoli con altri nuovi saldamente connessi con quelli preesistenti «in modo che essa serviva di esempio anche ai filosofi quando discutevano il problema della crescenza, sostenendo alcuni che era la stessa nave, altri che non era più la stessa»[306].

Quali che siano, dunque, le scelte politiche in ordine all'istituto del Presidente del Consiglio, la storia costituzionale suggerisce prudenza prima di decidere di sostituire anche l'intelaiatura costituzionale, l'ultimo pezzo di grande flessibilità della nave.

---

[302] Così scrive N. LUPO, *Gli interlocutori europei nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit. p. 1738.

[303] Cfr. N. LUPO, *Gli interlocutori europei*, cit. pp. 1750 – 1751.

[304] *Ibidem*.

[305] In tema, cfr. su tutti M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma – Bari, 2010.

[306] PLUTARCO, *Vite parallele*, Vol. I, a cura di A. Traglia, UTET, Torino, 1992, p. 115.

L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: L'ESPERIENZA ISRAELIANA E IL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 935 DEL 2023

di *Michela Cicino*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La forma di governo «neoparlamentare» nelle teorizzazioni di Maurice Duverger, Serio Galeotti e Augusto Barbera – 3. La sperimentazione dell'elezione diretta del Primo Ministro nell'esperienza israeliana – 4. Il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023: considerazioni preliminari – 4.1 Le anomalie connesse all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e all'istituzione del *Premier* subentrante – 4.2 La costituzionalizzazione del premio di maggioranza e la codipendenza genetica del Parlamento all'esecutivo – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

La storia della Repubblica italiana, secondo un andamento carsico, è percorsa da numerosi tentativi di revisione della forma di governo. Pur prescindendo dalla formale nomenclatura del risultante sistema di collocazione delle funzioni dello Stato – «presidenzialismo», «semipresidenzialismo», «premierato» – il comune denominatore che connota ogni palinsesto di riforma è l'introduzione di un «*meccanismo di legittimazione democratica diretta*»[307].

Su questa strada si inserisce il disegno di legge costituzionale governativo n. 935, depositato presso la Presidenza del Senato in data 15 novembre 2023 e recante «*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*»[308].

Le linee programmatiche del disegno riformatore possono essere compendiate in alcuni punti fermi: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio contestuale a quella delle Camere, l'instaurazione tra il primo e le seconde del meccanismo *aut simul stabunt aut simul cadent* – seppure in una formulazione c.d. *temperata* – e la costituzionalizzazione di principi programmatici della futura legislazione elettorale, sulla quale incombe l'onere di istituire un premio su base nazionale tale da «garantire una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio»[309].

Sebbene nelle intenzioni del riformatore rientrasse l'ambizione di operare delle modifiche circoscritte e chirurgiche, in quanto formalmente destinate ad incidere solo su alcune disposizioni, il quadro di risulta sembrerebbe militare a favore di una cesura nei confronti della forma di governo tracciata dal Costituente. Anzi, parrebbe rimodulare i ruoli e le funzioni del Parlamento e del Presidente della Repubblica, procedendo *de facto* all'istituzionalizzazione di un nuovo equilibrio di sistema, la cui trazione sarebbe affidata al

[307] Secondo quanto affermato nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.57 del 3 novembre 2024.

[308] Tuttavia, originariamente il disegno di legge recava «*Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia*». Tale discrasia è stata evidenziata da M. A. CABIDDU, "*Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia*", in *Osservatorio AIC*, 1/2024, p.30.

[309] Secondo la modifica che l'art. 3 del disegno di legge costituzionale n.935 del 2023, come risultante dall'approvazione dell'emendamento governativo 3.2000, nella seduta pomeridiana del 2 aprile 2024, opererebbe sull'art. 94 Cost.

vertice dell'esecutivo, sulla scorta delle ormai manifeste tendenze di presidenzializzazione e verticalizzazione degli esecutivi[310].

Il presente contributo, pertanto, mirerà in primo luogo a delineare la fisionomia di tale forma di governo, ricostruendo brevemente le primissime elaborazioni teoriche di Maurice Duverger e, in Italia, a Serio Galeotti e Augusto Barbera.

Successivamente, ci si soffermerà sull'analisi dell'unica sperimentazione istituzionale dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, operata in Israele dal 1996 al 2001, con particolare riguardo alle conseguenze disfunzionali sversatesi su un sistema partitico frammentato ed eterogeneo.

In ultimo, si porrà l'accento su alcune delle criticità connesse all'attuale proposta di riforma costituzionale. La trattazione avrà ad oggetto, principalmente, l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri e l'istituzione del *Premier* subentrante, nel tentativo di enfatizzare le discrasie del disegno di legge costituzionale rispetto alle ambizioni prefissate e il potenziale distorsivo che opererebbe sul principio di rappresentatività.

2. *La forma di governo «neoparlamentare» nelle teorizzazioni di Maurice Duverger, Serio Galeotti e Augusto Barbera.*

La forma di governo di cui si ambisce l'introduzione con il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023 ricalca il modello c.d. «neoparlamentare», la cui prima teorizzazione si attribuisce a Maurice Duverger[311], nel tentativo di tratteggiare un sistema di derivazione parlamentare che mutuasse, in un sistema pluripartitico come quello francese, la stessa efficienza del parlamentarismo puro di stampo anglosassone.

La soluzione correttiva sarebbe stata l'immissione di un circuito di democrazia cd. «immediata», quale elezione a suffragio universale e diretto del Capo dell'Esecutivo, contestuale a quella dei deputati dell'Assemblea nazionale. Tale sistema avrebbe trovato una sua razionalizzazione nella previsione del meccanismo «*aut simul stabunt aut simul cadent*», volto ad imporre lo scioglimento automatico dell'Assemblea nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia o di dimissioni da parte del capo dell'esecutivo.

La forma così tratteggiata avrebbe consentito la permanenza in carica di «governi di legislatura», stante il disincentivo dell'assemblea rappresentativa di provocare la caduta dell'esecutivo, in quanto «rovesciando il ministero, i deputati si rinvierebbero essi stessi davanti agli elettori»[312]. L'esigenza di supplire al rischio di instabilità governativa *in itinere* sarebbe stata soddisfatta dall'istituzione della carica di Vicepresidente – anch'esso di

[310] Per una panoramica di tale tendenza in ottica comparata si veda A. DI GIOVINE, *Un modello di democrazia in linea coni tempi,* in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 3.

[311] Le teorie del giurista e politologo francese sono state inizialmente esposte in *Un système présidentiel?*, in *Le Monde*, 12 aprile 1956 e *Réformer le régime. – Un véritable régime parlementaire*, in *Le Monde*, 13 aprile 1956. Successivamente, tali posizioni hanno trovato una sistematizzazione più compiuta ed organica in M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, trad. it. R. ZORZI, Edizioni di Comunità, Milano, 1960 e in ID. *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, trad. it. P. ANGANARO, Edizioni di Comunità, Milano, 1962.

[312] M. DUVERGER, *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, cit., p. 109.

derivazione popolare diretta – subentrante al primo, sino al termine della legislatura, in ipotesi tassative di morte o incapacità fisica permanente[313].

Pur introducendo un doppio circuito di legittimazione, nell'opinione dell'autore, la forma di governo così congegnata sarebbe in ogni caso attratta nel prisma del sistema parlamentare, cui si ancorerebbe grazie a due punti saldi.

Anzitutto, al permanere di un organo *super partes*, il Presidente della Repubblica, deputato all'intervento in ipotesi di squilibrio del fisiologico equilibrio tra esecutivo e legislativo. In secondo luogo, «l'essenza del parlamentarismo»[314] sarebbe incontrovertibilmente preservata grazie al perdurare del rapporto fiduciario, a presidio di un «legame stretto, permanente, assoluto, tra Assemblea e capo del governo»[315], che sarebbe immune da degenerazioni in quanto, grazie al meccanismo del *simul simul*, «mai il Presidente del Consiglio si presenterà solo davanti al paese, mai votare per lui acquisterà il significato di un atto diretto contro il Parlamento, perché le due votazioni saranno sempre abbinate»[316].

In Italia, nei primi anni Ottanta, nell'ambito dei lavori collegiali del Gruppo di Milano, convogliati nel volume "Verso una nuova Costituzione"[317], il costituzionalista Serio Galeotti prospetta l'introduzione di un «governo di legislatura» come elemento di composizione della crisi di stabilità degli esecutivi.

La proposta si articola una fase diagnostica e di una prognostico-terapeutica. Sul primo versante, si sottolinea lo stato di «labilità congenita»[318] dell'esecutivo, la cui matrice sarebbe da rinvenire *ab origine* nella stessa architettura costituzionale della forma di governo a razionalizzazione «zoppa» del rapporto fiduciario[319]. Nell'articolo 94 Cost. si individua, infatti, un «congegno fatto per agire solo sulle componenti parlamentari del raccordo Governo-maggioranza parlamentare. Al contrario, nessuna efficacia stabilizzante è in grado di esercitare su di un Governo che, di fronte alle «difficoltà operative e alle minacce di crisi, preferisca volontariamente dimettersi»[320] e in tale *vulnus* troverebbero occasione le «incomposte dinamiche interne del sottosistema dei partiti»[321].

Da qui, l'opportunità per l'Autore di investire di un arbitrio *super partes* il popolo, cui sarebbe riconosciuta la concretezza dei poteri decisionali che si riconnettono all'affermazione della sovranità popolare, sottraendo alla disponibilità delle coalizioni partitiche la composizione delle maggioranze parlamentari, ritenute fluide, instabili e più rispondenti ad

---

[313] M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, p. 109.

[314] *Ivi,* p. 101.

[315] *Ivi*, p. 109.

[316] *Ibidem*, salvo, successivamente, far trasparire un'ancillarità della camera elettiva rispetto agli equilibri consolidatisi nel vertice dell'esecutivo, affermando che «si cerca di favorire in Parlamento una coalizione identica a quella che gli elettori avranno realizzato eleggendo il Presidente».

[317] La ricerca, promossa dal C.E.S.E.S., era orientata a fornire un quadro diagnostico del sistema politico italiano, nel tentativo di vagliare «se e fino a che punto il funzionamento insoddisfacente (…) dipendesse dalla Costituzione entrata in vigore il 1948 e dai suoi meccanismi istituzionali». G. MIGLIO, *Avvertenza*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983, vol. 1, p. XII.

[318] S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in *AA. VV. Verso una nuova Costituzione*, cit., p. 331. Analoghe posizioni erano state già espresse dallo stesso in S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale*, in C. E. TRAVERSO – V. ITALIA – M. BASSANI (a cura di), *I partiti politici- leggi e statuti,* Cisalpino, Milano, 1966.

[319] S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale*, cit., p. 341.

[320] *Ibidem*.

[321] *Ivi,* p. 334.

un'ormai obsoleta ad una visione di «democrazia *mediata*, tipica di un archeo-parlamentarismo ottocentesco»[322]. In altre parole, si riteneva necessaria una democrazia bicefala, che si sostanziasse anche nell'investitura del governo movendosi, in ogni caso, nel prisma di un sistema parlamentare seppur a razionalizzazione estrema[323].

In una prospettiva *de iure condendo*, si teorizza «un governo che nasce e muore con il Parlamento, che gli è gemello»[324], tramite l'elezione diretta del Primo Ministro contestuale a quella della Camera «politica»[325], per evitare che la formazione di quest'ultima in un momento antecedente determini una posizione di subalternità dell'esecutivo.

A tal fine, sarebbe stata dirimente l'individuazione del sistema elettorale più congegnale. Inizialmente, l'Autore propende per un sistema fondato sul voto alternativo trasferibile, che avrebbe garantito la de-polarizzazione dell'elettorato posto ai poli estremi dell'area democratica, incentivandone la mobilizzazione verso il centro[326]. Successivamente, tuttavia, si opta per un doppio turno con ballottaggio, onde evitare che si giungesse ad una maggioranza di tipo stratificato, in cui sarebbero confluiti voti di provenienza eterogenea, facendo venir meno l'ambita linearità nella legittimazione democratica[327].

Per l'elezione della Camera, invece, l'autore ritiene dapprima opportuna la permanenza di un sistema proporzionale, che accordi la possibilità per l'elettorato di «esprimere quello che oggi costituisce la sua unica possibilità: cioè la scelta della lista, del partito *du coeur*, la indicazione della parte politica prediletta», per poi virare verso un sistema misto, in concomitanza con il secondo turno dell'elezione del *Premier*, per garantire una maggioranza ad esso omogenea[328].

La cessazione anticipata della legislatura – la cui durata è fissata a cinque anni – può essere indotta da un voto di sfiducia *costruttiva* o dalle dimissioni del Primo Ministro. Nel primo caso, all'approvazione di una mozione di sfiducia *costruttiva* sostenuta dalla maggioranza assoluta della Camera politica, segue lo scioglimento della stessa *ope costitutionis* e l'indizione di nuove simultanee elezioni che vedranno contrapporsi il Primo Ministro uscente e il candidato indicato all'atto interruttivo del rapporto fiduciario, tramite unico turno, ritenuto meccanismo più confacente alla realtà pluripartitica italiana.

Nella seconda ipotesi, in funzione correttiva dell'impostazione unidirezionale della razionalizzazione operata dall'articolo 94, si attribuisce alla disponibilità del primo ministro un «analogo e sostanzialmente simmetrico» potere del Primo Ministro di provocare la

---

[322] S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, *AA. VV. Verso una nuova Costituzione*, cit., p. 377.

[323] S. GALEOTTI, *Perché preferiamo il governo di legislatura alla repubblica presidenziale*, *Gli stati, n. 25,* anno III, 1974, p. 50.

[324] S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale*, cit., p. 387.

[325] Nel generale disegno di superamento del bicameralismo simmetrico e paritario, l'autore propone l'istituzione di un parlamento monocamerale o a bicameralismo differenziato, nel quale la sola Camera dei deputati, c.d. «Camera politica», eletta a suffragio universale, esercita poteri legislativi, di controllo e di indirizzo. S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale*, cit., p. 407.

[326] S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo,* in *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 98.

[327] Considerazione che sarà condivisa anche da A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali, in Scritti in onore di Serio Galeott*i, Giuffré, Milano, 1998, I, 94.

[328]S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in «governo di legislatura»*, in *AA,VV. Verso una nuova costituzione*, cit., p.387.

cessazione della legislatura, tramite una proposta di dimissioni alla Camera elettiva[329]. Questa potrà procedere all'approvazione di una mozione di sfiducia con le conseguenze già esposte o, alternativamente, procedere ad accettazione tacita e contestuali elezioni per il legislativo l'esecutivo.

La forma di governo così postulata presenterebbe, dunque, un carattere dualistico. La mancata previsione di meccanismi elettorali volti a far coagulare, intorno al Primo Ministro, anche una maggioranza parlamentare, infatti, è funzionale all'autonoma e indipendente legittimazione democratica dell'esecutivo, esponendo il sistema anche a ipotesi di coabitazione[330].

Si ricordano, inoltre, le posizioni parzialmente analoghe di Gianfranco Pasquino[331] e Augusto Barbera[332], che rispetto al modello esposto ritengono invece di garantire una maggioranza a supporto del Primo Ministro, la cui designazione sarebbe «pensata e regolata come elemento terminale della scelta della coalizione e di un programma di governo» e, dunque, si realizza in un uno procedimento elettorale da cui si fa derivare l'elezione del vertice dell'esecutivo e quella del Parlamento, cosicché quest'ultima non possa mai profilarsi come un «contropotere»[333].

Il substrato ideologico che permea tale teorizzazione è quello di una «democrazia di indirizzo», nella quale l'elettorato rivesta un ruolo attivo in ordine alla scelta – e, quindi, alla fisionomia – dell'indirizzo politico nel suo complesso. In tale elemento discretivo che, rispetto alle prospettazioni di Serio Galeotti, troverebbe realizzazione l'istituto della democrazia immediata, libero dai condizionamenti di una «democrazia plebiscitaria»[334].

3. La sperimentazione dell'elezione diretta del Primo Ministro nell'esperienza israeliana.

La prima e, sino ad oggi, unica[335] sperimentazione della forma di governo a livello statale si rinviene nell'esperienza israeliana, dal 1996 al 2001. L'introduzione si deve alla riforma della *Basic Law: the Government* del 14 aprile 1992, volta alla razionalizzazione di un sistema parlamentare a multipartitismo polarizzato esposto a cicliche crisi di governo.

Nel 1949, infatti, in ragione del carattere estremamente composito del tessuto sociale, etnico e religioso del paese, si propende per l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale, ritenuto più congruo all'edificazione di una rappresentanza che

---

[329] La finalità è quella di consentire al Primo Ministro di «valutare se i mutamenti intervenuti nella situazione politica del Paese rendano necessario od opportuno ch'egli provochi l'anticipata cessazione della Legislatura al fine di ottenere una ricarica del proprio mandato, superando così, con una nuova legittimazione popolare, le difficoltà politiche che si fossero venute aggravando ad un livello insostenibile durante il corso della legislatura», *ivi,* p. 400.

[330] Come osservato da L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Giappichelli, Torino, p. 69.

[331] Esposte, rispettivamente, in G. PASQUINO, *Restituitre lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Laterza. Bari, 1985; G. PASQUINO, *Mandato popolare e governo,* Il Mulino, Bologna, 1995.

[332] A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo,* in *Democrazia e diritto*, n. 2/1990, 40; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma, 1991.

[333] A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit., p. 235.

[334] *Ivi*, p. 227.

[335] Per l'adozione di tale forma di governo in ambito regionale, si rimanda al contributo di A.E. CHIAPPETTA, *Considerazioni sulla nascita, il mutamento e l'Amministrazione della forma regionale in Italia*.

ricomprendesse valori ed istanze eterogenee[336]. Il periodo compreso tra il 1949 e il 1977 è stato connotato da un dominio marcato del partito laburista, sorretto da una *leadership* solida che, pur non riuscendo mai a consolidare una maggioranza assoluta dei seggi della *Knesset,* si vedeva garantita una solida continuità nell'azione di governo grazie alla negoziazione di accordi di coalizione con partiti minori[337].

La IX legislatura (1977-1981), il sistema si incanala verso una fase di stampo bipolare nella quale la compagine parlamentare vira verso una maggioranza relativa del *Likud*, senza tuttavia conseguire la solidità – seppur sempre intesa nei limiti di una maggioranza relativa – laburista del trentennio precedente. Nel tentativo di esercitare una forza attrattiva nei confronti dell'elettorato di centro, i due partiti maggiori hanno progressivamente incamerato nei rispettivi programmi istanze lontane dal proprio arsenale ideologico, senza tuttavia riuscire a sortire una effettiva de-frammentazione del sistema.

Come osservato, infatti, «lo spostamento al centro dei due partiti maggiori non solo non ebbe un effetto di trascinamento sui loro satelliti ideologici, ma non rifletteva una riduzione della polarizzazione politica: una considerevole fetta dell'elettorato rimase posizionata all'estrema periferia del sistema politico, conquistando consensi tra elettori delusi dalla nuova moderazione dei due partiti maggiori»[338]. Pertanto, il baricentro decisionale sulla nascita e sulla permanenza in vita degli esecutivi risiedeva nei partiti minori a carattere religioso, che *medio tempore* avevano consolidato un elevato potere contrattuale in ordine alla formazione delle maggioranze[339].

Tali presupposti, unitamente al fallimento dei governi di larga coalizione[340] e all'impossibilità di giungere ad una visione condivisa in merito ad una potenziale riforma elettorale[341], si sono tradotti nella formulazione di quattro proposte di riforma tra il 1988 e il 1989, successivamente decadute, sino alla promulgazione della nuova *Basic Law: The Government*, il 14 aprile 1992.

---

[336] In merito, si veda A. S. ZUCKERMAN, *Tra fratture e convergenze: etnia e religione nel voto israeliano degli ultimi vent'anni*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 42, 1999, p. 80.

[337] E. OTTOLENGHI, *Israele: un premierato fallito*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 159.

[338] *Ibidem.*

[339] 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. 586.

[340] L'eterogeneità ideologica interna alle coalizioni, infatti, dava vita ad alleanza precarie e temporanee, che superavano l'*empasse* decisionale solo in merito a questioni su cui si coagulava un vasto consenso, senza riuscire a trovare una concreta composizione di interessi in merito a questioni più complesse, come emerge dall'analisi di E. OTTOLENGHI, *Israele: un premierato fallito*, cit., 160. In merito, inoltre, si veda A. S. ZUCKERMAN, *Tra fratture e convergenze: etnia e religione nel voto israeliano degli ultimi vent'anni,* cit., p. 85.

[341] L'opzione più incisiva della riforma della *Basic Law* in luogo della legge elettorale risiede in due considerazioni. Da un lato, come riportato, «un importante fattore che dissuase Likud e laburisti dal raggiungere un adeguato accordo era una specie di «dilemma del prigioniero». Mentre entrambi i partiti avevano un tale interesse comune e avrebbero potuto beneficiare da una riforma elettorale nel lungo periodo, sembrava che nel breve periodo invece ognuno avrebbe ottenuto il sostegno di piccoli partiti cruciali solo evitando di raggiungere un accordo sulla questione» E. OTTOLENGHI, *Israele: un premierato fallito*, cit.,161, in rimando a A DISKIN – H. DISKIN,*The Politics of Electoral Reform in Israel*, in *International Political Science Review*, 1995, n.16, 35. Dall'altro, la proporzionalità del sistema si cofigurava ancora come la soluzione più congegnale ad un paese solcato da numerose differenze etniche e religiose, come posto in evidenza da F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro*, cit., p. 585 e la cui debolezza era imputabile anche ad una «insufficiente autonomia internazionale», in particolare secondo G. SARTORI, *Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1/1992, p. 33.

Anzitutto, il governo di legislatura si impianta *ab initio,* non limitando il principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* alla permanenza in carica dei due organi ma prevedendo *etiam simul oriuntur.* tramite l'elezione simultanea «su base diretta, paritaria e segreta»[342] – sebbene su due schede differenti – del Primo Ministro[343] e della *Knesset*[344]. A questa coincidenza temporale, tuttavia, fa da contraltare una discrasia cui convenzionalmente si imputa una delle cause del fallimento dell'esperienza neoparlamentare israeliana, ossia l'adozione di due formule elettorali differenti.

Da un lato, infatti, il sistema elettorale posto alla base dell'elezione dei membri della *Knesset*, componendosi di un collegio unico nazionale, con meccanismo delle liste c.d. bloccate, quoziente di Hare con divisore d'Hondt per i resti e una clausola di sbarramento all'1% fino al 1991, innalzata all'1,5% nel 1992 – con successivi interventi nel 2003 (2%) e attualmente prevista al 3,25% – si configurava come uno dei sistemi con il più elevato grado di approssimazione ad un sistema proporzionale c.d. *puro*[345], volto a massimizzare quindi l'ingresso di partiti minori.

L'adozione di un siffatto sistema si profila, come è stato evidenziato, essenziale a garantire la trasposizione nell'organo parlamentare di quella «rappresentanza del pluralismo» che «viene a contribuire in misura preminente alla rappresentatività e dunque alla legittimazione del sistema istituzionale caricando l'organo che ne è investito – la *Knesset* – di una centralità non solo simbolica»[346].

Al contrario, per conseguire gli obiettivi di stabilità tramite la convergenza del più elevato grado di consenso nella figura del Capo dell'esecutivo, per l'elezione diretta dello stesso la sez. 13 imponeva il meccanismo del c.d. doppio turno eventuale con ballottaggio, a base del quale era necessario che uno dei candidati conseguisse la maggioranza dei voti validi espressi e, nel caso di mancato raggiungimento, si sarebbe proceduto, dopo due settimane, alle elezioni di ritorno tra i due candidati con il più alto numero di preferenze[347].

---

[342] *Basic Law: The Government*, 1992, sez. 3.

[343] In capo al Primo Ministro si consolidano, inoltre, una serie di poteri. Anzitutto, si trasferisce dal Consiglio dei Ministri al *Premier* stesso la scelta del suo sostituto *pro tempore* tra i ministri membri della Knesset (sez. 30), consentendo inoltre, quale potere individuale ad esercizio monocratico, la modifica della compagine governativa (sez. 33 e sez. 35). La sez. 39, infine, amplia il ventaglio di poteri organizzativi in relazione all'esecutivo, stabilendo che « (A) Il Primo Ministro può: (1) Determinare i ruoli dei Ministri; (2)Cambiare la divisione dei ruoli tra i Ministri; (3) Trasferire poteri e compiti non specificati nella Legge da un Ministro all'altro; (4) Trasferire aree di azione da un ufficio all'altro; (5) Istituire uffici governativi, unirli o dividerli, abolirli o istituirne nuovi e, dopo aver fatto ciò, darne avviso alla Knesset; (6) Istituire comitati ministeriali permanenti o temporanei per questioni particolari; dopo la nomina di un comitato, il Governo può svolgere le proprie attività attraverso di esso; (B) L'autorità conferita dalla legge a un determinato Ministro può essere trasferita dal Primo Ministro in tutto o in parte a un altro Ministro; una decisione ai sensi di questa sezione deve essere approvata dal Governo; (C) Il Primo Ministro condurrà il funzionamento del Governo e fisserà le procedure di lavoro e le procedure di voto nel Governo e nei suoi comitati; (D) Le decisioni del governo saranno adottate a maggioranza; in caso di parità, il Primo Ministro avrà un voto aggiuntivo».

[344] La durata fisiologica della legislatura è di 4 anni, secondo sez. 8 della *Basic Law: The Knesset.*

[345] Unitamente al sistema olandese, come sottolineato da G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 1996, 21.

[346] A sottolineare la connaturalità di un sistema elettorale di tipo proporzionale ad una società dall'elevato tasso di eterogeneità, R. TONIATTI, *Israele: una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, in L. MEZZETTI – V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia,* Giappichelli, Torino, 1997, p. 127.

[347] Come stabilito nella sez. 13, lett. C). Sono oggetto di disciplina anche i casi di morte, impedimento e dimissioni *medio tempore* di uno dei candidati, stabilendo che«(D) In caso di morte di uno dei candidati prima dello svolgimento delle elezioni di ritorno, o se per qualsiasi altro motivo non può presentarsi alle elezioni, la persona che lo ha proposto

Per quanto concerne la formazione del Governo, la Legge Fondamentale impone un *iter* «particolarmente lungo e laborioso»[348]. Il Premier eletto nomina i ministri[349] (sez. 3) ed entro un termine di 45 giorni[350] deve presentarsi alla *Knesset* per l'instaurazione del rapporto fiduciario che assume connotazioni atipiche, giacché la votazione non investe il Primo ministro, quanto i singoli ministri[351]. Sorge, pertanto, un doppio circuito che lega il Primo Ministro da un lato all'elettorato, per il tramite della solida legittimazione che deriva dall'elezione diretta e, dall'altro, ad un Parlamento cui è riconosciuto il potere di reiezione della squadra di governo tramite un voto contrario, cui è attribuita la valenza di decisione di autoscioglimento (sez. 3 e sez. 19)[352].

Parimenti, secondo il principio *aut simul stabunt aut simul cadent,* la cessazione della legislatura con indizione di elezioni simultanee anticipate avviene su impulso dell'assemblea nelle ipotesi di mancata approvazione della legge di bilancio entro tre mesi successivi all'inizio dell'anno fiscale (sez. 20), nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia verso il Primo Ministro (sez. 19) (v. *infra*) o, in ultimo, per una decisione di autoscioglimento della *Knesset* stessa.

Specularmente, il potere di scioglimento anticipato è attribuito al Capo dell'esecutivo laddove si trovi una condizione in cui la maggioranza parlamentare eserciti un'opposizione tale da determinare un'atrofia del funzionamento efficace del governo; in questa fase, inoltre, si riespandono i poteri del Capo dello Stato – a cui discrezionalità risulta compressa in quanto il precedente potere di nomina è surrogato dalla designazione diretta del *Premier* – che acquisisce uno «spazio di codecisione»[353] in ordine allo scioglimento[354].

Un *vulnus* della forma di governo israeliana è rintracciata nelle ipotesi di elezioni speciali – volte esclusivamente la designazione di un nuovo primo ministro, con un rilevante smussamento dell'operatività del meccanismo del *simul simul* – previste per numerose ipotesi, quali la mozione di sfiducia nei confronti del solo Primo Ministro (sez. 27), le

può proporre un altro candidato al suo posto, a condizione che detta proposta sia presentata non oltre 96 ore prima delle elezioni ripetute e che le disposizioni della sezione 12(c) si applichino mutatis mutandi; in caso di dimissioni del candidato per le elezioni ripetute, il suo posto sarà preso dal candidato che nelle prime elezioni ha ottenuto il maggior numero di voti validi ed è membro della Knesset».

[348] F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro*, cit., p. 589.

[349] I quali, a norma della sez. 33, non possono superare i diciotto membri ed essere inferiori a otto. Inoltre, indipendentemente dalla consistenza numerica dell'esecutivo, almeno la metà dei ministri deve essere membro della *Knesset*.

[350] Termine ritenuto eccessivamente dilazionato, quasiché si rendessero – ancora – necessarie le lunghe consultazioni prodromiche alla nascita dei recedenti governi di coalizione,come sottolineatoR. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit., p. 131.

[351] Come stabilito dalla Sez. 3 C). Cfr. R. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit., 129.

[352] Si veda, M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. RINELLA – M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016, 459; R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in questa rivista, 3/2023, p. 17. Sulla scorta delle considerazioni svolte in tema di possibili discrasie tra il partito di appartenenza del primo Ministro e della fiducia, dunque, la fiducia iniziale sull'esecutivo si profilava subordinata all'inclusione nello stesso di rappresentanti di diversi partiti, spesso di differente estrazione ideologica, come sottolineato da E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Riv. it. sci. pol*., n. 2/2002, 261.

[353] L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 130.

[354] Anche in questo caso, lo scioglimento sarà considerato come una decisione della Knesset di sciogliersi prima del completamento del suo mandato (sez. 22).

dimissioni, l'impedimento permanente, la perdita dello *status* di parlamentare (sez. 45) dello stesso, la mancata presentazione del governo alla *Knesset* entro 45 giorni (sez. 15) e un voto di sfiducia per i casi di indegnità morale (sez. 26). È stato sottolineato che, in questa scelta orientata alla preservazione della legislatura potrebbe rintracciarsi «l'implicito riconoscimento di un sovrappiù di legittimazione democratica nella rappresentanza "analitica" garantita dalla *Knesset* rispetto alla rappresentanza "sintetica" assicurata dal Premier eletto direttamente»[355].

Un tentativo di «recupero del parlamentarismo»[356] lo si rinviene nei casi in cui si riconosce all'Assemblea la rimozione del Primo Ministro. In particolare, sono previste due distinte ipotesi di sfiducia, che differiscono per l'ammontare del *quorum* e per le conseguenze in ordine allo scioglimento della *Knesset.*

Nel primo caso, la sez. 19 avrebbe consentito un voto di «*no confidence*» sorretto da una maggioranza assoluta (sessantuno voti) verso il primo ministro, con conseguente la cessazione della legislatura e l'indizione di nuove e simultanee elezioni.

Nel secondo caso, in cui alla sfiducia non segue lo scioglimento della *Knesset*, si introduce una fase di decantazione prima di pervenire al voto formale presso l'Assemblea. In particolare, l'impianto della sez. 27 contempla la destituzione del Primo Ministro ad opera della *Knesset* mediante un voto favorevole di almeno 80 dei suoi membri. L'*iter* vede il deposito della proposta di sfiducia ad opera di almeno 40 parlamentari al Presidente dell'Assemblea, successivamente ad una discussione presso il Comitato della *Knesset*, chiamato ad esprimere un parere entro il termine massimo di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza[357]. La deliberazione finale della *Knesset* era, inoltre, subordinata ad una previa udizione del Primo Ministro.

Il *discrimen* tra le due vicende interruttive della sfiducia risiede nel maggior grado di consenso parlamentare che caratterizza l'ipotesi di cui alla sez. 27. L'elevato *quorum* che si esige, infatti, contempla necessariamente anche la partecipazione di una porzione di maggioranza che sorregge il Primo Ministro, dalla quale emergerebbe un giudizio sfavorevole in relazione all'operato di quest'ultimo, sottintendendo una maggiore gravità dei presupposti politici e istituzionali della sfiducia che, pertanto, non sfocia nella cessazione della legislatura[358].

Il dibattito il merito alla collocazione del quadro ivi ripercorso all'interno del sistema delle forme di governo non è riuscito a giungere ad un epilogo univoco. Vi è, infatti, chi ritiene che l'innesto di elementi di stampo presidenziale su un tessuto parlamentare abbia dato vita ad un sistema a carattere ibrido, il cui accostamento a forme di governo note – quali, tra tutte, quella parlamentare e quella presidenziale – è possibile solo a costo di una sua segmentazione[359].

---

[355] L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*. *Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, cit., 132. Per la distinzione tra rappresentanza analitica e rappresentanza sintetica, si rimanda a L. ELIA, *Governo (forme di),* in *Enc. Dir.,* XIX, 1970, p. 644.

[356] R. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit., p. 133.

[357] Nel caso in cui il Comitato non si fosse espresso entro il suddetto termine, il Presidente della Knesset avrebbe posto la questione all'ordine del giorno dell'Assemblea il prima possibile, secondo la sez. 27 (c).

[358] R. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit. pp. 134-135.

[359] M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117, 1997, p. 83.

Gli elementi che, isolati dal sistema, sono ascrivibili ad un sistema di tipo presidenziale si rinvengono anzitutto nella democratizzazione nel processo di scelta dei candidati[360], con la conseguenza di una valenza percettiva più elevata delle elezioni del Primo ministro rispetto a quelle per la *Knesset*, spingendo i partiti stessi ad individuare non già il candidato politicamente più congruo bensì quello in grado di attrarre un più ampio ventaglio di elettori[361]. Come è stato rilevato, infatti, i partiti principali sono stati indotti a «accettare leader imposti dalle esigenze di un sistema politico-istituzionale che crea una relazione diretta tra il vertice del potere esecutivo e l'elettorato»[362], con la conseguenza di una sovraordinazione di fatto del Premier eletto rispetto al proprio partito e, in secondo luogo, rispetto alla gli altri partiti della coalizione[363].

I profili sintomatici di una continuità con l'assetto parlamentare insistono, invece, nella fase genetica delle coalizioni, la cui essenzialità per la nascita di un esecutivo continua a caratterizzare il sistema israeliano. A mutare, invece, è la natura delle stesse, che non si profilano più come accordi tra partiti finalizzati alla nascita di un governo, bensì come alleanze tra il Primo Ministro designato dal corpo elettorale e i partiti che manifestano la volontà di sostenere l'esecutivo nascente.

Inoltre, a conferire un ruolo di rilievo all'assemblea elettiva permane l'istituto della sfiducia, che ha concorso ad incrementare il potenziale di ricatto dei partiti appartenenti all'area governativa, dotati di «un potere appena stemperato dalla necessità della maggioranza assoluta per la sfiducia, che ha consentito da un lato di manifestare con l'astensione la dissociazione di alcuni segmenti della maggioranza dalla linea del governo, senza per ciò stesso provocarne la caduta e dall'altro di ridimensionare la portata dei dissensi di singole componenti della coalizione espressi col voto contrario»[364]. Sulla scorta di tali considerazioni e unitamente al potere da parte della *Knesset* di rimuovere i singoli ministri, alcuni ritengono che si tratti di un sistema «propriamente parlamentare»[365].

In questa sede, è necessario sottolineare come l'immissione di elementi propriamente presidenziali all'interno di un sistema parlamentare in cui opera un elevato numero di partiti ha comportato, tramite la previsione del voto disgiunto, un rendimento altamente disfunzionale della forma di governo israeliana.

Nella designazione del vertice dell'esecutivo, infatti, l'elettorato è stato orientato da un criterio improntato alla lealtà politica verso il singolo candidato[366], mentre il voto proporzionale per la *Knesset* sembra motivato dall'aderenza ideologica agli obiettivi e ai

---

[360] Come evidenziato da E. OTTOLENGHI – R.Y. HAZAN, *Aspettando la costituzione: la rivoluzione costituzionale israeliana del 1992 e i mutati rapporti tra i poteri dello stato*, in *Quad. Cost*., n. 2/1997, 300 e L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, cit., p. 145.

[361] *Ibidem.*

[362] *Ibidem.*

[363] Si veda, a tal proposito, M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, cit., 77, Il quale peraltro sottolinea il «tentativo (…) di Netanyau di circondarsi di un gruppo di fidati tecnocrati direttamente responsabili nei suoi confronti anziché nei confronti dei partiti di maggioranza». Inoltre, l'autonomizzazione del Premier rispetto alle linee del proprio partitio emerge soprattutto nell'ambito della politica estera, ove si verifica il «tentativo del Premier di costituire una serie di organi collegiali governativi di staff alle sue dipendenze ed una certa misura paralleli rispetto alle competenze dei singoli dicasteri».

[364] *Ivi*, p. 78.

[365] F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, cit., p. 589.

[366] S. ZUCKERMAN, *Tra fratture e convergenze: etnia e religione nel voto israeliano degli ultimi vent'anni*, cit., p. 5.

valori autonomi dei multiformi nuclei presenti nella società israeliana, che nel partito di riferimento sversavano le reali istanze di rivendicazione.

La semplificazione della polarizzazione cui si ambiva tramite il meccanismo del doppio turno con ballottaggio non ha sortito gli effetti auspicati di stabilità. Come accennato, la selettività di stampo maggioritario nella scelta del Primo ministro è risultata fortemente neutralizzata della precarietà delle coalizioni governative, riconducendo il sistema nei crismi – asseriti come patologici – del sistema parlamentare antecedente alla razionalizzazione. Al contempo, nel sistema della rappresentanza assembleare, i partiti maggiori hanno visto eroso il proprio consenso a fronte dell'incremento della quota di seggi dei partiti periferici, proliferati quali ulteriori sottogruppi della società israeliana[367].

4. Il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023: considerazioni preliminari.

Come anticipato, l'attuale disegno di legge costituzionale n. 935 richiama, sebbene con alcune peculiarità, i minimi comuni denominatori della forma di governo appena descritta e a cui la dottrina si riferisce a vario titolo con le nomenclature di «neoparlamerntare»[368], «premierato elettivo»[369], «semiparlamentare»[370].

L'impianto delineato dal disegno di legge costituzionale n. 935 presenta, infatti, dei rilevanti profili di atipicità – nei limiti in cui sia possibile un riferimento alla tipicità all'interno di un sistema dalle elaborazioni dottrinali e dalle sperimentazioni istituzionali estremamente eterogenee – rispetto allo schema di elaborazione dottrinale esposto e del sistema recepito nell'esperienza israeliana. Invero, come si sottolineerà, la vera forza motrice nell'accostamento delle due esperienze sarà da individuarsi nel corpo cui si intende adagiare la veste di tale forma di governo: un sistema multipartitico, gemmato da una società solcata da plurime differenze ideologiche.

Sebbene non sia ancora possibile assumere le disposizioni così formulate quali referenti definitivi, gli intenti riformatori emergono con nitidezza e sono stati esposti, dalle prime audizioni tenutesi a partire dal 28 novembre 2023, a più considerazioni critiche.

La prima, sulla quale si è registrata una sostanziale convergenza di posizioni, concerne l'impossibilità di delineare compiutamente i tratti e l'impatto complessivo della riforma fintantoché non la si corredi di una legge elettorale[371]. Si invera, infatti, quel rischio di miopia, propria dell'ingegneria costituzionalistica, secondo cui la fisionomia di una forma di governo

---

[367] L'incapacità di conseguire una vera trazione maggioritaria della forma di governo è unanimemente riconosciuta da M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, p. 79; E. OTTOLENGHI – R.Y. HAZAN, *Aspettando la costituzione: la rivoluzione costituzionale israeliana del 1992 e i mutati rapporti tra i poteri dello stato*, cit., p. 309; R. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit. p. 140; L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, cit., p. 132.

[368] Come attribuibile alle citate teorie di Maurice Duverger, Serio Galeotti e Augusto Barbera. Tra le posizioni più recenti, si richiama quella di S. CECCANTI *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.,* n. 1/2002, p. 107.

[369] Cfr G. SARTORI, Premierato forte e premierato elettivo, in *Riv. it. sci, pol.*, 2/2003, p. 288s; T. E. FROSINI, Premierato e sistema parlamentare, in *il Politico*, n. 1, 2004, p.5 s.

[370] M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 148.

[371] Come sottolineato da M. CARTABIA, *Audizione in Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, 28 novembre 2023*, disponibile e online all'indirizzo www.senato.it.

vedrebbe come unico formante il mosaico normativo orientato alla distribuzione dei poteri tra gli organi costituzionali, glissando gli altri due «piani» del medesimo edificio: il sistema partitico e la legge elettorale[372].

Si rivela, dunque, opportuna una breve considerazione in ordine, anzitutto, agli attori politici che opereranno all'interno del sistema proposto e alle modalità con cui il corpo elettorale tende a coagularsi nell'organo rappresentativo secondo un impianto multipolare[373]. Prima di procedere ad un inquadramento teorico della forma di governo emergente dal progetto di riforma costituzionale, è necessario infatti richiamare le imprescrittibili direttive metodologiche tratteggiate dalla riflessione costituzionalistica dello scorso secolo[374].

L'analisi delle forme di governo, infatti, deve essere operata avendo riguardo di due momenti, uno normativo e uno dinamico. Il primo assolve ad una funzione prescrittiva e sistematizza il «modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite e organizzate fra i diversi organi costituzionali»[375] e, in particolare, si individua nell'«insieme delle *regole giuridiche* dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica»[376].

Per quanto concerne il versante dinamico, esso si identifica nel contesto politico-partitico in cui una forma di governo, pur basata su architettura normativa rispondente ad una forma idealtipica, è chiamata a vivere ed operare in concreto[377]. L'introduzione del sistema politico all'interno del sistema delle forme di governo deve a Leopoldo Elia[378], il quale procede ad immettere – in modo radicale – il sistema partitico nel novero degli elementi costitutivi delle forme di governo, osservando come queste ultime non potessero «più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal "sistema di partiti"», in quanto «esplicitamente o implicitamente presupposto dalle norme costituzionali vigenti»[379]. Attualmente, le posizioni in merito sembrano retrocedere ad un momento immediatamente

---

[372] G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo,* in *Riv. it. sc. pol.,* n. 2/2003, p. 286, nella cui opinione «nostro riformatore politicizzato non vuol vedere, o comunque non vuole toccare, i primi due: è un «terzopianista» che si installa al terzo piano e vorrebbe aggiustare tutto da lì. Che è come costruire una casa cominciando dal tetto invece che dalla cantina».

[373] Come osservato da S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.,* n. 2/2023, p. 314.

[374] L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.,* cit,. p. 634; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.,* 1973, p. 219.

[375] C. MORTATI, *Le forme di Governo. Lezioni*, CEDAM, Padova, 1973, p. 3.

[376] M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.,* Annali III., 2010, p. 540.

[377] Una tale impostazione, volta a porre l'accento sul quadro risultante dall'interdipendenza tra dimensione normativo-prescrittiva e dimensione dell'agire dei soggetti politici, è stata successivamente riconosciuta come concezione «realistica» da M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost*, 1973, p. 225

[378] Nella quale l'autore riprende ed implementa le considerazioni operate da M. S. GIANNINI, *Prefazione*, a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, trad. it. a cura di S. COTTA, Edizioni di comunità, Milano, p. I s.

[379] L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 638. L'ancoraggio costituzionale è rinvenuto negli articoli 49,72 e 82, che «presuppongono una pluralità di partiti e di gruppi parlamentari, senza di che le stesse regole previste dalla carta non potrebbero applicarsi». Inoltre, tale sistema «diviene una condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica, in quanto entra nel sistema "presupposto" dalle norme costituzionali». Analoghe posizioni circa l'influenza concretamente esercitata dall'impianto e dalle dinamiche politico-partitiche sulla forma di governo normativamente data sono espresse da C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit., p. 427, il quale osserva come «ai fini della comparabilità del nostro assetto di governo con quelli di altri Paesi che, pure analoghi nei loro aspetti formali, ne divergono sostanzialmente perché inseriti in un contesto socio-politico radicalmente diverso in relazione ai fini perseguiti ed al sistema dei rapporti fra stato e cittadini e di questi tra di loro».

antecedente al riconoscimento dei partiti come elementi costitutivi, ma risulta diffusamente consolidato il ruolo accordatogli di fattore condizionante esterno idoneo a flettere, in senso positivo o negativo, il concreto funzionamento della stessa[380].

A validare, dunque, la scelta in all'adozione di una forma di governo deve essere, dunque, la presenza del minor grado di approssimazione ad un potenziale trapianto con rigetto e, a tal proposito, di perdurante attualità si riaffermano le considerazioni che, in seno all'Assemblea costituente, hanno fatto propendere a favore di un sistema di tipo parlamentare, ritenuto più confacente rispetto «esigenze di una convivenza democratica tra forze molto contrapposte e divise», che tendesse alla ricomposizione di un tessuto sociale frammentato[381] e connotato da un pluripartitismo definito estremo[382]. In altre parole, la lungimiranza del costituente risiede nel tentativo di formulare un giudizio prognostico in merito alla ventura redditività di una forma di governo rispetto alla composizione degli attori che ne avrebbero incarnato gli ingranaggi, i partiti politici[383].

In questi elementi, in particolare, si individua l'eziologia – *rectius*, l'eziopatogenesi – della disfunzione dell'attuale forma di governo: una società disomogenea, che nel Parlamento, quale «elemento centrale dell'intero sistema costituzionale»[384], si traduce in una compagine partitica eterogenea, interromperebbe il processo di sublimazione del sistema reale verso quello delineato nella Costituzione, segnando un'involuzione che si sostanzia nella mancanza di governabilità, causata dalla volatilità e dall'instabilità delle maggioranze alla base degli esecutivi[385].

---

[380] Secondo quanto espresso da M. LUCIANI, *Governo (forme di),* cit., p. 553 s. Come ribadito recentemente dall'autore, infatti «Se l'analisi strutturale della forma di governo può e deve prescindere dai partiti, in quanto si tratta di soggetti esterni all'apparato dello Stato e, in particolare, alla sua organizzazione costituzionale, l'analisi funzionale del sistema politico non può, ovviamente, farne a meno», M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo,* in *Nomos*, n. 3/2018, p. 10. Anche il più maturo Elia mostrava di aderire ad una concezione secondo cui i partiti costituissero «situazioni condizionanti anziché elementi costitutivi», come precisato in L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo,* in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. III, 2006, p. 2601. Un ulteriore fattore di condizionamento rilevante è rappresentato da fattori di natura sociale ed economica, come evidenziato da J. BRICE, *Costituzioni flessibili e rigide*, A. PACE(a cura di), trad. it. a cura di R. NIRO, Giuffrè, Milano, 1998, p. 20.

[381] Tali considerazioni sono state richiamate da E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum Quad. Cost.,* n. 3/2022, p. 5.

[382] La cui nomenclatura si deve a L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 654.

[383] P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1985, p. 95, A questi, infatti, si deve «l'assunzione di un determinato programma politico, lo sforzo per attuarlo immettendolo nella sfera dell'indirizzo politico». Sulle stesse posizioni si richiama V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana,* in *Amm. civ.,* I958, n. I, p. 25.

[384] P. CARETTI, La forma di governo, Relazione al seminario sul disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione, Roma, LUISS, maggio 2005.

[385] In merito all'attrito tra governabilità e rappresentanza, si veda A. LUCARELLI, *Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo,* in *Nomos,* 2/2021, il quale osserva come «l'approccio in una democrazia del conflitto, basata sugli effettivi principi di partecipazione e pluralismo, non può essere la cd. governabilità a tutti i costi, i cui costi rischiano di ribaltarsi in prima istanza sul corpo elettorale e sui diritti di partecipazione politica».

4.1. Le anomalie connesse all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e all'istituzione del Premier subentrante.

A tale disfunzione, il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023 porrebbe rimedio tramite il trapianto di un meccanismo di democrazia immediata di scorta Duvergeriana[386], con la previsione di un'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, da svolgersi contestualmente a quella delle Camere, stante il nuovo comma secondo dell'articolo 92 Cost.[387]. Come emerge dalla relazione al decreto in esame, la disposizione è volta ad implementare il principio democratico, giacché valorizzerebbe «il ruolo del corpo elettorale nella de terminazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico»[388].

Nel parere dei primi commentatori si sottolinea, anzitutto, come tale meccanismo sia volto all'istituzionalizzazione delle tendenze di c.d. «verticalizzazione degli esecutivi» e di inclinazione verso personalizzazione della politica[389] che percorrono trasversalmente le democrazie occidentali. In particolare, l'arretramento dei limiti imposti all'esercizio della sovranità popolare di cui all'articolo 1 Cost. sarebbe funzionale alla possibilità del singolo cittadino di surrogarsi al diaframma partitico e di partecipare al processo formativo degli esecutivi e alla designazione del relativo vertice[390].

Il prezzo, tuttavia, si identifica in un passaggio da «modello fondato sulla rappresentanza diffusa, plurale e collegiale» verso un «modello fondato sulla governance monocratica, quale sistema teso a valorizzare più la decisione che il processo; con una semplificazione del trasferimento del potere dal popolo al sovrano che decide»[391]. Infatti, sebbene non emerga *expressis verbis* un rafforzamento delle prerogative costituzionalmente accordate al Presidente del Consiglio, risulta innegabile che una sua designazione diretta da parte del corpo elettorale, unitamente alla già pregnante erosione delle funzioni legislative dell'assemblea ad opera dell'esecutivo, restituisca un quadro connotato da una forte distinzione qualitativa tra questi organi[392].

---

[386] Ove si riconnette il connotato dell'immediatezza a quelle democrazie in cui al corpo elettorale sia consentito di designare il Capo del Governo, si veda a proposito A. CAMPATI, *La «democrazia immediata»: prospettive a Confronto*, in *Teoria Politica*, n. 10/2020, Annali X, p. 299.

[387] Il quale prevede che «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. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente».

[388] Come si legge nella *Relazione del Governo al disegno di legge costituzionale n. 935*, consultabile al sito www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/testi/57694_testi.htm.

[389] Si rimanda, in proposito, alle posizioni critiche espresse da E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Federalismi*, 7 giugno 2023 e A. ALGOSTINO, *Premierato… purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023.

[390] Come osservato da R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., p. 42: «la verticalizzazione del potere, che si concretizza nella scelta di un capo piuttosto che del governo del Paese».

[391] Come evidenziato da A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC,* 4/2023, p. 297.

[392] In merito, si veda I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, p. 107, che prosegue ponendo enfasi sull'« così un effetto moltiplicatore che non può non introdurre un disequilibrio rispetto al funzionamento della forma di governo e prevedere in capo al vertice dell'Esecutivo una volontà di avocare a sé implicitamente e surrettiziamente molte funzioni ora conferite al Governo e

In tale ottica, l'attuale proposta di riforma sembra porsi come il consolidamento definitivo di precedenti tentativi che, meno marcatamente, erano animati dall'ambizione di blindare «l'esercizio del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri da parte del Capo dello Stato» alla «volontà espressa dal corpo elettorale» o, più incisivamente, legare la candidatura al vertice dell'esecutivo mediante collegamento con i candidati o con liste di candidati all'Assemblea, imponendo un sistema elettorale volto a garantire in ogni caso la formazione di una maggioranza collegata al candidato.

Una delle prime anomalie rinvenibili nel testo si individua nella previsione di cui al comma quarto dell'art. 92 Cost., laddove si prevede che «Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo». La *ratio* mantenimento di questo segmento procedurale sembrerebbe ultroneo a fronte della nuova fonte di legittimazione del *Premier*, che dovrebbe di fatto surrogarsi al potere discrezionale del Presidente della Repubblica.

Se, tuttavia, si assume come elemento giustificatore il contesto pluripartitico ove avverrà la formazione della compagine governativa, si comprende come il passaggio in questione risponde all'«opportunità (e, in talune congiunture, la necessità) che il Premier disponga di un pur corto margine temporale per completare, alla luce del responso delle urne, la definizione in ogni loro aspetto degli accordi tra i partiti usciti vittoriosi dalla competizione elettorale»[393]. Emerge, in particolare, come la velleità di flettere il sistema in senso maggioritario possa essere disattesa, rendendosi in ogni caso necessaria la permanenza di accordi interni alla coalizione che, in considerazione dell'ampio numero di partiti in gioco, sarà verosimilmente eterogenea.

In questo senso parrebbe deporre anche la previsione di cui al nuovo comma terzo dell'art. 94 Cost.: «Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, 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». Si prefigura, infatti, la possibilità che la stessa maggioranza collegata al Presidente eletto concorra alla reiezione della compagine governativa da questo proposta, rendendo essenziale la novazione dell'incarico a fronte delle fisiologiche dinamiche interne alle singole coalizioni, non neutralizzate – e neutralizzabili – per mezzo della designazione diretta del *Premier*.

Il nuovo comma quarto dell'articolo 92 Cost., intende, inoltre, eradicare *in nuce* il rischio della potenziale formazione c.d. governi tecnici stabilendo che «Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura». La previsione, se da un lato è in grado di garantire la designazione di un capo dell'esecutivo che sia esclusivamente interno

---

al Parlamento e, complice l'elasticità che connota il Governo italiano, l'ipotesi è tutt'altro che di scuola». Si sottolinea, inoltre come siano «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. È questo che le costituzioni contemporanee pretendono, disegnando un potere che non è mero arbitrio, bruta forza, pura rappresentazione di egemonia, ma espressione di consenso, condivisione, cooperazione nell'interesse comune», M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale,* in *Diritto pubblico europeo-Rassegna,* n. 2/2023, p. XXIV.

[393] A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta Online*, n. 3/2023, p. 1014.

al circuito parlamentare, dall'altro non sarebbe idonea a scongiurare *in toto* la possibilità di un esecutivo dotato, in larga parte, di una compagine tecnica. Poiché, infatti, la carica di parlamentare è un requisito soggettivo che non si stende alla figura dei singoli ministri[394], sarà dunque possibile la nascita di un esecutivo che, per accordo del Presidente del Consiglio eletto con la propria maggioranza, si componga di figure tecniche.

Ulteriore profilo di criticità è riconosciuto nella previsione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 94 Cost., che consente, nelle ipotesi di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto cui non fa seguito la proposizione dello stesso dello scioglimento delle Camere[395] e nei casi di morte, impedimento permanente e decadenza dello stesso, che il Presidente della Repubblica possa 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».

Anzitutto, giova sottolineare l'espunzione dal testo originario dell'onere, in carico al Presidente subentrante, di attuazione delle «dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia», che avrebbe configurato un improprio vincolo di mandato[396]. Si sarebbe, inoltre, introdotto un meccanismo disfunzionale rispetto al fine da perseguire: se, infatti, le dimissioni fossero state indotte da una crisi politica, derivante da difficoltà di attuazione delle stesse linee programmatiche prefissate, allora tale onere avrebbe comportato una mera protrazione temporale delle problematiche già emerse[397].

Anche la formulazione attuale, tuttavia, si presta un duplice ordine di obiezioni. In primo luogo, la previsione di un Presidente del Consiglio succedaneo a quello a quello designato dal corpo elettorale che non condivide la fonte di legittimazione di quest'ultimo, infatti, si porrebbe in netta discrasia rispetto all'idea di sovranità popolare propugnata dal disegno riformatore. Il tentativo di smussare un'operatività c.d. *forte* del meccanismo del *simul simul*, che si tenta di realizzare non imponendo lo scioglimento automatico delle Camere nei casi esposti ma prevedendo una possibile sostituzione, parrebbe innestare un cortocircuito interno agli stessi obiettivi della riforma.

Laddove, infatti, la futura legge elettorale rendesse individuabile *ex ante* il Presidente del Consiglio subentrante, si aprirebbe la strada di possibile fattore di neutralizzazione della clausola c.d. «anti-ribaltone» contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 94 Cost., che si troverebbe a stridere con il cogente divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 Cost. In altre parole, sarebbe ben possibile che il succedaneo emergente dalle consultazioni elettorali, al momento delle dimissioni o, più verosimilmente, nei casi di morte, impedimento

[394] 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 *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 56.

[395] Che, di fatto, rientrerebbe nella disponibilità del Presidente del Consiglio dimissionario.

[396] Come diffusamente sottolineato da 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*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 8.

[397] 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 *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 68.

o decadenza non sia più parte della maggioranza garantita alle liste e ai candidati collegati al *leader* vittorioso, ma che anzi sia entrato tra fila dell'opposizione[398].

Nel caso ove, al contrario, l'individuazione del subentrante avvenisse *ex post*, il sistema vedrebbe un ritorno ad un assetto propriamente parlamentare, nel quale il Capo dello Stato sarebbe chiamato a sondare la disponibilità degli attori politici a coagularsi in una nuova maggioranza parlamentare[399].

In via subordinata, si profila la possibilità che gli equilibri del sistema siano turbati da vicende intestine alla stessa maggioranza, così da configurare un *vulnus* negli intenti stabilizzatori, in quanto il Presidente del Consiglio eletto sarebbe esposto al rischio che «una componente della coalizione di maggioranza possa operare per farlo cadere al solo fine di renderne possibile la sostituzione»[400]. Questi rilievi confermerebbero come il rendimento della forma di governo che di intende introdurre risulterebbe fortemente condizionata ad un duplice ordine di fattori: da un lato, le continue esigenze di mediazione tra il *Premier* e la propria maggioranza, dall'altro le dinamiche conflittuali che potrebbero trarre origine da coalizioni forzose.

Ulteriori perplessità, infine, sono state sollevate in merito alla particolare posizione del Presidente subentrante. In relazione a quest'ultimo, infatti, l'originaria formulazione dell'ultimo comma nuovo articolo 94 Cost. prevedeva 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», di fatto delineando un nuovo capo dell'esecutivo che risulterebbe «più "blindato" di quello eletto dal popolo: sarebbe di fatto insostituibile, perché un'eventuale sfiducia nei suoi confronti determinerebbe lo scioglimento automatico del Parlamento»[401].

Tali critiche parrebbero essere state accolte nell'attuale dizione del comma in esame, secondo cui «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», senza imporre la cessazione della legislatura a fronte del mancato ottenimento della fiducia iniziale. Ciò porterebbe a ritenere, dunque, che in questi casi il Presidente della Repubblica possa riacquistare un rilevante spazio di discrezionalità, nominando un nuovo Presidente del Consiglio, reintroducendo «la flessibilità che caratterizza la forma di governo parlamentare, che si sostiene a parole di non voler eliminare»[402].

4.2. La costituzionalizzazione del premio di maggioranza e la codipendenza genetica del Parlamento all'esecutivo.

Di particolare complessità si configura, infine, l'inusuale scelta di costituzionalizzare indicazioni puntuali circa la fisionomia della futura legge elettorale, rifuggita *in primis* dalla

[398] A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato",* cit., p. 83.

[399] *Ibidem*.

[400] Come osservato in AA.VV., *Costituzione: quale riforma? La proposta del governo e la possibile alternativa*, Passigli Editore, Firenze, 2024, p. 28.

[401] *Ibidem.*

[402] M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, in *Astrid Online*, 6/2024, p. 7.

stessa Assemblea Costituente[403]. Il progetto di riforma segnerebbe invece un'atipica inversione di rotta, non già arrestandosi all'enucleazione di principi generali, ma spingendosi sino alla puntuale previsione di un premio di maggioranza, operante a favore dei candidati e delle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto, di fatto imponendo una formazione dell'organo rappresentativo in posizione dipendente rispetto al vertice dell'esecutivo[404].

Tale opzione risultava particolarmente estremizzata nell'originaria proposta di modifica dell'art. 92 Cost., ove si stabiliva che «La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i princìpi 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»[405]. In relazione a tale impianto sono state sollevate alcune eccezioni, in parte riferibili anche al testo emendato e «decontaminato» dall'indicazione del *quantum* del premio.

In particolare, la previsione di un premio senza una correlata indicazione della soglia minima di voti – peraltro, omessa anche nelle successive modifiche al testo – che ne garantiscano l'operatività si schiude alla possibilità dell'assegnazione di un elevato numero di seggi pur a fronte di un risultato elettorale prossimo alla maggioranza relativa, in aperto contrasto con le indicazioni contenute nelle sentenze 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale[406].

Sebbene, infatti, si riconosca come «un obiettivo costituzionalmente legittimo» la predisposizione di meccanismi volti ad «agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» è necessario che ciò avvenga in modo tale da assicurare, in ogni caso, «la rappresentatività dell'assemblea parlamentare». Risulterebbero, pertanto, costituzionalmente illegittime, in quanto lesive del principio di sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. delle norme che producano una «eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto»[407].

---

[403] In seno alla quale, peraltro, si registrava una generale propensione all'adozione di un sistema a stampo proporzionale, che, nella posizione di Costantino Mortati «è diverso dagli altri sistemi elettorali, appunto in quanto rappresenta, più che altro, un modo di organizzazione dello Stato» senonché «un freno allo strapotere della maggioranza», C. MORTATI *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, *Seconda sottocommissione. Resoconto sommario della seduta di giovedì 7 novembre*, consultabile al sito www.documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea.

[404] L'inopportunità di tale impostazione è ampiamente condivisa. Si vedano in merito le Audizioni in Commissione Affari costituzionali presso il Senato della Repubblica di M. CARTABIA, G. SILVESTRI, G. ZAGREBELSKY, N. ZANON, M. CAVINO, S. CURRERI, G. AZZARITI, R. CALVANO, A. POGGI, E. CHELI consultabili al sito https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/57694_documenti.htm.

[405] Si sottolinea, inoltre, la problematica relazione tra il comma in esame e il principio regionalista di cui all'articolo 57, comma primo, Cost., come evidenziato da M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 53. Una maggioranza così elevata, peraltro collegata all'elevato potere di negoziazione del Presidente del Consiglio con le opposizioni stante la minaccia dello scioglimento delle camere, potrebbe garantire alla maggioranza parlamentare il raggiungimento del *quorum* previsto per l'elezione dei componenti degli organi di garanzia, come sottolineato da M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, cit., p. XXIV.

[406] Per una panoramica sul rapporto della previsione *de qua* rispetto all'articolo 137 Cost., si veda G. MARCENÒ, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. as 935)*, in *Costituionalismo.it,* n. 1/2024, p. 9.

[407] Così, Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

In aggiunta, anche la formulazione attuale del comma terzo dell'articolo 92 Cost., nel prevedere «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» senza subordinazione ad soglia predeterminata, è idonea in concreto a determinare quella «alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.)»[408].

Unitamente a queste considerazioni, viene in rilievo anche il principio rappresentativo art. 67 che, presupponendo «l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori»[409], fa emergere le patologie connesse al meccanismo con cui si deferisce la composizione del Parlamento alle sorti della competizione elettorale per l'elezione del capo del governo. Un tale impianto, come è stato osservato, si farebbe foriero di un meccanismo di «trascinamento» ad opera del quale sarebbero ridisegnate le geometrie della stessa separazione dei poteri[410].

Un sacrificio, questo che non sembrerebbe neanche essere controbilanciato da un diretto nesso funzionale alle finalità della riforma. Come osservato, infatti, l'ambizione di legare una maggioranza parlamentare al Presidente del Consiglio eletto sia *ab origine*, tramite l'effetto di trascinamento garantito dal premio, sia *in itinere*, per merito del meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* c.d. temperato, se da un lato si profila astrattamente idonea a garantire la stabilità ambita, dall'altro potrebbe non concretizzare l'equazione secondo cui un governo stabile debba necessariamente essere efficiente[411].

Anzi, l'incentivo alla nascita di coalizioni forzose *ex ante,* condensate intorno ad un *leader* in vista del conseguimento del premio di maggioranza, potrebbero dar vita, già nella fase gestazionale della stessa maggioranza, ad una condizione di conflittualità[412]. A quest'ultima, si ricorda, è da sempre accordata una vera «istituzionalizzazione» in quanto «propria di ogni coalizione fra partiti diversi (…) quasi un elemento caratterizzante e «indispensabile» dell'accordo di governo»[413], che tuttavia non rappresenta un fattore destabilizzante privo di rimedio, in ragione della possibilità. propria del contesto di una forma di governo parlamentare, che si formino maggioranze disponibili a supportare esecutivi nascenti.

---

[408] Così, Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*, in cui si specifica ulteriormente che «In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare».

[409] Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 5 del *Considerato in diritto*.

[410] Come osservato da M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, cit., p. 5. Si segnala, inoltre, la venuta meno del riferimento alla «scheda unica», inizialmente contenuto nel comunicato-stampa del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023.

[411] G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 127-128, il quale spezza tale equazione osservando come «La stabilità è una questione soltanto di *durata*; i governi possono essere allo stesso tempo longevi e impotenti: la loro durata non è in alcun modo prova e nemmeno causa di efficienza o efficacia (…) Il governo stabile può essere una condizione facilitante, ma non è sicuramente una *condizione sufficiente* di governo efficiente (…) Se la stabilità del governo è una preoccupazione mal posta, ne consegue che la nozione di "stabilità del personale" (di governo) è, per gli stessi motivi, un rimedio fittizio».

[412] AA.VV., *Costituzione: quale riforma? La proposta del governo e la possibile alternativa*, cit., p. 22.

[413] Come osservato da V. ONIDA, A*lcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in *Quaderni del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari Silvano Tosi*, n.1, 1989-1990, p. 26.

5. *Considerazioni conclusive.*

Le criticità esposte inducono ad una posizione dubitativa in merito alle soluzioni prospettate nell'attuale disegno riformatore. L'argomentazione più cogente, in particolare, risiederebbe nella realtà del sistema partitico su cui ci cercherebbe, coattivamente, di trapiantare una forma di governo a trazione maggioritaria che, nel sacrificare una rilevante quota di rappresentatività, contravverrebbe in ogni caso alle finalità stabilizzatrici auspicate[414].

Seppure sia meritoria l'espunzione della proposta di costituzionalizzazione del criterio di governabilità, questo riaffiora – seppur occultamente – come principio cui improntare la futura legislazione elettorale, di fatto concretizzando i timori di chi scongiurava «l'adozione di sistemi elettorali i quali deformino artificiosamente la rappresentanza parlamentare rispetto alla reale consistenza delle forze politiche»[415].

Ridonda, a tal proposito, il ruolo connettivo tra la prima e la seconda parte della Costituzione repubblicana, riconosciuto all'art. 49 Cost., laddove nel verbo «concorrere» si identifica il rapporto di coessenzialità che intercorre tra il pluralismo partitico e l'adozione di sistemi che garantiscano la maggiore rappresentatività della compagine sociale nel Parlamento[416]. Al contrario, il tentativo di immissione di meccanismi di stampo maggioritario, peraltro orientati alla designazione diretta del vertice dell'esecutivo, di cui la previsione di 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» si fa foriera, si scontra con «prezzo altissimo dell'espropriazione politica dei voti della formazione parlamentare che appare ed è chiamata maggioranza»[417].

In ultimo, l'esito di un giudizio prognostico in ordine alla redditività della forma di governo che si intende introdurre sembrerebbe deporre verso un elevato grado di disfunzionalità. Come dimostra l'esperienza israeliana, di cui il sistema italiano condivide l'impianto partitico, a causa della perdurante necessità che la parcellizzazione partitica si ricomponga all'interno di coalizioni, in funzione del conseguimento del premio, si espone il sistema non già ad una metamorfosi in senso bipolare cui l'elezione diretta del Presidente del Consiglio aspira, quanto alle medesime dinamiche cui, nell'attuale sistema parlamentare, si imputano le cause dell'instabilità dei Governi, dell'eterogeneità e volatilità delle maggioranze.

---

[414] Come linearmente esposto in sede di audizioni parlamentari da Gaetano Silvestri, secondo il quale si «potrebbe aggravare in modo drammatico la divaricazione tra rappresentanza e rappresentatività, tra rapporto formale e rapporto sostanziale tra eletti ed elettori. La perdita di rappresentatività non sarebbe controbilanciata da un aumento di stabilità, giacché è ragionevolmente prevedibile che - in un sistema politico contrassegnato dalla frantumazione dei partiti e dei movimenti - allo scopo di conseguire la vittoria elettorale, si formerebbero coalizioni eterogenee, pronte ad entrare in ebollizione dopo le elezioni», G. SILVESTRI, , *Audizione in Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, 28 novembre 2023*, disponibile e online all'indirizzo www.senato.it.

[415] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, II, 1975, p. 454.

[416] Il legame in questione è sottolineato da P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 87. In termini analoghi, nell'identificare il Parlamento come «depositario della rappresentanza complessiva della realtà sociale», si richiama G. FERRARA, *Art. 55*, in *Commentario della costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Zanichelli, Bologna, 1984, p. 1.

[417] G. FERRARA, *Le ragioni attuali del sistema elettorale proporzionale*, in *Astrid,* n. 75, 2008*,* p. 3.

IL "PERFETTO IMPERFETTISMO" DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE A.S. 935 E LA MODIFICA DELL'ART.94 DELLA COSTITUZIONE: L'IMPATTO DELL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO SUI PROCEDIMENTI FIDUCIARI.

di *Federico Micari*

Sommario: 1. Premessa. L'art. 94 come chiave di volta della forma di governo parlamentare italiana e il tentativo di un suo superamento; 2. L'introduzione del principio *simul stabunt simul cadent* in versione temperata; 2.1 La mozione di fiducia e l'ipotesi della seconda reiezione delle Camere; 2.2 La mozione di sfiducia e l'immediato scioglimento delle Camere; 3. Le diverse conseguenze dei procedimenti fiduciari di impulso governativo; 3.1 Un paio di (ulteriori) annotazioni critiche; 4. Una rivitalizzazione del programma di Governo oltre la retorica?; 5. Il dichiarato contrasto ai governi tecnici nella visione della maggioranza; 6. Conclusioni: tra riforma e rottura.

1. Premessa. L'art. 94 come chiave di volta della forma di governo parlamentare italiana e il tentativo di un suo superamento.

La decisione sul modo di decidere implica una riflessione di valore[418] . Dal punto di vista costituzionale, tale riflessione conduce al confronto con circostanze storiche frutto di equilibri irripetibili "con l'intento di verificare se certe scelte siano ancora tutte perfettamente operabili"[419] . L'idea che una Costituzione non possa rimanere pietrificata alla prova del tempo e che un popolo non possa non avere il diritto di riformare la propria Costituzione[420] sono i principi alla base dell'inserimento nella Carta costituzionale delle procedure di revisione della stessa.

La forma di governo italiana, a debole razionalizzazione[421] **,** basata sulla chiave di volta dell'art. 94 che ne disciplina la forma parlamentare e il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo[422], è connaturata al concetto di rapporto dinamico e di cambiamento alla luce di

[418] S. BONFIGLIO, *Costituzione e forma di governo nel quadro del processo di integrazione europea,* Roma, Philos edizioni, 1999, p. 61.

[419] E. GRIGLIO, *Le prospettive di riforma della Costituzione italiana: note di metodo*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie-Studi polacco-italiani di Toruń*, XVII, 2021, p. 120.

[420] E.J. SIEYÈS, *Preliminari della Costituzione, Riconoscimento ed esposizione ragionata dei Diritti dell'uomo e del cittadino*, in G. Troisi Spagnolo (a cura di), *Opere e testimonianze politiche*, vol. 2 – tomo 1, Milano, Giuffrè, 1993, p. 398.

[421] A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo,* Torino, Giappichelli, 2006.

[422] *Ex multis* G. T. MARCHI, *Il Governo*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973.; V. CARUSI, *Art. 94*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; M. VILLONE, Art. 94, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994; M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*,Torino, 2006; A. AMBROSI, *Art. 94*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 848 ss.; G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Tomo I, Torino, 2008.; C. BOLOGNA, *Articolo 94*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di*), La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2021; A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2022.

profondi mutamenti storici[423]. Il tema dell'evoluzione, peraltro, esplica i propri effetti restando ancorato a delle linee guida di fondo, già stabilite in Assemblea Costituente, che vedono il tema della centralità del Parlamento nelle dinamiche fiduciarie come qualcosa di riassumibile nell'espressione per la quale "regime parlamentare presuppone la fiducia del Parlamento nel Governo"[424] . Tale approdo, per nulla scontato e frutto di una importante battaglia costituente, nasce dalla consapevolezza di due realtà sopravvissute ai mutamenti costituzionali: un sistema politico-culturale costituito da "molti partiti molto divisi" e la necessità di assicurare meccanismi idonei ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo[425].

Le fasi attraversate dalla Repubblica[426] - e le spinte riformiste per consentire l'approdo a migliori strumenti di razionalizzazione - si sono tradotte in un continuo confronto circa le possibilità di modificare la forma di governo nel suo insieme e in particolare l'art. 94 della Costituzione[427]. Lungo questa traiettoria, che prende le proprie mosse dall'analisi di un

---

[423] Sul tema, data la vastità della letteratura, sarà sufficiente richiamare: L. GRIMALDI, *Il rapporto fiduciario tra Parlamento ed Esecutivo nella più recente evoluzione "materiale" della forma di governo,* in *Euro-Balkan Law and Economics Review* n. 1/2024; A. PERTICI, *L'esperienza repubblicana,* in AA.VV. (a cura di), *La costituzione, il diritto costituzionale e l'ordinamento statale,* Torino, Giappichelli, 2022, pp. 103-157; A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali,* n. 1, 2019; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione,* Bologna, il Mulino, 1997; S. FABBRINI, *Il Governo democratico: tipi e problemtiche,* in *Quaderni del Seminario Tosi,* Firenze, 2001; M. LUCIANI, *Questioni generali sulla forma di governo,* in *Rivista AIC,* n. 1, 2024; F. Salmoni, *Indirizzo politico e forma di governo,* in *Rivista AIC,* n. 1, 2024; I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea,* in *Rivista AIC,* n. 1, 2024; A. D'ANDREA (a cura di), *La traiettoria del sistema parlamentare italiano,* in *Costituzione online,* n. 1, 2023. Sull'analisi della forma di governo in relazione all'evoluzione dei regolamenti parlamentari, basterà qui richiamare F. LANCHESTER (a cura di*), Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni,* Milano, *Giuffré, 2013;* N. LUPO, *L'adozione di regolamenti parlamentari di ispirazione proporzionalistica e la loro permanenza con leggi elettorali ad impianto maggioritario*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, Jovene, 2010, pp. 691 ss. C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in A. MANZELLA (a cura di), I *regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 21 ss; T. SACCARDI, *L'evoluzione dei regolamenti parlamentari nei recenti diversi percorsi di Camera e Senato,* in *Osservatorio AIC,* n. 2, 2024, pp. 92-93; P. CARETTI, *Le svolte e duttilità del diritto parlamentare e sviluppi della forma di governo*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Roma, 2000, 609.

[424] Così M. RUINI, *Assemblea Costituente,* seduta del 10 settembre 1947, il quale specifica: "Aggiungo che storicamente regime parlamentare vuol dire anche regime di gabinetto; e presuppone la fiducia del Parlamento nel Governo; così che chiunque fa parte del Governo deve poter partecipare e rispondere nelle sedute al Parlamento. Anche se non è scritto nella Costituzione, ciò può considerarsi acquisito alla nostra prassi costituzionale".

[425] Il noto Odg è riportato in Assemblea Costituente, *Resoconto stenografico,* 16 dicembre 1974. Sul contributo di Perassi, C. MORTATI, *L'opera di Tomaso Perassi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1962, 213; M. SICLARI, *Il contributo di Tomaso Perassi ai lavori della Costituente,* in *Nomos. Le attualità del diritto,* n. 2, 2018; L. RONCHETTI (a cura di), *Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi,* in *Costituzionalismo.it,* n. 2, 2017.

[426] A. PERTICI, *L'esperienza repubblicana, cit.,* a partire da p. 103. Il tema dell'evoluzione, inoltre, viene affrontato dall'angolo di visuale del sistema delle fonti in A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo,* Bologna, il Mulino, 2023.

[427] Si considerino in proposito i contributi di illustri costituzionalisti al dibattito del 1973 accolto dalla rivista "Gli Stati" dal titolo "La Costituzione e la crisi"; S. BERTOLE, *La repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, Mucchi, 2018; C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali, (1948-2015*), in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 2015, pp. 431-555; M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones constitucionales*, n. 18, 2008; R. CHERCHI, *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2009; G. AMATO, *Una repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi,* Bologna, il Mulino, 1980; F. PIETRANCOSTA, G. CRAINZ, *Imperfetto perfettismo: le riforme costituzionali nell'Italia del secondo dopoguerra,* in *Diacronie. Studi di storia contemporanea,* n. 3, 2016.

poliedrico stato di crisi del sistema[428], non sembra mai venuta meno la consapevolezza circa la volontà di incidere sulle dinamiche fiduciarie al fine di intervenire sulla funzione di determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale e di scelta degli strumenti per conseguirli. Una delle ragioni di fondo, dunque, è racchiusa nell'indirizzo politico[429]. In particolare il dibattito, delicato e contraddittorio sin dal principio[430], si è declinato verso la necessità, sempre più impellente, di affrontare il tema della governabilità (intesa per lo più come garanzia di durata dei governi) in funzione del suo contributo alla realizzazione dell'indirizzo politico in connessione col vincolo di maggioranza[431].

L'azione dell'esecutivo guidato dal Presidente del consiglio Giorgia Meloni, conseguente ad una relazione fiduciaria emersa in Parlamento in piena coerenza col risultato elettorale del settembre 2022, nasce da un programma che da subito ha posto l'esigenza di una modifica della forma di governo in senso presidenziale**.** Le consultazioni successive all'inizio della legislatura XIX, condotte dal Ministro per le riforme istituzionali in rappresentanza del Governo[432] , hanno prodotto una mediazione riassunta nel disegno di legge costituzionale A.S. 935 che, abbandonando l'idea di una riforma complessiva della seconda parte della

[428] Per citare esempi di alcune analisi, sulla crisi della democrazia come crisi della governabilità, AA.VV., *La crisi della democrazia. Rapporto alla commissione trilaterale sulla governabilità delle democrazie (1975),* Milano, Le due rose editore, 2023. Su una nuova fase della democrazia, C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003; sulla crisi del parlamentarismo, C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo,* Torino, Giappichelli, 2004; sulla crisi della forma di governo parlamentare, C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia,* Napoli, 2018; ID, *La funzione fiduciaria,* in N. LUPO (a cura di), *La metamorfosi del Parlamento,* in *Rassegna di diritto pubblico europeo,* n.1, 2019.

[429] Per una selezione sul tema, si veda M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, 1972, p 186 s; E. CHELI, *Atto político e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 163 ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir*.,Milano, Giuffré, 1971, p. 145 ss; ID, *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche,* Milano, Giuffré, 1957; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, spec. p. 43 s.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, spec. p. 26 s.; M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffrè, 1998; C. TRIPODINA, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista Aic,* n.1, 2018; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018; A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; A. RUGGERI, *Note introduttive allo studio di alcune spinose questioni in tema d'indirizzo politico,* in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 3, 2023.

[430] Tornano utili anche in questo frangente le parole di Ruini che, in Assemblea Costituente, nella seduta del 10 settembre 1947, si esprimeva dicendo: "La questione diventa impensatamente politica; le estreme sinistre e gli stessi liberali (che pur hanno, nei loro scritti, invocato la stabilità del governo) protestano ora a gran voce perché, richiedendo il *quorum* di presentazione, si... soffocherebbe la libertà di discussione al Parlamento. Per verità non riesco a capire. (…) Non si toglie il diritto di discutere alle minoranze. Ma la questione di mutar il governo deve essere posta esplicitamente; con una speciale forma di mozione — la mozione di sfiducia — che, sia pure istituto nuovo nella nostra vita parlamentare, si rivela istituto necessario".

[431] M. BELLETTI, *Il valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore. Semipresidenzialismo o premierato?,* in federalismi.it, 7 giugno 2023, ; M. BETZU, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi,* in *Costituzionalismo.it,* n. 3, 2015; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista Aic,* n. 4, 2023; ; ID, *Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo*, in *Nomos. Le attualità del diritto,* n. 2, 2021; E. OLIVITO, Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità, in *Costituzionalismo.it,* n. 3, 2015; 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. Le attualità del diritto, n. 1, 2023.*

[432] M. G. RODOMONTE, *Il metodo costituzionale per l'introduzione del Premierato,* in *lecostituzionaliste.it,* 1 aprile 2024; il risultato di parte delle riflessioni nate dal dibattito, per ciò che attiene la dottrina costituzionalistica italiana, è contenuto in G. PITRUZZELLA, F. FABRIZZI, A.M POGGI, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo,* Torino, Giappichelli, 2023.

Costituzione e dunque riducendo le aspettative verso una forte presidenzializzazione del sistema, è stato definito "ispirato a criteri minimali". L'articolato, dal titolo "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", ampliato fino ad otto articoli modificativi grazie all'elaborazione della Commissione Affari Costituzionali del Senato, riscrive buona parte del cuore centrale della forma di governo parlamentare, mostrando come anche riforme circoscritte, precise e puntuali, trattandosi di materia costituzionale, possono tradursi in cambiamenti dai potenziali effetti radicali[433] . L'ambizione del disegno di legge, infatti, sarebbe quella di "offrire soluzione a problematiche risalenti della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, la eterogeneità e volatilità delle maggioranze, il transfughismo parlamentare. Il disegno di legge costituzionale mira a consolidare il principio democratico, valorizzando 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, per dare appoggio e continuità al mandato democratico. Tali finalità sono state chiaramente indicate come prioritarie nel programma di governo"[434]. In aggiunta, dichiarando l'esplicita volontà di superare qualsiasi ipotesi di "governo tecnico"[435], si lega la figura del Presidente del consiglio all'assunzione dell'incarico di parlamentare.

Fermo restando l'assunto per cui "la forma di governo parlamentare non sembra costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale"[436], si deve tenere presente che "la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità" [437] e che "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"[438]. Se, dunque, è lecito altresì sostenere che in una forma di governo parlamentare il Governo è investito e revocato dal Parlamento [439] e che, specialmente, " il Parlamento controlla che il Governo governi (…), ne condiziona l'attività sino al punto di poterlo sfiduciare e farlo dimettere, senza che ciò metta in gioco la sua sopravvivenza"[440], l'ipotesi di riforma costituzionale di matrice governativa non mira tanto a razionalizzare la forma di governo

[433] R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3, 2023, p. 34 e ss.; M. A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato,* in *Osservatorio Aic,* n. 1, 2024; D. DE PRETIS, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato,* 4 dicembre 2023.

[434] Analisi tecnico-normativa, A.S. 935. Cfr. Per una critica immediata, A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata,* in *Rivista Aic,* n. 3, 2023.

[435] Finalità espressamente dichiarata in occasione della conferenza stampa del 3 novembre di presentazione del disegno di legge costituzionale.

[436] Corte cost., sentenza n. 4/2004.

[437] Corte cost., sentenza n. 7/1996.

[438] Corte cost., sentenza n. 35/2017.

[439] G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di stato e forme di governo,* Bologna, il Mulino, p. 13; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo,* Torino, Giappichelli, 2022, pp. 143 e ss.

[440] A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato,* in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Dal luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro,* Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 95.

esistente, quanto ad introdurre nel sistema italiano una nuova, inedita, forma di governo: un "premierato" all'italiana.

Il presente contributo ambisce a fornire una prima riflessione circa le possibili modifiche apportate dal disegno di legge all'articolo 94 della Costituzione, immaginandone eventuali effetti nella consapevolezza che l'*iter* di approvazione del testo è ancora incardinato nelle sue fasi iniziali. Ad ogni modo, i capitoli 2 e 3 introducono un'analisi sulla clausola *out simul stabunt out simul cadent* e sulle ipotesi di un suo temperamento; il capitolo 4 propone una visione rafforzata del ruolo del programma di governo; il capitolo 5 prova a chiarire la funzione dei "governi tecnici" e i motivi che indurrebbero ad escluderne la possibilità di un loro futuro coinvolgimento e, infine, nelle conclusioni, si proverà a trarre un primo bilancio della modifica in oggetto.

2. *Il principio out simul stabunt out simul cadent in versione temperata.*

Certamente la riflessione teorica costituzionale che delinea il "premierato" direttamente elettivo e che ambisce a legare il destino del Governo con quello dell'Assemblea parlamentare - dal momento dell'investitura sino al termine della legislatura, nel tentativo di assicurare i valori "non di per sé costituzionali"[441] della governabilità e della stabilità - non rappresenta "un fiore spuntato nel deserto"[442]. Al contrario, essa ha radici lontane tanto nella dottrina costituzionale europea quanto in quella italiana[443]. Pur essendo di difficile inquadramento dal punto di vista della dottrina costituzionalistica comparata non avendo, nei fatti, dei punti di riferimento in altre democrazie liberali, fatta eccezione per il caso israeliano[444], si tratta di una forma di governo ben conosciuta in Italia sul versante locale, specialmente sul piano della forma di governo regionale, i cui esiti nel rapporto tra Giunta e Consiglio regionale pongono una serie di riflessioni circa i rischi di emarginazione dell'Assemblea rappresentativa[445]. Il "fascino discreto" dello studio delle forme di governo[446] propone, tra le altre cose, una possibilità di classificazione basata direttamente sulla

[441] R. DICKMANN, *Riforme ed equilibri costituzionali*, in federalismi.it, 7 giugno 2023, p. 8.

[442] Così il Ministro Alberti Casellati, *Resoconto stenografico della seduta n. 191*, 21 maggio 2024.

[443] Si pensi a M. DUVERGER, *Il regime semipresidenziale francese,* in *Studi Urbinati – Scienze giuridiche, politiche ed economiche,* 1998, 297 ss. C. MORTATI, in *Gli Stati*, n. 1/1973; S. GALEOTTI, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in Il Politico, n. 2/1991, 225 ss.; A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1990, 23 ss.

[444] Per una attenta analisi comparata tra il caso israeliano e l'A.S. 935, F. SEVERA, *L'elezione diretta del vertice del Governo e le sue possibili declinazioni materiali: il precedente israeliano e il nuovo modello italiano,* in *Democrazia e diritto*, n.2 , 2023.

[445] Tra i molti, A BARBERA, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: maglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, p. 572 e ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, p. 563 e ss.; G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, n.2, 2004, 700-703; M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 50; F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, 2009, 230-231; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010; L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in Astrid, n. 12/2023; M. TRAPANI, *L'evoluzione della forma di governo regionale: il principio simul stabunt simul cadent tra prospettive e conferme,* in *La rivista "Gruppo di Pisa",* 2024.

[446] T.E. FROSINI, *Il discreto fascino delle forme di governo,* in *Dpce online,* n. 4, 2021; Cfr R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi,* in *Dpce online,* n. 4, 2021.

osservazione dei rapporti tra corpo elettorale e Governo ai fini della scelta dello stesso. In certi casi, dunque, la dottrina ha contemplato forme di distribuzione del potere politico, nel quadro dei sistemi parlamentari, che ridimensionassero il rapporto tra il Governo e l'Assemblea rappresentativa[447]. La "reductio ad unum"[448] che deriva da questa impostazione indubbiamente consente una razionalizzazione delle forze politiche, le cui fibrillazioni parrebbero non corrispondere alle esigenze di stabilità sistemica. Tuttavia, appare da subito chiaro che il principio dell'elezione diretta del vertice del Governo pone un grado di rigidità delle disposizioni che, a maggior ragione se inserite nella Carta costituzionale, costringono ad una attenta riflessione sulle possibili conseguenze, nell'ottica di individuare una regolamentazione che sia "stringente ma non soffocante"[449].

Proprio partendo da questa serie di considerazioni di metodo è possibile svolgere una sommaria analisi circa il rendimento della clausola *out simul stabunt out simul cadent* applicata a livello regionale. Questa, a partire dalla legge cost. n. 1 del 1999 e dall'articolo 126 Cost., ha rappresentato un punto di non ritorno tanto per il Consiglio in relazione al suo ridimensionamento[450], quanto per la verticalizzazione del potere a vantaggio del Presidente della Giunta regionale, segnando il sistema delle regioni con molteplici effetti tra loro contrapposti[451]. Lo sviluppo di una classe dirigente locale direttamente selezionata dai cittadini secondo un equilibrio tra la libertà di scelta degli elettori e di responsabilità degli eletti[452], si accompagna a quella "consonanza politica"[453] che, nel garantire la stabilità delle legislature, ha materialmente comportato la cristallizzazione del principio in questione: la rimozione del Presidente di regione, a prescindere dalla motivazione, comporta la cessazione della legislatura consiliare e l'immediato scioglimento del Consiglio stesso.[454]

Il disegno di legge costituzionale A.S. 935 presentato dal Governo, discusso congiuntamente al disegno di legge costituzionale A.S. 830 (presentato dai senatori del gruppo parlamentare "Italia Viva"), propone il tentativo di trapiantare, con una serie di sfumature, tale modello a livello nazionale[455]. Si cerca, pertanto, di promuovere una impalcatura costituzionale che permetta un trasferimento di consensi tale da legittimare il Presidente del consiglio a realizzare interamente, mediante l'azione riformatrice del proprio

---

[447] T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare,* in AA.VV (a cura di) *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2005.

[448] C. FIORES, M. Della Morte, *Le insidie del premierato,* in *il Mulino,* dicembre 2023.

[449] S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi, Relazione al Seminario della Fondazione Italianieuropei,* Roma, 9 gennaio 2003, p. 19.

[450] C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008.

[451] Viene citata una sorta di forma di governo «neopresidenziale» in E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 109; Cfr. F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0,* Torino, Giappichelli, 2022; Cfr. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp.107 e ss.

[452] F. GIUFFRÉ, *Verso una forma di governo europea,* in *federalismi.it,* dicembre 2022.

[453] Corte cost, sentenza n. 12/2006, "Considerato in diritto", par. 5; A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico,* in *Giurisprudenza costituzionale,* n. 1, 2006.

[454] C. FASONE, *Forma di governo regionale e Unione europea,* in N. LUPO, R. IBRIDO, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri,* Bologna, il Mulino, 2018, pp. 413-419.

[455] Parla di "radicali e irriducibili diversità", U. DE SIERVO, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato,* 28 novembre 2023, p. 1; Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in Astrid, 2004.

governo, un programma di legislatura[456]. Il modello regionale, tuttavia, viene ammorbidito da una serie di modificazioni discusse in Commissione Affari Costituzionali, all'interno dei cui lavori, a seguito della esplicazione della fase emendativa del testo (che, invero, ha visto il Governo esercitare ulteriormente un ruolo da protagonista) sono stati approvati numerosi correttivi potenzialmente utili ad adeguare l'articolato ad una dimensione nazionale costituzionalmente e politicamente difficile da paragonare al solo dato regionale[457].

2.1. La mozione di fiducia e l'ipotesi della seconda reiezione delle Camere.

La struttura che delineerebbe il nuovo articolo 94 della Costituzione, alla luce di quanto emerge dai lavori in Commissione e lasciando invariato il primo comma, preserva la mozione di fiducia come atto parlamentare essenziale per l'avvio del rapporto fiduciario che lega Parlamento e Governo. Tale procedura, dunque, nella sua vincolatività giuridica, non solo continua a comportare la tutela di quel passaggio politico-costituzionale attraverso il quale è possibile fornire un quadro dell'impulso d'azione unitaria, dovuto all'indirizzo politico emergente; ma resta l'elemento altrettanto fondamentale per conoscere la distinzione tra maggioranza e opposizione, dalla quale discende gran parte dell'organizzazione dei lavori delle Camere[458].

La fiducia iniziale si innesta nel meccanismo di una investitura popolare che, vincolando la figura del Presidente del consiglio al risultato elettorale, consente di rafforzarne la legittimazione. Il Presidente, invero, non sarà solo legato alla volontà popolare espressa attraverso le elezioni, ma si ritiene debba essere dotato anche della legittimazione parlamentare, attraverso l'esplicito sostegno di una maggioranza all'interno delle due Camere. Sembra potersi parlare di una sorta di doppia relazione fiduciaria[459] che ambirebbe a integrare, senza modificare nella sostanza, l'indirizzo politico elettorale emerso attraverso il dato delle elezioni. Il circuito che verrebbe creandosi, pertanto, imporrebbe non solo una diretta connessione, ma ambirebbe ad una quasi sovrapposizione tra l'indirizzo elettorale e l'indirizzo politico dovuto al rapporto fiduciario, da formalizzarsi a seguito del voto sulla mozione di fiducia motivata.

La proposta ha comportato molteplici critiche, dividendo la dottrina tra chi ha sostenuto l'importanza di mantenere uno stretto collegamento tra il Governo e la maggioranza parlamentare sin dai primi momenti della legislatura e chi, al contrario, ha ritenuto tale impostazione una criticità. In particolare, il combinato disposto tra la modifica dell'art. 92 e il mantenimento del primo comma *ex* art. 94, ha posto due riflessioni distinte. La prima ha sottolineato la drastica difficoltà della compatibilità tra le due fonti di legittimazione, quella

---

[456] F. BLANDO, *Politica riformatrice, forme di governo, sistemi elettorali,* in *Consulta online,* n. 1, 2024, p. 222.

[457] Emendamenti di Commissione relativi al disegno di legge costituzionale A.S. 935, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmendc&leg=19&id=57694 . Per seguire i lavori parlamentari in materia ed avere contezza delle evoluzioni settimanali, sia consentito un rinvio a F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (con F. MICARI E F. SEVERA), *Un nuovo osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale,* in federalismi.it.

[458] L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare,* Bologna, il Mulino, 2023, pp. 260-263; cfr G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche,* Torino, Giappichelli, pp. 232-235.

[459] L. ABBRUZZO, *Il premierato del d.d.l. A.S. 935/2023: critiche e prospettive*, in *Dpce online*, n. 1, 2024,p. 407, in chiave critica in quanto potrebbe "incrementare le divisioni interne alla maggioranza".

elettorale e quella parlamentare, perché ritenute caratteristiche di forme di governo differenti in quanto attinenti a due differenti concezioni della separazione dei poteri[460]. A tale proposito, rimarcando il principio per il quale, nella forma di governo parlamentare, il Governo non nasce con il Parlamento, ma nasce dal Parlamento[461], si è sostenuto che l'elezione diretta del Presidente del consiglio, unita al vincolo della fiducia iniziale accordata dalle Camere, stravolgerebbe il principio "supremo" per il quale il Parlamento si collocherebbe, nel sistema costituzionale italiano, sopra il Governo. Il tutto senza, al contempo, introdurre l'elemento della forte indipendenza del potere legislativo dal potere esecutivo, tipico della forma di governo presidenziale[462].

Ciò detto, altre critiche sono emerse in relazione ad elementi prevalentemente tecnici che il meccanismo della doppia legittimazione rischierebbe di compromettere. Si è parlato, per esempio, di una irrazionalità di tale opzione dovuta ad una possibile contrapposizione tra le due volontà in gioco[463], poiché la logica della doppia fiducia potrebbe comportare una tensione e un'attenuazione della forza del Presidente eletto. Una scelta - si sostiene - più che altro di natura simbolica in favore del Parlamento, benché si presuma che esso debba essere composto da una maggioranza coerente con quanto emerso dal risultato delle elezioni nazionali.[464]

Di tutt'altro avviso, invece, sembra essere la *ratio* di fondo che ambisce a legare la modifica dell'art. 92 con la scelta di rendere intangibile il nucleo della forma di governo parlamentare rinvenibile nell'esplicitazione del rapporto fiduciario. Se è pur vero che un possibile "effetto trascinamento" dell'elezione del Presidente, connesso all'inserimento del principio maggioritario in Costituzione, dovrebbe garantire una maggioranza stabile in sostegno dell'esecutivo[465], è altrettanto vero che la legittimazione parlamentare possa rappresentare qualcosa in più che una mera approvazione simbolica del programma di governo[466]. A ben vedere, infatti, la nuova previsione non solo prescriverebbe un tentativo di connessione tra la diretta espressione della volontà popolare e l'assunzione di responsabilità politica delle Camere, ma consentirebbe alla seconda di integrare la prima. Le comunicazioni del Governo, che deve presentarsi alle Camere entro dieci giorni dal momento dell'atto

---

[460] G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato,* Padova, Cedam, 2022, pp. 395 ess; pp. 581 e ss.

[461] A. MANZELLA, M. LUCIANI, *Il Parlamento. Rafforzare la funzione legislativa e di controllo del Parlamento, preservando la funzione di garanzia e di equilibrio del Presidente della Repubblica*, in AA.VV (a cura di), Costituzione: quale riforma?, in *Astrid*, 2024.

[462] Il riferimento è alle parole usate da E. CHELI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato,* 2023, p. 4.

[463] 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; cf. M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività* **,** in *Astrid,* aprile 2024.

[464] N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2024; di avviso simile, al netto di altre differenze, F. LANCHESTER, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato,* 2023. Sul tema della doppia fiducia, ma in chiave diametralmente opposta, cioè sul versante presidente della Repubblica e Governo, si veda P. ARMAROLI*, La doppia fiducia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1981.

[465] Il nuovo articolo 92 disporrebbe 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". Cfr. S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in Enc. Dir, Milano, Giuffré. 2001.

[466] Di questione simbolica in tema di fiducia parlamentare in caso di "premierato" ha parlato G.C. FERONI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato,* 2003.

distinto e autonomo del giuramento[467], sono incentrate su un programma che, pur originando del confronto elettorale, resta il frutto di una dimensione collegiale. Tale realtà comporta che la scelta della fiducia, in sostanza e a differenza della sola applicazione del principio dell'elezione diretta, non sia concessa dalle Camere (nel caso in cui essa venga effettivamente accordata) al solo Presidente, quanto piuttosto al più complesso e articolato Governo, esprimendo così un giudizio e un confronto, sin dal momento dell'investitura dell'esecutivo, tanto sul programma politico, quanto sulla composizione del Governo stesso.[468] Naturalmente, un esito positivo di tale votazione non potrebbe prescindere da quanto stabilito nel programma elettorale. Pertanto, pur escludendosi una difformità tra la linea programmatica emersa dal confronto parlamentare e la linea sostenuta dal dato elettorale, nulla esclude un completamento della stessa alla luce di un confronto tra le forze di maggioranza in sostegno dell'esecutivo, il punto di osservazione dell'opposizione e il portato programmatico del Presidente eletto.

Il temperamento della clausola *simul simul*, pertanto, risulterebbe già dalle prime applicazioni del nuovo art. 94, pur invariato nella sua prima parte, evidenziando il passaggio costituzionalmente rilevante di un "controllo dell'organo titolare della funzione di rappresentanza politica" sulla legittima elezione diretta[469]**.** Verrebbe così ad emergere una natura geneticamente assembleare del modello proposto[470] che imporrebbe un concreto coordinamento tra la maggioranza premierale e quella parlamentare, presumibilmente agevolato anche dalla duplicità di cariche imposte dalla riforma, quella di parlamentare e quella di Presidente eletto.[471]

Ai sensi del terzo comma dell'articolo del disegno di legge costituzionale, si prevede, inoltre, la possibilità per il Presidente eletto di tentare un nuovo passaggio alle Camere. In particolare viene disposto che "nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, 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". Questo comma, oltre a costituzionalizzare ulteriormente il passaggio del conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica[472], evidenzia la possibilità di una seconda occasione da parte del Governo. Il legislatore costituzionale pone, dunque, la possibilità di ricucire una frattura politica, derivante dal fallimento del mancato

---

[467] R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale,* Torino, Giappichelli, 2022, p. 210. L. PALADIN, Governo italiano, in Enc. Dir., Milano, Giuffré, 1970.

[468] A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze al bivio tra evoluzione istituzionale e involuzione autoritaria,* in *Consulta online*, n. 3, 2023.

[469] M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri,* in *Osservatorio Aic,* n. 1, 2024, p. 3, allargando la prospettiva ad una definizione della forma neoparlamentare come strutturalmente dualista, ma funzionalmente monista.

[470] *Iv*i, p. 10.

[471] B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano,* in *Osservatorio Aic,* n. 1, 2024, p. 4.

[472] Critico sul punto N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere forte (...), cit.,* p. 11. Significa, inoltre, il dibattito in Commissione sul punto, nella seduta pomeridiana del 27 marzo, nella quale il Senatore Pera ha dichiarato: " L'istituto dell'incarico al Presidente del Consiglio eletto finisce per indebolire la legittimazione popolare del *Premier*, oltre ad essere contraddittorio con l'elezione diretta: in questo modo, infatti, il Presidente, che risulta eletto subito dopo la conclusione delle elezioni, retrocede allo *status* di "incaricato", finché non riceve la fiducia e viene quindi eletto definitivamente dal Parlamento. Si configurerebbero quindi due elezioni, una del corpo elettorale e una del Parlamento, con due legittimazioni diverse." Atto Camera, *Resoconto stenografico,* seduta n. 199, 27 marzo 2024.

ottenimento della fiducia. È in questo frangente, nell'ipotesi di una seconda reiezione, che si espande nuovamente il meccanismo del *simul simul*, al netto dell'effetto "minaccia"[473] che la disposizione mirerebbe ad utilizzare per favorire la stabilità di una compagine governativa evidentemente in difficoltà, nonostante il risultato elettorale favorevole. Coerentemente con questa impostazione, la prima pura applicazione del *simul simul* comporterebbe la diretta conseguenza della valorizzazione del principio dell'elezione diretta, in consonanza con quanto già previsto dalla generale disciplina applicata per la forma di governo regionale. In sostanza, una mancata fiducia al Governo e al suo programma comporta il ritorno al momento elettorale. Non necessariamente questa rigidità introdotta potrebbe significare una impossibilità di costituire una maggioranza parlamentare in generale ma, in questo nuovo dettato costituzionale, il principio della forma di governo parlamentare, dietro cui si cela il significato essenziale del rapporto di fiducia, cede il passo al principio alla base della forma di governo neoparlamentare, in forza del quale l'investitura diretta non può che prevalere su quella parlamentare in caso di conflittualità[474]. Le Camere, dunque, diventano padrone di un destino vincolato giuridicamente a due opzioni, in ossequio all'ossatura costituzionale creata dal principio di elezione diretta del Presidente del consiglio: o si vota la fiducia, o si riavvia il ciclo di elezione nazionale.

Appare più che lecito domandarsi come questa forma di rigidità possa essere compatibile con un sistema politicamente frammentato, nel quale i meccanismi di flessibilità presenti nell'articolo 94, così come è stato impostato dai costituenti, ha consentito la composizione di soluzioni in grado di contenere il sistema magmatico delle forze partitico-parlamentari. Non a caso, in dottrina, più volte si è fatto ricorso all'esigenza di individuare formule costituzionali in grado di agevolare la sostenibilità democratica del sistema.[475]

2.2. La mozione di sfiducia e lo scioglimento immediato.

Pur non avendo mai concretamente esplicitato i propri effetti in relazione alle crisi parlamentari, ma risultando inefficace in relazione alla stabilizzazione degli Esecutivi, la mozione di sfiducia si configura come atto speculare alla mozione di fiducia. Tuttavia, il maggiore rigore riservatole dall'art.94 testimonia la sua connessione con il carattere permanente e interdipendente del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, tale per cui

---

[473] 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 Aic,* n. 1, 2024, p. 19.

[474] Corte cost., sentenza n. 379/2004, circa l'ipotesi di elezione diretta del Presidente di regione e la "impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio" (considerato in diritto n. 9).

[475] Così E. CHELI, *Seconda Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato,* aprile 2024, rimarcando un tema, quello della "sostenibilità democratica" molto caro all'Autore, cfr E. CHELI, *Presentazione alla prima edizione,* in S. BONFIGLIO, G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia,* Bologna, il Mulino, 2021. Di conflittualità della proposta con "gli standard del costituzionalismo democratico" ha scritto F. LANCHESTER, *Il disegno di legge A.S. 935 2023,* in *Dpce online,* n 2, 2023, p. LXXX. Di "inaccettabile torsione del concetto stesso di democrazia" ha scritto invece M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Dpce online,* n. 2, 2023, p. XXIV. Per un'analisi del concetto di sostenibilità costituzionale, Q. CAMERLENGO, *La sostenibilità costituzionale. Profili teorici e scenari applicativi,* in *Consulta online,* n. 1, 2023.

solo a determinate condizioni sarà possibile interromperlo[476]. L'atto, tipicamente parlamentare, non viene modificato dal nuovo testo costituzionale nelle sue caratteristiche procedurali. Esso, infatti, nella propria solennità, continua a prevedere la necessità della motivazione, dell'appello nominale, del voto palese e inequivocabile, del *quorum* per impedire un uso ostruzionistico dello strumento (oltre che limitare un'eccessiva frequenza della maggioranza nel riuscire a ricompattarsi) e del rapporto temporale dei tre giorni minimi da attendere per la discussione, idonei ad evitare gli "assalti alla diligenza". Ciò che viene concretamente modificato è la conseguenza dell'approvazione di una mozione di sfiducia al Governo, in quanto da essa originerebbe l'atto dovuto dello scioglimento anticipato delle Camere. L'emendamento del Governo 4.2000, approvato in Commissione il 10 aprile 2024, infatti, riporta la dicitura per la quale "in caso di revoca della fiducia al Presidente del consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della repubblica scioglie le Camere". In questo passaggio si concreta l'elemento più puro della forma di governo neoparlamentare che, evidentemente, nelle intenzioni della maggioranza comporterebbe altresì l'effetto di un forte incentivo alla stabilità e, in particolare, alla salvaguardia di un Governo di legislatura. Allo stesso modo, però, non si possono aprioristicamente escludere i casi di conflittualità tra maggioranze parlamentari poco coese ed esecutivi non intenzionati a rassegnare le dimissioni. In tali circostanze, il mancato utilizzo dell'istituto della mozione di sfiducia, proprio per evitare il "suicidio istituzionale da parte delle Camere"[477], rischierebbe di tradursi in una paralisi nell'azione di governo[478]. In ogni caso, l'idea per la quale l'elezione diretta del Presidente del consiglio potrebbe non essere costituzionalmente compatibile con il potere di sfiducia parlamentare non appare del tutto convincente. Il Parlamento, essendo frutto anch'esso di elezione diretta, "avrebbe tutta la legittimazione sufficiente alla sfiducia, essendo peraltro questo uno dei suoi compiti precipui: verificare l'efficacia dell'azione di governo"[479].

L'analisi circa l'utilizzo dell'istituto previsto al quinto comma dell'art. 94 vigente mostra come, pur non essendosi mai presentato il caso di un Governo direttamente sfiduciato per via di approvazione di mozione di sfiducia, vi sono stati diversi tentativi di crisi mediante l'uso di tale atto parlamentare, con una percentuale di messa in discussione considerevole[480]. La revoca della fiducia, consustanziale al sistema parlamentare e dal carattere inevitabilmente assorbente e preclusivo rispetto alla stessa attività parlamentare, mostra così di esercitare, nell'epoca repubblicana, un effetto prevalentemente politico, permettendo all'opposizione di rimarcare momenti particolarmente critici dell'operato del Governo e della maggioranza in

[476] M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati,* in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* n. 3, 1986.

[477] E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 257. Cfr S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?,* in *Osservatorio Aic,* n. 2, 2024, dove considera il potere di sfiducia del Consiglio nei fatti paralizzato.

[478] F. FURLAN, *Il primato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei presidenti di regione,* in *Consulta online,* n 3, 2023, laddove si parla del rischio di una "maggioranza zoppa".

[479] A.M. POGGI, *Elezione diretta del Presidente del Consiglio: razionalizzazione o mutamento della forma di governo parlamentare*?, in *Lo Stato,* n.2, 2021, p. 357.

[480] L. CIAURRO, *La mozione di sfiducia: un tabù che resiste,* in *federalismi.it,* n. 6, 2020, p. 93.

proprio sostegno[481]**.** A tale proposito, è risaputo che i due casi, in cui si è probabilmente raggiunto un livello di maggiore pressione dell'istituto sulle dinamiche fiduciarie, hanno riguardato il Governo Berlusconi I del 1994, conclusosi con le dimissioni di poco precedenti il possibile esito del voto su mozione di sfiducia; e la seduta del 14 dicembre 2010 risoltasi con una votazione a vantaggio del Governo, sempre presieduto dall'on. Berlusconi, per soli tre voti (314 a 311)[482].

La modifica circa le possibili conseguenze della mozione di sfiducia, vale a dire il ricorso ad elezioni anticipate, secondo quanto prospettato dalla disposizione costituzionale di matrice governativa ed emersa dai lavori in Commissione al Senato, comporterebbe anche una implicita conseguenza circa il requisito della espressa motivazione, tuttora richiesta dal dettato costituzionale. Infatti, la motivazione che rafforza l'inequivocabilità del voto e del posizionamento politico di coloro che si oppongono al Governo, è manifestazione di una convergenza circa i punti di dissonanza delle forze parlamentari dall'indirizzo del Governo. Tuttavia, dalla critica all'operato dell'esecutivo e, conseguentemente, dalle motivazioni espresse alla base della mozione di sfiducia, in via teorica sarebbe possibile ricavare quegli elementi potenzialmente utili all'instaurazione di un nuovo indirizzo politico tra Camere e Governo[483] . La possibilità, pertanto, di prefigurare una sorta di sfiducia costruttiva all'italiana viene evidentemente annullandosi dal momento in cui l'esito immediato della votazione sarebbe lo scioglimento anticipato come atto dovuto del Presidente della Repubblica.

Al carattere di giudizio complessivo sulla politica e composizione del Governo della mozione di sfiducia[484] che, evidentemente, con la nuova formulazione diverrebbe giudizio inappellabile per il futuro stesso della legislatura, si aggiunge una naturale riconsiderazione del procedimento legato alla mozione di sfiducia del singolo Ministro, ad iniziare dalle finalità con cui essa è stata concepita[485]. La storica sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996[486], nel confermare la piena compatibilità della disciplina con la forma di governo parlamentare, ha riconosciuto formalmente vi siano altri procedimenti fiduciari recepiti dal sistema costituzionale italiano, pur essendo collocati al di fuori del testo costituzionale. In particolare, il meccanismo di sfiducia individuale prevede che le Camere possano chiedere (e costringere) alle dimissioni un Ministro del Governo, con esplicita votazione e medesimo trattamento procedurale legato alle mozioni di sfiducia, senza che tale votazione comporti la rottura del rapporto fiduciario con il Governo inteso nella sua collegialità[487].Tale procedura,

---

[481] A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlmanentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia,* in *Nomos. Le attualità del diritto,* n. 2, 2022, p. 42. M. GALIZIA, Crisi di Gabinetto, in Enc. Dir, Milano, Giuffrè, 1962.

[482] Per uno sguardo sui governi della Repubblica: S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del consiglio dei ministri nell'italia contemporanea,* Roma -Bari, Laterza, 2022; AA.VV, *La nascita dei governi della repubblica,* Torino, Giappichelli,.

[483] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 395-396; sulla critica al voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate, S. CURRERI, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate,* in *Rassegna parlamentare,* n. 2, 2011.

[484] D. D'OTTAVIO, *Il rapporto fiduciario in Parlamento,* in *Il Parlamento : giornale di vita politica e parlamentare* , n. 3-4, 1986.

[485] I riferimenti sono ai pareri della giunta per il regolamento al Senato (29 marzo 1984) e l'art. 115 r. C.

[486] S. BARTOLE, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in Giur. Cost., n. 1, 1996, p. 72

[487] N. LUPO*, Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede***,** in "Studi parlamentare e di politica costituzionale, n. 2 del 2023. S. MALLARDO*, Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana* , in *federalismi.it,* 2022. Infine, con

nel tempo, ha prodotto numerosi effetti politico-costituzionali, tra cui le dimissioni di Ministri precedenti alla votazione di sfiducia individuale, o un mutamento della linea politica ad essi riferita, testimoniando l'utilità di uno strumento nato in totale assenza di un potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente del consiglio[488]. Si ritiene, tuttavia, che la modifica dell'art. 92 tendente ad introdurre un potere di revoca formalmente in capo al Presidente della Repubblica, sostanzialmente connesso alle esigenze manifestate dal Presidente del consiglio eletto, possa ridurre sensibilmente il ricorso a questo procedimento e la sua *ratio*[489].

3. Le diverse conseguenze dei procedimenti fiduciari di impulso governativo.

Il punto di partenza dell'analisi sul disegno di legge costituzionale non può che essere il momento della sua presentazione, datata 15 novembre, all'interno del cui testo veniva disposto che: **"**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". Tale passaggio ha prodotto innumerevoli critiche da parte della dottrina, specialmente durante le audizioni in Commissione. In particolare, non a torto, si è sostenuto che una disposizione di questo genere, finalizzata a sfavorire il cosiddetto "ribaltone", avrebbe al contrario consentito una riorganizzazione delle forze politico-parlamentari tali da rischiare l'annullamento del risultato elettorale. In altre parole, patti "della staffetta", o altri ragionamenti politici, avrebbero potuto facilitare la sostituzione del Presidente eletto con un Presidente subentrante, in forza del quale sarebbe scattata la clausola del *simul simul* e, pertanto, nella possibilità di trovarsi in una condizione più stabile (e "forte") del primo. Un autentico paradosso rispetto alle finalità della riforma, che avrebbe potuto comportare anche una possibile deriva del sistema in favore della maggioranza, ma a discapito del Presidente eletto.[490] Una interpretazione che, pur facendo eco alle tante critiche che hanno accompagnato l'impostazione iniziale della riforma[491], ha puntato l'attenzione

---

riferimento alla forma di governo, è possibile sostenere la posizione di G. GALAZZO, **A** proposito del caso Bonafede: sull'esperienza della sfiducia individuale nel nostro sistema parlamentare.

[488] *Contra*, L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica. Relazione generale,* in Aic, atti del convegno.

[489] Solo nell'ultima legislatura sono state presentate ben tre mozioni di sfiducia ad un singolo ministro.

[490] 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; ha parlato di "eterogenesi dei fini" e "semipremierato" A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato",* in *Osservatorio Aic,* n. 1, 2024; D. MONE, *il ddl costituzionale sull'elezione diretta del presidente del consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoente,* in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online,* n. 2, 2023, ha scritto di un effetto gattopardesco della riforma; analogamente 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.

[491] M. AINIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno,* Milano, La nave di Teseo, 2024; C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura elettorale*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2, 2023, che richiama il concetto del "cesarismo regressivo"; M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana,*

sugli effetti uguali e contrari che tale disposizione avrebbe rischiato di manifestare rispetto alle reali esigenze individuate dall'attuale maggioranza. Inoltre, tale "secondo Presidente", ultimo possibile in legislatura, non soltanto avrebbe dovuto possedere la qualifica di parlamentare, ponendo dunque fine alla categoria dei "governi tecnici" e in generale di Esecutivi presieduti da personalità non parlamentari[492], ma avrebbe dovuto costituzionalmente attuare il compito di vincolare l'azione del Governo e il voto di fiducia parlamentare al programma e all'indirizzo politico del Governo precedente, presieduto dal Presidente eletto. Ponendo, invero, numerosi problemi sia all'elasticità dell'indirizzo politico in relazione al quale il Parlamento avrebbe dovuto svolgere comunque il ruolo di co-definitore, sia in relazione all'art. 67 e al principio della libertà di mandato del singolo parlamentare.

Il lavoro in Commissione ha prodotto una serie di modifiche sostanziali, frutto in particolare di un ulteriore impulso correttivo degli emendamenti governativi. In relazione all'articolo 94, infatti, con riferimento al comma sopracitato, il Governo ha presentato un emendamento interamente modificativo, n. 4.2000, che recita: «In caso di dimissioni volontarie del Presidente del consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone.

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 eletto in collegamento con il Presidente del consiglio».

La nuova disposizione, seconda riscrittura dell'art. 94, nettamente ha migliorato la prima versione, mantenendo però alcune criticità. Riducendo il ruolo del Presidente subentrante, è stata conferita al Presidente eletto la possibilità di scelta in relazione all'attivazione o meno del potere di scioglimento, conferendogli in linea di principio un potere sostanziale che, rispetto alla prima versione della proposta di modifica, gli attribuisce un importante esercizio discrezionale[493].

Tuttavia, durante quel passaggio parlamentare, la criticità più evidente è stata rappresentata dalla parola "volontarie", che ha immediatamente creato un nuovo serrato dibattito, paventando un rischio di cortocircuito procedurale in materia di dimissioni del Governo.[494] Il tema, infatti, ha riguardato il significato del termine "volontarie" e la possibile interpretazione di una disciplina differente da applicare ai casi di dimissioni obbligate e, dunque, non necessariamente volontarie. Il riferimento, ovviamente, è alla questione di fiducia, disciplinata dagli artt. 116 r.C. e 161 r. S., basata sull'interpretazione in chiave "contraria" e governativa del quarto comma dell'articolo 94, e che costituisce tutt'ora uno strumento tanto tecnico legislativo quanto di verifica della sussistenza del rapporto fiduciario,

---

"italiani!" voi, cosa volete fare?". Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molo più di quanto non dica, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online,* n. 2, 2023.

[492] Diverrebbero impossibili da costituire Esecutivi analoghi al Conte I e II, o al Governo Renzi.

[493] Aveva parlato di "cavaliere senza cavallo", A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, cit.,* p. 1013.

[494] Così T.E. FROSINI, *Il premierato all'italiana: sì o no?,* in *Il Quotidiano giuridico*, 29 febbraio 2024, nel quale discute con A. CIANCIO e afferma la necessità di "sopprimere" la parola "volontarie" nel testo costituzionale. Aveva scritto di "frullato costituzionale" anche P. ARMAROLI, *Il premierato che non primeggia,* in *La ragione,* 6 febbraio 2024.

posto dal Governo nell'ambito delle proprie relazioni con il Parlamento[495]. L'assenza di uno specifico riferimento del dettato costituzionale alla questione di fiducia ha comportato il riattivarsi dell'antico dibattito sugli obblighi derivanti da tale istituto[496], fino a quando, durante i lavori parlamentari, un subemendamento dell'opposizione, n. 4.2000/9, ha proposto l'eliminazione del termine "volontarie" ottenendo parere favorevole del Governo, del relatore, il sostegno della maggioranza e l'effettiva equiparazione della nuova disciplina ad ogni tipo di dimissione del Governo[497].

L'articolo del disegno di legge, approvato il 10 aprile 2024 (il disegno di legge è stato deliberato dalla Commissione il 24 aprile 2024), attualmente in discussione in Assemblea e soggetto ad un ulteriore intervento emendativo prevalentemente attinente a questioni di drafting[498], evolve, rinforzandolo, il ruolo del Presidente eletto. Questi diventa il vero *dominus* della crisi, con l'opzione concreta di esercitare una proposta vincolante di scioglimento. Il Presidente della Repubblica può, infatti, riappropriarsi del ruolo di mediatore della crisi[499] solo nel caso in cui vi sia un esplicito consenso in tal direzione da parte del Presidente eletto dimissionario e con tre rilevanti limitazioni: la possibilità, entro sette giorni, di riattribuzione dell'incarico al Presidente eletto[500]; l'individuazione del Presidente

[495] Sul tema si vedano, tra i tanti, A. RAZZA, *Note sulla normalizzazione della questione di fiducia,* in *Rivista Aic,* n. 3, 2016; A. ARENA, *La questione di fiducia nella formazione delle leggi ordinarie: quali limiti costituzionali,* in *Consulta online,* n. 2, 2022; A. CONTIERI, *Brevi note a margine della prima questione di fiducia del Governo Conte,* in *Forum di quaderni costituzionali,* dicembre 2018; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali,* in *Rivista Aic,* n. 1, 2012; G. DE CESARE, *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare,* in *Nuovi studi politici,* n. 4, 2000; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano,* Milano, Giuffré, 1996; Y.M.CITINO, *La consolidata prassi dellas questione di fiducia su maxi-ememdnamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019,* in *Rassegna parlamentare,* n. 1, 2019.

[496] F. CARBONE, *Le guarentigie dell'esecutivo*, in aa.vv., S*tudi sulla Costituzione*, III, Milano, 1958, 276; P.G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del Governo*, in *Giur. cost.*, 1979, 1; dibattito ripreso da T. GUARNIER, *La relazione fiduciaria monocamerale nel disegno di legge di revisione costituzionale,* in P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla riforma costituzionale in itinere,* Roma, *Università degli Studi Roma Tre,* pp. 91 e ss.

[497] S. CURRERI, *Le dimissioni del Governo battuto su una questione di fiducia: valutazione politica o obbligo giuridico?,* in *Lacostituzione.info,* febbraio 2024, in cui si richiama ad una possibile interpretazione, invero piuttosto ardita, per la quale l'assenza di una esplicita disciplina della questione di fiducia, in combinato disposto con quanto previsto per le dimissioni "volontarie" consentirebbe, in alcune ipotesi, al Presidente della Repubblica di riappropriarsi di quel ruolo di mediatore della crisi altrimenti sottratto alle altre fattispecie.

[498] L'ultima versione delle modifiche dell'arti. 94 dovrebbe disporre: "sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: "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. Negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora il Presidente del Consiglio eletto 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. 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"».

[499] Rispetto ad un dibattito di portata vastissima, torna utile citare gli ultimi contributi in dottrina: D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale del Presidente della Repubblica, tra storia e riforme,* in *federalismi.it,* maggio 2024; G. PICCIRILLI, *Consolidamento e prestazioni di unità: il "primo" mandato di Sergio Mattarella tra attenzione alla dimensione sovranazionale e (rari) interventi sui processi di normazione,* in *Nomos. Le attualità del diritto,* n.1 , 2024; G. RIVOSECCHI, *Il presidente della Repubblica tra poteri "deformalizzati" e garanzia politica della Costituzione (brevi riflessioni a margine di un volume curato da D. PARIS*), in *Nomos. Le attualità del diritto,* n. 1, 2024.

[500] 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. 108, con riferimento al modello svedese.

subentrante nel quadro degli eletti in collegamento con lo stesso "primo" Presidente; la possibilità di formulare una sola volta tale scelta che, pertanto, diventa una scelta di salvataggio della legislatura.

Occorre però precisare un ulteriore elemento di riflessione. Una disposizione del genere non può esplicare al meglio i propri effetti se, al dato procedurale, non si accompagna il sostanziale recepimento dello stesso da parte delle forze politiche che concorrono alla formazione della politica nazionale. La storia della Repubblica ha evidenziato la possibilità di cambi netti di maggioranza che hanno mostrato una indiscutibile vitalità parlamentare, pur mantenendo uno stesso Presidente del Consiglio.[501] Non si può dunque escludere che non possa accadere un'ipotesi del genere anche con questa nuova previsione costituzionale che, laddove venisse approvata da entrambe le Camere (e nel caso superasse la presumibile prova referendaria), non necessariamente impedirebbe il fenomeno del transfughismo, per limitare il quale non basterebbero tali riforme del testo costituzionale. Paradossalmente, dunque, vi sarebbe la possibilità di ridurre un "ribaltone parlamentare" ma, al tempo stesso, nulla escluderebbe l'opzione di un contro-ribaltone della maggioranza guidato dal Presidente eletto. Per di più, nulla vieterebbe nemmeno alla figura del Presidente subentrante di essere sostenuto da maggioranze differenti rispetto a quelle del suo predecessore; di presiedere un Governo co-determinatore di un indirizzo politico, insieme al Parlamento, di opposta visione rispetto a quello precedente e, inoltre, nessuna disposizione sembra impedire alla figura del subentrante di far parte, al momento della nomina, di un gruppo parlamentare differente rispetto a quello "proiezione" della lista collegata al Presidente eletto, per via della quale ha ottenuto il seggio in Parlamento. Pur sembrando ipotesi residuali, in questi casi sembra rinvenirsi quella flessibilità del sistema parlamentare in grado potenzialmente di individuare soluzioni a momenti di crisi, nelle quali una eccessiva rigidità delle regole di presunta messa in sicurezza del sistema si trasformerebbe nel suo stesso limite.

3.1. Un paio di (ulteriori) annotazioni critiche.

Al di là dei giudizi circa il merito della riforma, tre elementi oggettivamente critici sorgono leggendo l'ultima versione del testo. Il primo riguarda la differenza di trattamento circa la natura dei procedimenti fiduciari. Quelli di matrice parlamentare, infatti, sembrano destinati all'applicazione della clausola del *simul stabunt simul cadent*, in forza della quale si imporrebbe la cessazione della legislatura. Per ciò che attiene, invece, la cessazione del rapporto fiduciario basato su atti di natura governativa, potenzialmente si espandono soluzioni di diverso tipo che richiedono la cooperazione delle forze parlamentari, recuperando il tratto tipico della forma di governo parlamentare, al netto di qualche limitazione. Ci si chiede, pertanto, per quale ragione i procedimenti fiduciari, che dovrebbero avere tutti lo stesso obiettivo di verificare la sussistenza di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, debbano produrre conseguenze differenti a seconda della provenienza degli atti che ne hanno scaturito l'attivazione. Uno dei rischi di questa differenziazione risiede nel potenziale "cecchinaggio" dei gruppi parlamentari nella procedura legata alla questione di fiducia, l'unica nella quale poter far valere il proprio posizionamento critico sul rapporto fiduciario al

[501] *G. Cavaggion, La formazione del Governo,* Torino, Giappichelli, 2020.

limite di interromperlo, senza che vi sia un'automatica attivazione del potere di scioglimento anticipato[502].

La seconda criticità attiene al potere di nomina e revoca dei Ministri e al ruolo del Parlamento. Ci si domanda, infatti, se nel caso di una revoca quantitativamente importante della compagine ministeriale, su proposta del Presidente eletto[503] e conseguente nomina di nuovi membri del Governo, si debba dare comunicazione alle Camere, oppure se tale scelta comporti l'istaurazione di un nuovo rapporto fiduciario, alla luce del fatto che il voto espresso dalle Camere su mozione di fiducia inziale non riguarda solo il Presidente eletto, bensì il Governo nella sua collegialità[504].

La terza criticità introdotta dal testo licenziato dalla Commissione attiene alla frase "previa informativa parlamentare". Come è stato notato durante il dibattito in Commissione, ci si è chiesti se l'informativa parlamentare si riferisca alle dimissioni del Presidente eletto, nel qual caso si assisterebbe ad un tentativo di parlamentarizzare, attraverso una novella costituzionale, le possibili crisi extraparlamentari; oppure se l'informativa debba riguardare la richiesta di scioglimento formulata al Presidente della Repubblica, lasciando volutamente spazio al Parlamento di dibattere nel merito. Non sfugge che si tratti di questioni significative, per le quali l'emendamento all'art. 7, che rappresenterebbe il terzo tentativo di riscrittura dell'art. 94 in questo iter procedurale, parrebbe lasciare intendere che l'informativa si svolga sulle dimissioni e non sulla richiesta di scioglimento che, pertanto, dovrebbe essere lasciata ad una valutazione del Presidente eletto su confronto con il Capo dello Stato.

4. Una rivitalizzazione del programma di Governo oltre la retorica?

Complice la riorganizzazione del sistema politico e la sua influenza sulle dinamiche parlamentari, dietro il concetto di programma si è spesso fatto ricorso all'uso di molta retorica[505]. Effettivamente, l'ambiguità con cui spesso è stato esposto in occasione delle dichiarazioni programmatiche in sede parlamentare ne ha dato una connotazione talvolta eccessivamente tautologica. Non c'è dubbio, inoltre, che la realizzazione di un programma di governo si basa anche sulla reazione alle sfide quotidiane e che, in un sistema parlamentare, il ruolo del Parlamento si costruisce anche sulle caratteristiche della flessibilità e della propria reattività. Ad ogni modo, un nucleo essenziale di direttive su cui impostare l'azione dialettica tra Governo e Parlamento rappresenta la sintesi tra programma delle forze politiche e programma di governo che, sottoposto al consenso parlamentare, si traduce in indirizzo politico.[506]

Prendendo in considerazione i governi di coalizione, fondati dunque su un accordo di coalizione, i contenuti programmatici dell'azione di Governo, la composizione dello stesso ed eventuali clausole di risoluzione sembrano essere le tre direttrici in supporto alle dichiarazioni programmatiche, sulle quali si avvierà la discussione parlamentare finalizzata

[502] R. CALVANO, *Seconda auduzione presso la I Commissione affari costituzionalo del Senato,* 16 aprile 2024,

[503] Bisognerebbe effettivamente capire se la stessa disciplina sia letteralmente applicabile anche al Presidente "subentrante" alla carica di Presidente del consiglio eletto.

[504]S.E. PIZZORNO, *Gli emendamenti presentait dal Governo, cit.,* p. 108.

[505] L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare, cit.,* pp. 248-249.

[506] F. CUOCOLO, *Programma di governo, indirizzo politico e mozione motivata di fiducia,* in *Diritto e società,* n. 4, 1982, pp. 629 – 643.

alla procedura fiduciaria iniziale[507]. Nella contaminazione tra il dibattito fiduciario e il nucleo essenziale del programma presentato dal Governo si insediano i pilastri dell'indirizzo politico che, al pari del programma di governo, sarà integrato sulla base delle necessità politiche, pur mantenendo integre, nella dinamica evolutiva del rapporto fiduciario, le proprie linee essenziali.[508] Tuttavia, è naturale che il quadro generale della struttura programmatica cambi sulla base delle forze di coalizione e del sistema elettorale vigente. I governi maggioritari, infatti, presenteranno un programma e un indirizzo politico del governo coerente col dato elettorale destinato, allo stesso tempo, ad una convalida (e ad una integrazione) nella fase "operazionale" dell'indirizzo politico. Fase nella quale, grazie in particolare alle procedure fiduciarie, Governo e Parlamento sono i due attori protagonisti.[509]

Ciò detto, se uno degli obiettivi dell'ibridazione in atto mediante l'A.S. 935 è quello di aumentare la stabilità e l'efficienza dei governi, senza però compromettere eccessivamente il ruolo del Parlamento,[510] questi potenzialmente potrà riappropriarsi di parte del proprio ruolo di co-decisore attraverso la mediazione sul programma, anzitutto nella fase d'investitura. Il programma, dunque, potrebbe assumere un ruolo di contrappeso rispetto alla forza legittimata del Presidente eletto, consentendone un aggiustamento non incoerente con quanto emerso dalle elezioni. Una ipotesi plausbile a maggior ragione a seguito del verificarsi del caso di una prima reiezione, quando l'unica possibilità per evitare uno scioglimento automatico delle Camere diverrebbe nei fatti una doppia mediazione su programma e composizione dell'esecutivo.[511] Se il programma si dovesse qualificare come fulcro essenziale della fiducia concessa dal Parlamento[512], dunque, il Parlamento potrebbe confermarsi "più che soggetto, luogo di indirizzo"[513] nel quale il principio dell'elezione diretta, nonostante l'inevitabile effetto di trascinamento sulla composizione dell'organo rappresentativo, potrebbe trovare un punto di equilibrio.

In fin dei conti, l'importanza del programma e il suo collegamento con l'indirizzo politico è stato sin da subito inquadrato dal Governo che, nella prima versione della propria proposta di revisione costituzionale, ha esplicitato l'esigenza di creare un vincolo tra Presidente subentrante, nuovo Governo e Governo presieduto dal Presidente del consiglio eletto. Tale "vincolo di mandato governativo"[514], nel suo essere inedito e di difficile equilibrio con il principio di assenza del vincolo di mandato, ha posto l'idea che si potesse trattare quasi di un atto atipico in grado di configurare "un Premier per procura"[515]. Espunto dal testo, anche per

[507] M. CARDUCCI, *Art. 94, cit.,* p.249*;* G. Ferrara, *il governo di coalizione,* Milano, Giuffré, 1973, pp. 124 e ss.

[508] A. MANZELLA, *Il Parlamento,* Bologna, il Mulino, 1977, pp. 263-266.

[509] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, *cit.,* ed. 2003, pp. 410-412, specialmente la distinzione tra governo eletto e governo parlamentare.

[510] S. CECCANTI*, Indicazioni per una possibile stabilizzazione della forma di governo neo-parlamentare nella XIX legislatura,* in *federalismi.it,* p. 4. Sul compromesso tra democrazia di investitura ed elementi di relazione fiducia, R. TARCHI, *Il "premierato elettivo", cit.,* p. 18; cfr. T.E.FROSINI, Rappresentare senza governare? Il dilemma delle forme di governo, in *Lo Stato,* n. 2, 2023, pp. 327-340.

[511] B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato, cit.* p. 7.

[512] M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare,* in *Enc. Dir.,* Milano, Giuffré, 1968, pp. 388-427; G. RIVOSECCHI, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Tomo I, Torino, Utet, 2008; pp. 396 e ss; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario,* in AA.VV (a cura di), *Diritto parlamentare,* Milano, 2011; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare,* Napoli, Jovene, 1957.

[513] A. MANZELLA, *Il Parlamento, cit.,* ed. 2003, p. 414.

[514] E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni,* in *Osservatorio Aic,* n. 2, 2024.

[515] Così, F. CINTIOLI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionale del Senato,* novembre 2023.

merito dell'evoluzione del dibattito in Commissione[516], sembra poter restare quasi in forma di appiglio attraverso cui giustificare il giudizio del Parlamento nei confronti del Governo[517].

A tale riguardo, però, andrebbe ripensata la tematica circa l'utilizzo della motivazione *ob relationem*, che non consente di comprendere le eventuali negoziazioni alla base di un programma politico e permette, al contrario, delle illustrazioni talmente ampie nella portata da rischiare di vanificare la *ratio* stessa della motivazione[518]. Se senza una motivazione articolata "si impedisce l'incontro tra tre volontà" (Governo, Camera dei Deputati e Senato)[519], il mantenimento delle future esperienze parlamentari appiattite sulla prassi che prevede la scelta delle forze politiche di accordare la fiducia con la tradizionale espressione "udite le dichiarazioni del Governo", farebbe venire meno non solo l'elemento costruttivo alla procedura da parte delle Camere, ma depotenzierebbe irrimediabilmente il senso del mantenimento del voto di fiducia iniziale. Il tutto sempre nella consapevolezza di dover mantenere, in particolare nell'ambito della pratica delle motivazioni, quel margine di azione che consenta, tanto al Governo quanto al Parlamento di reagire ai fattori esterni condizionanti i mutamenti dell'indirizzo politico[520].

5. *Il dichiarato contrasto ai governi tecnici nella visione della maggioranza.*

Il dibattito sulla natura e sul funzionamento di esecutivi non direttamente guidati da personale non politico-partitico ha suscitato notevole attenzione riportando alla luce la dicotomia circa il rapporto tra tecnica e politica e, più specificatamente, cosa sia tecnica e cosa sia politica ai fini della gestione della cosa pubblica[521]. Certamente ogni Governo è

---

[516] C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo,* Padova, Cedam, p. 462.

[517] In questo caso, parla di "assoggettamento" del Parlamento al Governo, G. SILVESTRI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionale del Senato,* novembre 2023, p.2; A. BURATTI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionale del Senato,* novembre 2023, si mostra favorevole al vincolo programmatico in quanto il programma di governo rappresenta uno "sviluppo del programma elettorale". In proposito, il Servizio Studi, nel dossier in materia, pubblicato sul sito del Senato, ritiene il programma di "non facile perimetrazione", Servizio Studi, *Proposte di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del consiglio,* dossier n. 215/1, p. 13. Il tema del programma, a fronte di una più generale critica alla proposta di modifica costituzionale, è stato apprezzato anche in M.LADU, *Sugli obiettivi della riforma costituzionale proposta: imprimatur diretto e egemonia del Governo,* in *lacostituzione.info,* gennaio 2024.

[518] P. CARETTI, Motivazione (dir. cost.), in Enciclopedia giuridica, XX, Roma, 1989; M. MALVICINI, *Appunti sull'obbligo di motivazione delle mozioni di fiducia nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa",* n. 1, 2023.

[519] Così, M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei "sintomi" della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, in *federalismi.it,* ottobre 2020, p. 127.

[520] N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008.

[521] Si pensi, ad esempio, alla possibilità di ripercorrere le riflessioni aristoteliche sull'uomo *zoon politikon* dotato di una sua *tèchne* in Aristotele, *Politica e Costituzione di Atene*, Torino, Utet, 2006; oppure si faccia riferimento alla filosofia platonica in Platone, *La Repubblica,* Laterza, Roma-Bari e Platone, *Politico*, in ID., *Tutti gli scritti*, Bompiani, Milano, p. 362, laddove si pone in relazione la tecnica regia e le grandi imprese che contribuiscono alla gloria dello Stato. Nell'Ottocento il confronto sul tema prende le mosse attraverso le riflessioni di C.H. SAINT-SIMON, *Du système industriel* (1822), Paris Hachette Bnf, 2018. Ne scrive diffusamente altresì D. FISICHELLA, *L'altro poter. Tecnocrazia e gruppi di pressione,* Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 27 e ss. B. CROCE, *Il ricorso ai "competenti" nelle crisi storiche*, in *Quaderni della "Critica*", 4, 12, 1948. In quegli anni, dinnanzi ad un dibattito ricco sul tema, si ricordi J. BURNHAM, *La rivoluzioni manageriale* (1941)*,* Bollati Boringhieri, Torino, 1992, p. 15, dove si scrive di "società dei tecnici". In

politico perché, per essere pienamente nell'esercizio delle proprie funzioni, è subordinato alla fiducia del Parlamento nei sistemi parlamentari[522]. Allo stesso tempo, però, alcune esperienze recenti hanno mostrato come possa essere definito "governo tecnico" quell'esecutivo caratterizzato da un "Presidente del Consiglio mai eletto in precedenza ad una carica politica e dotato, invece, nel suo background, di una qualche expertise tecnica, maturata ai vertici di istituzioni economiche contraddistinte da un certo tasso di indipendenza dalla politica[523]". Esecutivi nei quali la non provenienza da contesti politico partitici del Presidente del consiglio sembra essere condizione necessaria ma non sufficiente affinché l'esecutivo stesso abbia la connotazione di "tecnico". Alcuni Ministri, alla guida di dicasteri cruciali per l'azione di governo (a cominciare dal Ministro dell'economia), necessitano di presentare caratteristiche generali di apartiticità e di importante expertise tecnica, paragonabili a quelle del Presidente del consiglio. La pluralità delle definizioni date in dottrina[524] è stata poi ben sintetizzata dall'espressione "senza alcuna formula politica"[525] attraverso la quale si può ricorrere all'identificazione degli Esecutivi guidati da Ciampi (1993), Dini (1995), Monti (2011), Draghi (2021), cui si può aggiungere il tentativo posto in essere da Cottarelli (2018) a seguito dell'incarico conferito dal Presidente Mattarella.

Nascendo in un contesto di crisi profonda[526], sembrano si possano riscontrare almeno tre condizioni affinché le opzioni tecniche appaiano come plausibili soluzioni nel panorama politico-costituzionale: una crisi economico-finanziaria a causa della quale è necessario un intervento rapido ed incisivo in relazione ai mercati finanziari[527]; una crisi politica testimoniata dal fallimento della maggioranza immediatamente precedente; una crisi istituzionale, rappresentata dalla difficoltà delle forze politico-parlamentari di comporre le proprie fratture trovando una nuova maggioranza in sostegno di un esecutivo. Il Parlamento, dunque, considerato in maniera isolata, non risulta autonomamente in grado di adempiere alla propria funzione fiduciaria e necessita di un "motore esterno" per contrastare questo momento di crisi. Il combinato disposto degli effetti di tali crisi favorisce l'emersione di una quarta

---

Italia, a cavallo tra le due guerre mondiali, spicca V. DAGNINO, *Tecnocrazia,* Torino, Fratelli Bocca, 1933. O ancora, successivamente al contributo di CRIOCE, M. HEIDEGGER, *La questione della tecnica* (1953), Firenze, GoWare, 2017

[522] B. CARAVITA, *Letture di diritto costituzionale,* Torino, Giappichelli, 2020; F. POLITI, *Governo Tecnico,* in *Libro dell'anno del Diritto*, treccani.it, 2013.

[523] N. LUPO, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica,* in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2015; ID, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2021.

[524] *Ex multis,* S. BONFIGLIO, *La scelta del premier nei sistemi parlamentari,* Torino, Giappichelli, 2023, p. laddove si parla di governi "di matrice presidenziale"; per una classificazione generale, D. MCDONNELL , M. VALBRUZZI , *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments,* in *European journal of political research*, 2014; o ancora B. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico,* in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, ottobre 2013.

[525] Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella del 02/02/2021, disponibile su https://www.quirinale.it/elementi/51994

[526] I. A. NICOTRA, *L'Europa di fronte alla "Permacrisi",* in *Rassegna di diritto pubblico europeo,* n. 2, 2022.

[527] A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati". Nota minima a commento della nascita del Governo Monti),* in *federalismi.it*, 23 novembre 2011.

caratteristica comune: la presenza del Capo dello Stato come "organo di stimolo di altri poteri in caso di inerzia" (Corte cost., sentenza 1/2013).

Il fattore tempo – limitato in quanto si tratta sempre di governi nati in corso di legislatura – , il metodo di governo[528] che privilegia un rapporto diretto con le Camere e disintermediato rispetto al classico ruolo dei partiti politici, il profondo legame con le istituzioni europee finalizzato all'implementazione delle procedure euro-nazionali[529], sono elementi che consentono di delineare un quadro del tutto peculiare rispetto all'esperienza tracciata da questa tipologia di esecutivi.

Non tutti i governi tecnici, però, si manifestano allo stesso modo. A partire dalla propria composizione (non sempre caratterizzata dall'esclusiva presenza di personale "tecnico"), dalla tipologia di maggioranze in loro sostegno, dal programma su cui ottengono la fiducia e dall'effetto "tornado" che imprimono al sistema nel loro complesso, presentano una serie di differenziazioni di una certa rilevanza, a partire dalle differenti leggi elettorali nel cui contesto sono ugualmente sorti.

Le forze politiche a supporto degli esecutivi tecnici sono sempre eterogenee. Possono persino approdate al punto di tramutarsi in larghe maggioranze *bipartisan*, come nelle esperienze Monti e Draghi, nei quali la quota dell'opposizione si riduce drasticamente. Allo stesso modo, il programma su cui ottengono la fiducia nel corso delle varie esperienze è aumentato fino a porsi l'obiettivo di incidere persino sulla Costituzione stessa, sia sul piano formale che sostanziale. Da questo punto di vista si registra un rapporto proporzionale tra l'allargamento della maggioranza e le prospettive programmatiche dei governi "senza formula politica".

Pur essendo costituzionalmente legittimi, perché formatisi nel pieno rispetto delle disposizioni costituzionali[530], è stato sostenuto che non fossero coerenti con gli effetti derivanti dalla lettura congiunta degli artt. 49 e 94, che imporrebbero una connessione stringente nel circuito elezioni – Parlamento – Governo[531]. Questa lettura però non sembra tenere sufficientemente conto del ruolo dei gruppi parlamentari che, coerentemente con le proprie prerogative, hanno votato la fiducia e sostenuto l'azione di tutti gli esecutivi citati, fino al termine del rispettivo rapporto fiduciario. Allo stesso tempo, però, proprio l'assenza di un collegamento diretto tra sistema dei partiti e buona parte dei componenti di tali Governi, con particolare riferimento al Presidente del consiglio tecnico, favorisce una disconnessione tra responsabilità e responsività dei soggetti protagonisti dell'azione di governo. In tal maniera, il riscontro elettorale di cui si nutrono le forze politiche non risulta essere la principale preoccupazione di questi esecutivi, che possono così concentrarsi su temi di *public*

[528] C.A. CIAMPI, *Un metodo per governare,* Bologna, il Mulino, 1996.

[529] A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni,* Torino, Giappichelli, 2014.

[530] M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione,* in *la Repubblica,* 11 febbraio 2021; L. VIOLANTE, *L'era della Costituzione,* in *la Repubblica,* 16 febbraio 2021.

[531] M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia,* in ID (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo,* Torino, Giappichelli, 2017.

policies di medio-lungo periodo, senza il timore di non raccogliere il relativo consenso elettorale.[532]

L'ipotesi del ricorso ai governi tecnici, anche quando solo ventilata, ha accompagnato diverse fasi della Repubblica, coincidendo con importanti riflessioni circa l'opportunità di razionalizzare la forma di governo. Lungi dall'essere la causa dei mali del sistema, si sono dimostrati essere dei rimedi drastici a problemi di lungo corso acuitisi in situazioni di particolari difficoltà del circuito politico istituzionale. La possibilità di farvi ricorso ha permesso alle forze che animano il tradizionale circuito della forma di governo di potersi riassestare per il regolare ripristino della dialettica politica. Non sfugge, tuttavia, che il partito di maggioranza relativo che esprime il Presidente del consiglio attualmente in carica, fosse l'unica formazione dell'attuale maggioranza all'opposizione del Governo Draghi, ultimo governo tecnico in ordine di apparizione.

Pur non essendo stato un esecutivo interamente di matrice politico-partitica, il governo Draghi ha accompagnato il paese in momenti tra i più difficili della propria esperienza repubblicana, vestendo i panni dell'unica alternativa praticabile allo scioglimento anticipato delle Camere in tempo di pandemia. La logica di sopprimerne la possibilità di un utilizzo di un esecutivo dalle caratteristiche analoghe, motivandola con la necessaria assunzione di responsabilità delle forze politiche, non sembra pienamente coerente con le esigenze della Repubblica che, talvolta, ha tratto giovamento dalle importante prestazioni di tali "governi di transizione"[533].

6. Conclusioni: tra riforma e rottura.

Senza volere aprioristicamente giudicare il testo costituzionale posto al vaglio delle Camere, non appare inopportuno ritenere che l'obiettivo di fondo, relativo alla volontà di sciogliere i nodi legati alla stabilità dei governi e alla conflittualità delle maggioranze in loro sostegno, sia decisamente condivisibile. La volontà di superamento delle problematiche connesse alle vicende politico-istituzionali del paese, infatti, è un tema comune alla maggior parte delle legislature repubblicane dalla metà degli anni '80 e, in tutti i casi in cui si è tentato un approccio in tal senso, il punto di partenza circa l'importanza di una serie di riforme strutturali è sempre parso frutto di ampio consenso.

Appare altrettanto positiva l'intenzione di conferire al corpo elettorale una voce maggiore in relazione al contributo alla determinazione di un indirizzo politico del governo, a patto che si accompagni tale criterio ad una serie di accorgimenti che, al momento, non paiono essere oggetto di concreta discussione. Su questo aspetto si delineano le differenze tra coloro i quali scelgono di proporre linee di riforma e coloro che, al contrario, sostengono elementi di rottura

[532] Discorso a parte, naturalmente, meritano i protagonisti dei governi tecnici che, nati "tecnici", proseguono una carriera politica.

[533] G. PITRUZZELLA, *Commento agli artt. 92 e 93 della Costituzione, in G. Branca (a cura di), Commentario della Costituzione,* Bologna- Roma, Zanichelli, 1994.

costituzionale.[534] Tanto è vero che, se da un lato è apprezzabile l'idea di coinvolgere i cittadini puntando a diminuire la quota di astensionismo generale sempre più diffusa, non sembra essere all'orizzonte dell'attuale maggioranza la discussione su tutte quelle riforme della politica che aiuterebbero la partecipazione alla vita politica del paese, ben oltre la scelta le singolo Presidente del consiglio[535]. Riforme che appaiono necessarie se si considera che, nel contesto italiano, non è assicurato "che i ricavi in termini di funzionalità e produttività del potere politico sarebbero senz'altro superiori ai costi da pagare in termini di rappresentatività della multanime cultura politica, prodotto della nostra storia nazionale"[536]. Questa innovazione, peraltro, presa singolarmente è stata interpretata come una tendenza alla trasformazione verso una forma di governo a "democrazia disintermediata" a tendenza "populista"[537]. Ne è stato evidenziato un presunto modello plebiscitario con contenimento del ruolo parlamentare in favore di una funzione di governo trasferita nei fatti al corpo elettorale[538]. La tendenza alla positivizzazione dello schema della presidenzializzazione del sistema, da alcuni rinvenuta nell'A.S. 935,[539] comporterebbe una costrizione del Parlamento, fino a identificare la formula del "premierato" come un "misto di avversione per il Parlamento e le istituzioni di garanzia"[540].

A ben vedere, però, il testo licenziato dalla Commissione, più ampio rispetto all'articolato iniziale, sembra essere nettamente migliorato. Il tetto al limite dei mandati, il potere di revoca dei ministri in capo, nei fatti, al Presidente del consiglio, insieme ad un potere di scioglimento maggiormente delineato, consentono di fare chiarezza rispetto a molte problematiche sollevate dalle disposizioni in entrata. Tuttavia non è sufficiente. La totale assenza di una legge elettorale in discussione che possa aiutare a comprendere meglio come poter declinare non solo l'elezione stessa del Presidente del consiglio, ma specialmente i principi di governabilità e rappresentatività che verrebbero immessi in Costituzione – si presume nel rispetto di quanto è emerso dalle note sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 - è un esempio di mancanza che incide non poco sul possibile giudizio da dare alla riforma e sull'eventuale equilibrio (o disequilibrio) rispetto ai poteri attribuiti alle Camere.

Proprio con riferimento alle mancanze, e in particolare sul peso che esse possono avere sulla nuova formulazione dell'art.94, si possono indicare due dimensioni su cui approntare eventuali miglioramenti, tanto sul piano interno al Parlamento quanto sul piano esterno ad esso. La legittimazione elettorale inevitabilmente rafforza il ruolo del Presidente del

---

[534] A. MANZELLA, *Osservazioni sui tre punti chiave del paradigma di Enzo Cheli,* in *Nomos. Le attualità del diritto,* n. 3, 2023.

[535] E. CHELI, *Costituzione e politica,* Bologna, il Mulino, 2022.

[536] S. TOSI, *Prolusione. Inaugurazione dell'Anno accademico 1985-1986,* Università degli Studi di Firenze, 16 dicembre 1985, p. 23.

[537] G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto,* in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online,* n. 1, 2024, p 278.

[538] 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 *Diritto pubblico europeo. Rassegna online,* n.1, 2024, p. 331.

[539] M. GORLANI, *Riflessioni a prima lettura sulla proposta di "premierato",* in *Queste istituzioni,* n. 1, 2024, p. 18, laddove si approfondiscono i concetti espressi anche in L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria Politica*, n. 1, 2006. Cfr anche L. DI MAJO, Il *premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro,* in *Forum di Quaderni Costituzionali,* n. 2, 2024 e M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia,* Modena, Mucchi editore, 2023.

[540] G. SILVESTRI, *Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premierato,* in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2023, p. 1.

consiglio, sia sul piano endogovernativo, che nei rapporti con la propria maggioranza. A questo rafforzamento, però, non ha fatto seguito per il momento quell'insieme di *checks and balances* utili a mantenere il sistema in equilibrio che, tanto per cominciare, avrebbero il compito di consolidare il ruolo delle opposizioni e delle minoranze[541] . Le timide prese di posizione registratesi fin qui sul tema non appaiono soddisfacenti al raggiungimento di un obiettivo che è (e non può non essere) valore costituzionale tanto quanto quello della stabilità dei governi.

Anche sul piano esterno, con particolare riferimento al rapporto con l'Unione europea, la riforma non sembra porsi l'obiettivo di costruire una forma di governo in grado di recepire al meglio gli stimoli che derivano dal sistema parlamentare euronazionale e, più in generale, dalle dinamiche di trasformazione legate ai rapporti tra Unione europea e Stati membri[542]. In particolare, le nuove prestazioni che i rapporti con le istituzioni europee richiedono agli stati membri - e che hanno un sostanziale valore costituzionale - influenzano la forma di governo e richiedono capacità di programmazione sul medio-lungo periodo[543]. Il "Parlamento lungimirante"[544], di cui inevitabilmente i sistemi paesi necessitano in questa fase politica ed economica nel quadro delle prospettive europee, non sembra contemplato dalla riforma che tocca il Parlamento solo in relazione alle attribuzioni del Governo, lasciando forse ad eventuali sviluppi futuri, non ancora identificati, la precisazione del proprio ruolo in merito ai grandi temi procedurali europei. Un po' poco se si considera elemento negativo il tema della marginalizzazione dei Parlamenti.

Tra le cose che appaiono maggiormente in evidenza dalle modifiche apportate all'art. 94 vi è l'idea che leadership e premiership nella nuova forma di governo italiana debbano coincidere. Sembra anche altrettanto chiaro che, in un sistema di partiti de-istituzionalizzato[545] questo approccio risulti più immediato per una parte politica piuttosto che per un'altra rischiando, in caso di alternanza, non la forzatura verso un'unitarietà di intenti

---

[541] P.L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato,* in *Rivista Aic,* n. 2, 2024. A tale proposito, si ricorda l'odg G7.1000, presentato dalla Commissione affari costituzionali del Senato, su impulso del sen. Pera (precedentemente ritirato come emendamento) che recita: "Il Senato, in sede di esame dell'A.S. 935, esprime la necessità che, nei Regolamenti parlamentari, sia riconosciuta la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione - da parte dei parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere ai gruppi di opposizione - e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere."

[542] R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri,* Bologna, il Mulino, 2018; N. Lupo, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita",* in *La Rivista "Gruppo di Pisa",* n. 3, 2019.

[543] Su programmazione, Pnrr e impatto sulla forma di governo, si veda L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea,* Torino, Giappichelli, 2024.

[544] L'espressione, che rende bene l'idea della necessità cui deve andare incontro il sistema costituzionale italiano, è resa da N. LUPO, *Audizione presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, a seguito della riforma della governance economica europea,* Senato della Repubblica, 16 maggio 2024, pp. 10-11.

[545] A. CHIARAMONTE, *Il sistema politico deistituzionalizzato,* in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Un polo solo. Le elezioni politiche del 2022,* Bologna, il Mulino, 2024. Sul problema legato a dei partiti "biologicamente differenti" rispetto al periodo in cui è stata scritta la Costituzione, si veda il saggio M. MORISI, *con designazione I partiti politici nella riflessione di Alberto Predieri. Un appunto,* in G. MORBIDELLI (a cura di), *Alberto Predieri: percorsi, profili, insegnamenti,* Bologna, il Mulino, 2022, pp. 37-54, in cui si ripercorre la concezione del partito politico in Aberto Predieri, facendo emergere alcune significative divergenze con l'oggi, pur sottolineando la validità attuale delle idee espresse al tempo.

tra forze di maggioranza eterogenee, ma potenziali alti livelli di conflittualità istituzionale[546]. La spinta riformatrice che sembra essersi innestata può ancora equilibrare possibili scompensi attraverso un metodo di riforme a tappe[547]. Quest'ultimo, però, difficilmente potrà non coinvolgere anche il piano dei regolamenti parlamentari i quali, incidendo essi stessi sugli sviluppi della forma di governo, non potranno rimanere inermi davanti i cambiamenti del sistema. Il rischio, in un tale scenario di riformismo parziale e disallineato, sarebbe quello di riprodurre un sistema sconnesso tanto negli equilibri istituzionali interni, tanto in quelli che vedono le istituzioni italiane continuamente dialoganti con quelle europee. Il paradosso, insomma, per la verità non poi così lontano, sarebbe quello di raggiungere obiettivi diametralmente opposti a quanto auspicato dalla stessa riforma costituzionale.

[546] A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato attivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?,* in *Consulta online,* n. 3, 2023, p. 1070 dove si citano "insolubili dissensi".

[547] Il metodo, enunciato già in N. LUPO, *Revisioni costituzionali "puntuali" e "a tappe" della forma di governo. Perché no?,* in *federalismi.it,* giugno 2023, sembra effettivamente essere stato seguito dalla maggioranza, se si considerano le proposte di modifica costituzionale attualmente in discussione (dalla "autonomia differenziata", alla "separazione delle carriere" per i magistrati), ma con una decisiva differenza rispetto a quanto suggerito: nessuna di queste tappe sembra finalizzata all'ottenimento di un ampio consenso tra maggioranza e opposizione.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E PREMIERATO: VERSO UNA NUOVA CONFIGURAZIONE DEI POTERI DEL CAPO DELLO STATO

di *Andrea Arghittu*

SOMMARIO: 1. Premessa 2. Alcune note sul dibattito in Assemblea costituente 3. I poteri di intermediazione politica alla luce della prassi costituzionale; 4. La riforma del premierato: un nuovo ruolo del Capo dello Stato? 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Nella relazione introduttiva alla riforma, l'intento espressamente dichiarato dai proponenti è quello «di 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»[548]. Dunque, sebbene la logica del testo sia «ispirata a un criterio minimale di modifica della Costituzione»[549] è innegabile che il disegno di legge incida in maniera determinante sulle attribuzioni riconosciute al Capo dello Stato.

In primo luogo, non convince, a favore della tesi opposta, l'argomento secondo cui le prerogative di cui al titolo II, espressamente dedicato al Presidente della Repubblica, verrebbero salvaguardate; è infatti noto che le attribuzioni costituzionali del Capo dello Stato si trovino disseminate pressoché in tutti i Titoli della II parte della Carta costituzionale in cui viene delineato l'Ordinamento della Repubblica. Inoltre, a meno di non considerare la funzione di intermediazione politica come secondaria, non può essere trascurato che la riforma incida su due attribuzioni fondamentali del Capo dello Stato quali i poteri di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento delle Camere.

Tuttavia, prima di entrare in *medias res*, esaminando i singoli aspetti su cui incide la suddetta riforma cui è dedicato questo contributo, pare utile tracciare un quadro complessivo del ruolo del Presidente della Repubblica all'interno dell'ordinamento. Pertanto, in un primo momento, si ripercorrerà, attraverso l'esame dei lavori dell'Assemblea costituente, il contesto storico e politico in cui prese forma la figura del Presidente della Repubblica. In seguito, il suo concreto atteggiarsi all'interno della prassi costituzionale. Fra tutte le istituzioni repubblicane, il Presidente della Repubblica è quella che offre la resistenza maggiore all'inquadramento e alla sistematizzazione teorica. Pertanto, partendo dall'assunto che non sarebbe possibile né utile tentare un resoconto puntuale dei passaggi più significativi che hanno coinvolto le varie Presidenze, l'obiettivo è di procedere all'individuazione dei tratti marcati e delle principali tendenze che caratterizzano e hanno caratterizzato l'evoluzione di questo organo.

Tutto ciò sarà poi funzionale e prodromico a un'analisi e comprensione più approfondita dei vari aspetti su cui incide la riforma.

---

[548] Senato della Repubblica, 1a Commissione permanente, Relazione al Disegno di legge costituzionale D.d.l. S.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, XIX legislatura. https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf

[549] *Ibidem.*

2. *Alcune note sul dibattito in Assemblea costituente.*

L'Assemblea costituente dedicò ampio spazio alla discussione relativa al Presidente della Repubblica. La questione concernente il ruolo, i poteri e le modalità di elezione risultava centrale nella definizione degli stessi contorni che avrebbe assunto la forma di governo della Repubblica nascente e fu affrontata dai costituenti con grande cautela.

In tale contesto fu avanzata qualche proposta timida in senso direttoriale, ispirata al modello elvetico ma nessuna di esse ricevette seria considerazione e pertanto furono prontamente abbandonate. Con maggiore forza emersero in particolare altre due soluzioni, che oscillavano tra la figura di un Presidente garante e meramente simbolico e il vertice di un sistema politico di tipo presidenziale [550]. «Per la verità, tranne che per qualche gruppo politico […] e per qualche personalità isolata come Piero Calamandrei, il modello costituzionale che fu presentato agli uomini e alle donne della Costituente escludeva *a priori* il presidenzialismo»[551], e l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi – votato a larga maggioranza il 5 settembre del 1946 - ne fu la conferma definitiva.

Ritenuto che né il tipo presidenziale né la forma di governo direttoriale offrissero risposte adeguate alle esigenze della società italiana, la seconda Sottocommissione si pronunciò a favore dell'adozione del sistema parlamentare «da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo»[552]. Come è noto si trattò di un obiettivo quasi del tutto disatteso: pesò e non poco, in ragione del recente passato, il timore di un forte accentramento dei poteri in mano al governo.

Quanto al Presidente della Repubblica, il primo nodo da sciogliere riguardò dunque il tipo di elezione e, alla fine, prevalse «una soluzione non molto diversa da quella proposta da Costantino Mortati, per il quale andava esclusa l'elezione popolare mentre andava prevista l'elezione da parte di un Parlamento ampliato in modo da rappresentare partiti, elezioni e gruppi economici»[553].

Relativamente ai poteri, è evidente che la scelta del governo parlamentare escludeva a priori la possibilità per il Presidente di coordinare l'indirizzo politico. Tuttavia, al suo interno l'Assemblea rimaneva comunque divisa tra le posizioni di chi propendeva per un sistema parlamentare puro con un Presidente meramente rappresentativo, come nel modello britannico, e chi invece propugnava un Capo dello Stato dotato di notevoli poteri, come quello che aveva contraddistinto l'esperienza statutaria.

Il 6 aprile 1947, il Presidente della Commissione dei 75 Ruini, presentò all'Assemblea Costituente un progetto in cui definì il Presidente con una serie di espressioni tanto evocative, quanto vaghe, che non permettono ancora oggi di cogliere efficacemente il senso complessivo e il ruolo che il Presidente della Repubblica avrebbe svolto all'interno del nascente

---

[550] S. SEPE, *Il presidente della Repubblica tessitore dell'equilibrio tra poteri*, in S. SEPE - O. GIACALONE (a cura di), *Il colle e i Palazzi. I presidenti della repubblica italiana e la formazione dei governi,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p.18.

[551] G. GALASSO, *Il presidente e la storia della Repubblica,* in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana,* Il Mulino, Bologna, 2018, p.3.

[552] Atti Assemblea costituente 4 settembre 1946.

[553] S. CASSESE, *Il Presidente nello sviluppo della democrazia*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica.*, p. 35.

ordinamento costituzionale: «grande consigliere», «magistrato di persuasione e di influenza», «coordinatore di attività», «capo spirituale della Repubblica» con una missione di «equilibrio e coordinamento» e «influenza decisiva di orientazione».

Per tutto il dibattito perdurarono comunque i due punti di vista inziali. Chi voleva un Presidente forte, tra cui Vittorio Emanuele Orlando, osservò che per come concepito nel progetto, il Presidente della Repubblica «appariva destinato alla completa esautorazione fino al punto di rappresentare meno ancora del *Re travicello*»[554]. Chi voleva un Presidente solo di rappresentanza non mancò, a contrario, di sottolineare che l'eliminazione della figura non avrebbe dato vita di fatto ad alcun inconveniente[555].

Seppur spogliato delle attribuzioni proprie dell'ordinamento statutario e del ruolo di Capo dell'indirizzo politico tipico dei sistemi presidenziali, come ebbe modo di ribadire Ruini «non è il fannullone che sembra all'onorevole Orlando»[556]; e a ben vedere l'elenco di attribuzioni riconosciute dal progetto non era di poco conto, basti pensare alla facoltà di sciogliere le Camere.

A posteriori, in effetti, se si riflette sul catalogo dei poteri riconosciuti dalla Costituzione al Presidente della Repubblica emerge una figura capace di interagire a vario titolo e in vario modo in tutte le funzioni dello Stato[557]. L'idea di fondo che emerge da una prima lettura del dibattito in Assemblea costituente fu di collocare il Presidente della Repubblica «in un posto cospicuo» della Carta ma al di fuori della classica tripartizione teorizzata da Montesquieu: «non facendo più parte del legislativo (una volta eliminata la sanzione delle leggi), non disponendo affatto del giudiziario (salva la presidenza del Csm) e non essendo ne il detentore né il Capo dell'esecutivo alla maniera dello Statuto albertino, come ebbe da precisare Ruini a nome della commissione»[558]. Venne dunque concepito dai costituenti come un vero e proprio «quarto potere»[559].

E di fatto, se si osserva l'elenco delle attribuzioni riconosciute al Presidente della Repubblica, emerge chiaramente una disciplina «allo stadio di un abbozzo»[560]. La Costituzione, ci restituisce una figura incerta e ambivalente, che oscilla tra i due estremi di garanzia costituzionale e dell'organo governante[561], di enigmatico coacervo di poteri non

---

[554] Atti Assemblea costituente 10 marzo 1947.

[555]. Tra questi, *Pietro Nenni* (PSI) in Atti Assemblea costituente, 10 marzo 1947.

[556] *Ibidem*.

[557] M. GIANNETTO, *Forma di governo e presidente della repubblica nel progetto di costituzione*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), in *I Presidenti della Repubblica*, p. 1007, in cui l'autrice riassume efficacemente il catalogo dei poteri presidenziali: «Con riguardo alla funzione legislativa, concorre alla formazione del Senato della Repubblica – una delle due camere del Parlamento- tramite il potere di nomina dei cinque senatori a vita, può inviare messaggi alle Camere (art. 59 secondo comma Cost); può convocare ciascuna Camera in via straordinaria, può deciderne lo scioglimento anticipato (art.88 Cost.); ne indice le elezioni; promulga le leggi (art.73, 87 quarto comma Cost.) e ha potere di rinviarle alle Camere. ; Con riguardo alla funzione giudiziaria, presiede il Consiglio Superiore della magistratura (art.87. decimo comma Cost.) e nomina cinque giudici della Corte costituzionale (art.135 Cost.). Infine, con riguardo alla funzione esecutiva, il Presidente guida il procedimento di formazione del Governo, nomina il Presidente del Consiglio e su sua proposta i suoi ministri; autorizza la presentazione dei disegni di legge alle Camere; emana i decreti-legge, i decreti legislativi e i regolamenti».

[558] L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXXV, 1986.

[559] Cfr. S. GALEOTTI; L. PALADIN, *Ruolo e poteri del Presidente della Repubblica,* in G. OLIVA (a cura di), *Odeo olimpico XIX*, La Grafica e stampa editrice, 1993, p. 350.

[560] *Ibidem*.

[561] R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 272.

omogenei e di un istituto non del tutto chiaro al pensiero dei costituenti[562], di ibridazione di modelli diversi[563]. Non è un caso che lo stesso Livio Paladin l'abbia definita come la «più difficile e la più sfuggente tra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale».

Probabilmente su questo aspetto incisero diverse circostanze: in primis «la scarsa chiarezza di idee, l'incapacità di prevedere i veri problemi che la presenza e l'azione del Capo dello Stato avrebbero concretamente proposto»[564] e, secondariamente, la difficoltà di trovare una composizione soddisfacente tra le posizioni di coloro che proponevano il modello del monarca con funzioni meramente decorative e quelle di chi gli attribuiva una funzione di primo piano nella definizione degli indirizzi politici.

D'altronde non va dimenticato un dato: all'approvazione del testo costituzionale si pervenne tramite un compromesso istituzionale tra le varie forze e culture politiche che animavano il dibattito in Assemblea costituente. Si tratta di un esito che non può essere valutato negativamente in quanto i vari attori che vi presero parte, «ritrovarono in quella procedura compromissoria il modo che consentì loro di redigere una Carta costituzionale approvata senza difficoltà, a larghissima maggioranza e destinata a una non breve durata»[565].

Quanto alle difficoltà applicative e con rispetto alla particolare gracilità del ruolo del Presidente della Repubblica, si può affermare che, con il tempo, la configurazione tipica dell'organo ha rappresentato un punto di forza permettendo «all'istituto di vivere vite diverse, di adattarsi alle circostanze e alle persone o alle circostanze e alle persone allo stesso tempo»[566] e di fungere da vero e proprio «elemento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare»[567] disegnata dalla Costituzione del '48.

3. I poteri del presidente della Repubblica alla luce della prassi costituzionale.

Appena *tratteggiata* nel dibattito in costituente e descritta succintamente dal testo costituzionale la figura del Presidente della Repubblica ha finito assumere una «configurazione elastica, ambigua, sfuggente, *a fisarmonica*, […] con compiti di garanzia e di controllo, sia di intervento e di impulso, principalmente quello di gestore della crisi»[568]. La variabilità sviluppatasi nell'esercizio della funzione presidenziale ha trovato, d'altro canto, il suo fondamento proprio in questa elasticità.

---

[562] P. BARILE, I *poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.2, 1958, pp.297.

[563] E. CHELI, *Il presidente della repubblica come organo di garanzia costituzionale,* in *Studi in onore di Leopoldo Elia,* Giuffré, Milano, I, 1999, p. 305.

[564] L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXXV, Giuffré, Milano, 1986.

[565] G. GALASSO, *Il presidente e la storia della Repubblica,* in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica.,* p.8.

[566] S. CASSESE, *Il Presidente nello sviluppo della democrazia*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica.*, p. 36.

[567] A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella,* Il Mulino, Bologna, 2022, p.26.

[568] S. CASSESE, *Il Presidente nello sviluppo della democrazia*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, pp. 35-36.

In questo contesto, i vari «uomini del Quirinale»[569] hanno svolto nel tempo il ruolo di Demiurgo contribuendo a plasmare e vivificare la materia *informe* preesistente ricavabile dalla disciplina Costituzionale. Come nel celebre mito di Platone, infatti il Demiurgo non crea la realtà dal nulla ma plasma e vivifica la materia preesistente senza vita.

Del resto, come ammoniva lo stesso Vittorio Emanuele Orlando in sede di dibattito, «le Costituzioni si creano con il costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi, e non per atti di una volontà»[570].

Ogni Presidente ha dunque proposto nuovi modi di interpretare la carica. L'ampio catalogo dei poteri presidenziali quale scaturisce dall'articolo 87 e dalle altre disposizioni che si riferiscono al Presidente della Repubblica (gli articoli 59, 62.2, 74, 88, 92, 135) consente di tratteggiare una magistratura dotata di poteri e attribuzioni idonee a fronteggiare variabilità e instabilità proprie della forma di governo parlamentare [571].

Questa varietà di prerogative ha influenzato sin dalle origini il dibattito dottrinale, diviso tra coloro che – nella prospettiva di Constant – hanno identificato nel presidente della Repubblica una forma di «potere neutro»[572], con poteri limitati e quasi esclusivamente notarili, e coloro che – seguendo la dottrina di Schmitt[573]- gli hanno invece accordato poteri di partecipazione all'indirizzo politico[574].

Tra i sostenitori di un ruolo intrinsecamente politico, spiccavano con lungimiranza le tesi di Carlo Esposito, il quale aveva sostenuto «che il Presidente della Repubblica in qualità di rappresentante dell'Unità nazionale assumeva un ruolo politico pieno allorché nelle situazioni di crisi viene chiamato a svolgere il ruolo di mediatore tra i vari organi costituzionali»[575].

Di fatto continuare a discutere, «di Presidente della Repubblica secondo le traiettorie consuete dell'organo di garanzia o di indirizzo politico significa solo non vedere la realtà»[576] perché la figura sfugge a una ricostruzione unitaria. L'immagine del Presidente della Repubblica «emerge in una complessa e poliedrica polifunzionalità, in stretta connessione con l'assetto del sistema politico nel quale è destinato a operare in condizioni sempre diverse, in ragione dei contesti storici»[577].

Il disegno originario, tracciato dagli articoli della Costituzione sul Presidente della Repubblica ha trovato nel tempo uno scostamento dovuto al verificarsi di vicende, per cui quei profili aperti e variabili della funzione di missione e di indirizzo presidenziale sono stati consegnati alla pratica attuazione, traducendosi in un'effettiva estensione dei poteri del Capo dello Stato a livello attivo e diretto.

---

[569] A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, G*li uomini del Quirinale: Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

[570] Atti Assemblea costituente, 23 ottobre 1947, 1479.

[571] M. GIANNETTO, *Forma di governo e presidente della repubblica nel progetto di costituzione*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), I Presidenti della Repubblica, p. 1006.

[572] B. CONSTANT, *Principes de politique*, Alexis Eymery, Paris, 1815, pp.35-36.

[573] Cfr. C. SMITH, *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981.

[574] C. ESPOSITO, Capo dello Stato, in Enciclopedia del diritto, v. VI, Giuffrè, Milano, 1960.

[575] S. SEPE, *Il presidente della Repubblica tessitore dell'equilibrio tra poteri*, in S. SEPE - O. GIACALONE (a cura di), *Il colle e i Palazzi. I presidenti della repubblica italiana e la formazione dei governi,* p. 25.

[576] A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2013, p. 287.

[577] *Ibidem*.

Nonostante la difficoltà della dottrina nell'individuare l'esatto momento in cui questa transizione è avvenuta, il minimo comune denominatore risiede nell'elemento partitico[578]: è nella crisi del sistema politico che il Presidente della Repubblica viene ad assumere un ruolo di supplenza e di riattivatore del corretto funzionamento dei meccanismi decisionali. In particolare, «lo spazio dell'azione presidenziale diminuisce quando il sistema politico offre la possibilità di maggioranze coese e di partiti funzionanti, e si allarga quando il sistema politico entra in crisi per la presenza di maggioranze instabili o di partiti malfunzionanti»[579] Tanto è vero che si può affermare pacificamente che tra il ruolo del Presidente della Repubblica e il sistema politico esista un rapporto di proporzionalità inversa[580].

Il ruolo di supplenza presidenziale nella definizione dell'indirizzo politico si sostanzia in particolare in quelle prerogative volte a preservare la funzionalità del circuito Parlamento – Governo. Si allude ai poteri di nomina dei governi (art. 92 Cost.) e al potere di scioglimento delle Camere (art.88 Cost.), «due strade che nelle crisi di governo si pongono spesso come alternative»[581].

Quanto al primo, la Costituzione recita: «il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri».

Si tratta di un potere il cui rilievo nel tempo è risultato *oscillante*: «talvolta si è trattato sostanzialmente di un adempimento burocratico, una sostanziale presa d'atto rispetto alle univoche indicazioni della maggioranza parlamentare»[582], mentre, in altri casi, in presenza di talune contingenze politiche nazionali o internazionali, il Presidente della Repubblica si è sostituito alle forze politiche, «sino ad orientare gli sforzi dei partiti verso una particolare formula politica di maggioranza e un determinato programma e addirittura, a sostegno di governi tecnici o tecnico - politici[583], in cui egli ha esercitato un ruolo preminente anche nella scelta dei singoli ministri»[584].

Si pensi alle vicende legate alla nascita del Governo Monti, un esecutivo di *larghe intese* per la cui costituzione è pacifico che sia stato decisivo il ruolo del Quirinale e di Giorgio Napolitano. Si trattò in quel caso di una scelta indotta dalla forte pressione esterna esercitata da parte del sistema bancario europeo e dovuta alla gravissima emergenza finanziaria in cui versava il Paese[585].

---

[578] Cfr. LORENZA CARLASSARRE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo* in L. VENTURA (a cura di), Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale: atti di un convegno, Catanzaro, 22 e 23 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2001, ove l'autrice sintetizza così le tesi di due autori: «Leopoldo Elia, parla già di transizione dovuta alla caduta della *conventio ad excludendum* che non muta la forma di governo ma contribuisce a modificarne il funzionamento, mentre Barbera osserva che la crisi non riguarda gli strumenti, i canali per il corretto fluire della decisione politica ma la stessa funzione di indirizzo politico e ciò in una crescente insofferenza verso i soggetti che la Costituzione indica a tal fine, i partiti».

[579] E. CHELI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare*, in *Il Mulino*, n. 3, maggio-giugno 2013, p.438;

[580] A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione,* p.295.

[581] L'espressione è tratta da una dichiarazione rilasciata dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella poche settimane prima dell'insediamento del governo guidato da Mario Draghi.

[582] A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella,* Il Mulino, Bologna, 2022, p.32;

[583] L'autore fa riferimento ai governi "Amato", "Ciampi", "Dini", "Monti," e da ultimo potrebbe rientrare il governo "Draghi".

[584] F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»,* in *Forum costituzionale*, n.1, 2011, p.7;

[585] Tanto è vero che l'interpretazione che Napolitano diede dei poteri affidatigli dalla Costituzione gli valse il soprannome di "*King George"*. Così, il New York Times del 3 dicembre 2011.

Del pari evocativa risulta la recente esperienza legata alla formazione dell'esecutivo guidato da Mario Draghi. Se sotto il profilo della composizione si tratta di un governo che si differenzia e non poco, rispetto al modello esclusivamente tecnico di Mario Monti, il *fil rouge* che lega le due esperienze è ancora una volta il ruolo svolto proprio dal Capo dello Stato. In quell'occasione, il Presidente Mattarella con un appello alle forze politiche divenne il «vero e proprio propugnatore di una evoluzione del quadro politico all'insegna di un accordo ampio e trasversale a sostegno dell'esecutivo»[586].

La legittimità di questi precedenti – definiti non a caso governi *del presidente* – è stata a lungo oggetto di dibattito. Dubbi e perplessità che sono stati sciolti positivamente da parte della dottrina: si tratta d'altronde di governi che, sebbene «aiutati nel loro sorgere dalla pressione più o meno forte del Capo dello Stato, continuano a trovare nel sostegno politico della maggioranza parlamentare il necessario elemento che ne garantisce l'avvio e la continuità»[587]. Il potere di cui all'art.92 cost. è dunque nei fatti *teleologicamente orientato*[588] e si declina in una facoltà che può e deve essere esercitata affinché il soggetto nominato ottenga la fiducia delle due camere che compongono il Parlamento[589].

Per quanto concerne il potere di scioglimento, le indicazioni ricavabili dalla Costituzione rimangono scarne: la prassi dal 1948 ad oggi permette di individuare due distinte fasi.

Una *prima*, «affermatasi con gli scioglimenti del 1972, 1976, 1979, 1983, 1987, nella quale l'istituto si è delineato come potere sostanziale saldamente in mano ai partiti politici del c.d. *arco costituzionale»*[590]; tanto da configurarsi di fatto come una sorta di *autoscioglimento* deciso dalle forze politiche di volta in volta egemoni[591]. Durante i primi anni della Repubblica, in un sistema parlamentare stabilizzato, questo potere è stato esercitato, in coerenza con le propensioni assembleari della forma di governo italiano, e solo qualora fosse impossibile dar vita a una qualsiasi maggioranza. Si configurava come un atto a volontà concertate frutto della collaborazione tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei ministri che lo controfirma[592]. «Essendo i partiti politici, incluso quello di appartenenza del capo dell'Esecutivo, i veri signori delle vicende politico-costituzionali, la collaborazione del Presidente del Consiglio era *in rebus*»[593].

A partire dalla presidenza Scalfaro viene inaugurata una nuova fase in cui il potere assume sempre più la forma di una «prerogativa sostanzialmente presidenziale»[594]. È pur vero che lo scioglimento del '92 ha avuto indubbiamente un carattere eccezionale[595] «ma la conferma del

---

[586] M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario bipolare*, in *Rivista AIC*, n.3, 2022, p. 198;

[587] *Ivi* p. 207.

[588] B. CARAVITA, Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento, in *Federalismi,* 29 novembre 2010, p. 3.

[589] Come scrisse Einaudi: «il presidente della Repubblica, debba, nello scegliere la persona incaricata di costituire il gabinetto, aver riguardo alla possibilità che il designato sia atto a procacciare a sé e al suo gabinetto il consenso delle due Camere del Parlamento».

[590] C. FUSARO, *Premierato a legittimazione diretta e scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2024, p.3.

[591] Cfr. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione,* p. 302.

[592] A. BALDASSARRE. *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC,* n. 1, 2011, p. 15.

[593] *Ibidem*.

[594] C. FUSARO*, Premierato a legittimazione diretta e scioglimento delle Camere*, p. 4.

[595] Si trattò, di uno scioglimento non dato dalla crisi dell'allora governo Dini in carica ma da un divario sensibili tra le forze politiche e volontà popolare oltre che dalla finalità di dare applicazione alle nuove norme in materia elettorale.

progressivo spostamento [...] di potere dai partiti verso il Quirinale»[596], emerge in maniera decisiva rispetto ai casi di *mancato scioglimento.* Specie perché come evidenziato pocanzi, il mancato esercizio di questa facoltà è stato accompagnato dalla nascita di esecutivi spesso di iniziativa presidenziale.

Si pensi ai casi sopra richiamati o al rifiuto proprio di Scalfaro di sciogliere le Camere dopo le crisi dei governi presieduti da Silvio Berlusconi nel 1994 e da Romano Prodi nel 1998 «consentendo al contempo la nascita dei governi presieduti da Lamberto Dini nel 1995 e da Massimo D'Alema nel 1998»[597].

In conclusione, la cronaca mostra come nei momenti più delicati della vita istituzionale e politica e a fronte della crisi manifesta dei partiti, sia toccato al Capo dello Stato un ruolo di supplenza, assumendo di volta in volta decisioni essenziali per la vita del nostro Paese a volte persino oltre il confine formale delle prerogative riconosciute dalla Costituzione, tanto da aver spinto parte della dottrina a parlare di un'evoluzione *de facto* della forma di governo in senso semipresidenziale, con una sostanziale condivisione delle scelte governative e di indirizzo politico tra Quirinale e Palazzo Chigi[598].

L'idea che questa evoluzione rimanga comunque entro i confini della forma di governo parlamentare è ritenuto dai più[599] – anche se non mancano autorevoli posizioni critiche – sia perché se ne coglie il carattere di eccezionalità legato al peculiare contesto che stiamo vivendo; «sia perché, in ogni caso, il ruolo presidenziale si mantiene su un piano prevalentemente informale, senza la pretesa di sostituirsi ad altri organi nell'esercizio formale di poteri che non gli appartengono»[600].

Tutto ciò conferma «l'ipotesi di partenza relativa alla fondamentale duttilità della figura presidenziale, la cui ampiezza dei poteri è una variabile dipendente dal grado di autoregolazione concretamente posseduto, o non posseduto, dalle forze politiche – o, se si vuole, dal sistema politico – di fronte alle specifiche circostanze di crisi di volta in volta occorrenti»[601].

Al di là della legittima critica rispetto ad alcune vicende, non si può negare che la fluidità di contorni che caratterizza il Presidente della Repubblica ha rappresentato in certi momenti una *felice coincidenza* poiché, quest'organo soprattutto negli ultimi anni, ha agito «come ammortizzatore delle tensioni politiche e riattivatore dei corretti meccanismi costituzionali in un regime parlamentare instabile e che ha attraversato momenti convulsi»[602].

Nei frangenti più delicati della storia di questo Paese sono stati i Presidenti a impedire lo stallo istituzionale, accompagnando e incoraggiando, tramite l'esercizio del potere informale di *moral suasion* il ripristino del corretto funzionamento della macchina istituzionale. Ciò spiega la fortuna della definizione di «motore di riserva»[603] che interviene quando il motore principale del raccordo Parlamento-Governo si inceppa.

---

[596] A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione,* p. 303.

[597] M. GIANNETTO, *Storia dei poteri dei presidenti*, in S. SEPE - O. GIACALONE (a cura di), *Il colle e i Palazzi. I presidenti della repubblica italiana e la formazione dei governi,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 1065.

[598] Cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Jovene, Napoli, 2010.

[599] Cfr. E. CHELI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare*, in *Il Mulino*, n. 3, maggio-giugno 2013.

[600] M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario bipolare,* p. 208.

[601] A. BALDASSARRE, *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, p. 20.

[602] V. LIPPOLIS, *Il presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p.228.

[603] C. ESPOSITO*, Capo dello Stato,* p. 225.

4. *La riforma del premierato: un nuovo ruolo del Capo dello Stato?*

Dalla lettura della riforma proposta dal Governo Meloni, un primo aspetto che salta subito all'occhio è il ridotto numero di disposizioni su cui quest'ultima incide (artt. 59, 88, 92, 94 Cost.). Si tratta di un dato che almeno a prima vista potrebbe trarre in inganno: infatti «una riforma circoscritta non equivale necessariamente a una piccola riforma»[604].

Il suddetto progetto di revisione costituzionale – attualmente in discussione – ne è la dimostrazione. Si tratta di una riforma che incide su alcuni elementi cruciali della nostra forma di governo e che, a dispetto di quanto affermato dai proponenti nella relazione introduttiva, ridisegna il ruolo del Presidente della Repubblica, soprattutto in relazione alla funzione di intermediazione politica. Pertanto, a meno di non considerare il potere di scioglimento e il potere di nomina del Governo due tratti secondari nella definizione della figura del Capo dello Stato, si può dubitare fortemente che il legislatore sia effettivamente riuscito nell'intento di preservare integralmente i poteri presidenziali.

Prima di esaminare il concreto impatto della riforma sulla figura del Presidente della Repubblica è opportuno svolgere una piccola riflessione. In linea di principio è legittimo, nell'*iter* predisposto dall'art.138 Cost., che si possa ripensare il ruolo del Capo dello Stato. La variazione della forma di governo presuppone necessariamente il riassetto di determinati equilibri tra poteri e il ridimensionamento del ruolo di alcuni organi a favore di altri. D'altronde, ammesso che l'obiettivo di rafforzare la stabilità del potere esecutivo e la governabilità sia concretamente raggiungibile con tale riforma, è *in rebus* che il ruolo del Presidente della Repubblica venga ridimensionato, non fosse altro perché l'estensione dei suoi poteri è dipesa - come è stato osservato - dal forte grado di instabilità del nostro sistema istituzionale e, più in particolare, dalla crisi di legittimazione del circuito Parlamento-Governo.

Variare la forma di governo e la funzione del Capo dello Stato è pertanto astrattamente ammissibile, a patto che si rimanga all'interno del paradigma fondamentale della forma di stato di democrazia pluralista[605]: «la Carta del 1948, contenutisticamente appartenente al *genus* delle democrazie pluraliste, non è quindi, in linea di principio, […] chiusa ad altre tipologie di forme di governo»[606].

Alla luce di queste considerazioni, non si comprende pertanto la difficoltà dei proponenti di riconoscere che la riforma impatti sui poteri del Presidente della Repubblica. Questo atteggiamento *negazionista* nasce probabilmente dalla fatica di misurarsi con il prestigio che nel tempo ha assunto la carica, di cui il nostro sistema sembra non possa far veramente a meno. «La difficoltà di riconoscere questo ridimensionamento è dovuta all'alto gradimento che l'istituzione riscuote tra i cittadini, probabilmente in ragione della funzione di garanzia e unità che è chiamata a svolgere»[607]. Di qui lo sforzo dei *laudatores* della riforma di ammettere e di giustificare fino in fondo una simile soluzione.

---

[604] L. CASSETTI, *Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito,* in *Federalismi.it,* 7 giugno 2023, p.2.

[605] R. BORRELLO, *Riforme si, ma ragionevolmente minimaliste*, in *Federalismi.it,* 7 giugno 2023, p.6.

[606] *Ibidem*.

[607] F. SAVASTANO, *Efficacia ed equilibrio: due priorità verso cui orientare la forma di governo*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, p.6.

Venendo all'analisi dei singoli punti della riforma che riguardano i poteri del Presidente della Repubblica va in primo luogo attenzionata la questione riguardante il potere di scioglimento.

Si tratta di una prerogativa che solo formalmente resta nelle mani del Capo dello Stato (art.3) ma che nei fatti perde il carattere sostanziale di scelta affidata a quest'ultimo[608], finendo nelle due ipotesi previste dal progetto per configurarsi come un vero e proprio «atto dovuto». La prima ipotesi si verifica nel caso in cui venga approvata una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio eletto; la seconda qualora entro sette giorni dalla presentazione delle dimissioni volontarie, il Presidente del Consiglio ne faccia esplicita richiesta.

Complessivamente, si badi, è l'intera funzione di risoluzione delle crisi ad essere ridimensionata. Infatti, l'art.7 del progetto prevede che qualora il Presidente del Consiglio dimissionario non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente o decadenza, il Presidente della Repubblica possa conferire per una sola volta nella legislatura l'incarico al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con quest'ultimo.

L'indebolimento del ruolo del Capo dello Stato non è dovuto solamente alla sottrazione dei poteri di risoluzione delle crisi ma anche e soprattutto alla minor autorevolezza e legittimazione di cui sarebbe dotato rispetto a un Presidente del Consiglio eletto direttamente e tale aspetto finisce per riflettersi sullo stesso ruolo di intermediazione che il Presidente della Repubblica oggi esercita. Si pensi a tutta quella serie di atti e attività informali di persuasione che precedono o seguono l'adozione di specifici provvedimenti da parte propria o di altri organi costituzionali che vengono messe in atto allo scopo di valutare la loro opportunità e di saggiarne l'impatto sul sistema delle relazioni informali.

Il legislatore, sotto questo profilo, sembra essere consapevole del rischio che un'eccessiva delegittimazione del Presidente della Repubblica potrebbe portare sul piano dell'equilibrio tra poteri. A questo scopo è stato inserito un correttivo che interviene proprio sulle modalità di elezione: in particolare il progetto prevede che la riduzione del quorum dai 2/3 del collegio alla maggioranza assoluta intervenga solo dopo il sesto scrutinio e non dopo il terzo come invece prevede l'attuale formulazione dell'art.83 Cost.

Con lo stesso obiettivo di garantire un grado di consenso più elevato possibile, la dottrina ha avanzato un'altra proposta, che mira ad allargare il bacino del collegio elettorale previsto dalla Costituzione ad altre figure, tra cui i parlamentari europei, i delegati delle autonomie locali.

Da ultimo va segnalato un ultimo elemento legato al tema della controfirma. Sotto questo profilo, il progetto presenta una significativa innovazione rispetto alle precedenti proposte di riforma costituzionale capace di risolvere una delle maggiori ambiguità ereditate dai costituenti. L'emendamento in questione, che interviene a modifica dell'art.89 cost., dovrebbe sgravare della controfirma tutta una serie di atti tra cui: «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 e il rinvio delle leggi alle Camere».

---

[608] AA.VV., *Costituzione quale riforma? La proposta del governo e la possibile alternativa*, Passigli editore, Firenze, 2024.

L'obbligo della controfirma ministeriale è il precipitato di un antico principio di tradizione anglosassone secondo cui «*King cannot do wrong*». Il sovrano era di fatto inviolabile e la controfirma del ministro era il mezzo attraverso cui veniva esonerato da qualsiasi responsabilità politica. Sebbene durante il dibattito in Costituente vi fu un tentativo di distinguere tra atti formalmente presidenziali e atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, alla fine a causa delle resistenze incontrate non si arrivò a una classificazione. Tale aspetto ha poi inciso sulla stessa configurazione elastica del Presidente della Repubblica.

L'emendamento c.d. Pera sembra finalmente far chiarezza sul punto. Tenendo conto, dell'evoluzione della prassi e della giurisprudenza costituzionale, finisce per circoscrivere la controfirma ai soli atti sostanzialmente non presidenziali (e, segnatamente, a quelli governativi)[609]. Si tratta di una scelta, come è stato osservato dalla dottrina, non casuale e che sembra porsi in contro-tendenza con il restante progetto, tanto da aver causato non poco imbarazzo in seno alla stessa maggioranza a cui per altro il parlamentare proponente appartiene.

Dal momento che è solo per gli atti governativi, «che si avverte il duplice bisogno, [...] per un verso, di attestarne la paternità e, per un altro verso, di dare riscontro dell'avvenuto controllo presidenziale al fine di mettere la Carta al riparo – fin dove possibile – dai *vulnera* ad essa recati dalle decisioni del Governo»[610]. Muovendo dunque dalla tipicità dei ruoli rispettivamente esercitati dal Capo dello Stato e dal Governo, e, perciò, della diversa valenza delle loro sottoscrizioni, si pone così un argine a un possibile tentativo del Governo di ingerire su decisioni sostanzialmente riguardanti il Presidente della Repubblica e allo stesso tempo si evita un'eventuale commistione dei ruoli, impedendo che il Governo possa divenire un anomalo garante avverso eventuali scostamenti dall'alveo costituzionale di uno dei massimi organi di garanzia: il Presidente della Repubblica[611].

Nel contesto di una riforma che è idonea a lasciare un segno marcato non soltanto sulla forma di governo ma sulla stessa forma di Stato qual è quella volta alla introduzione del premierato elettivo, la necessità di preservare l'efficienza degli organi garanzia è ancora più sentita. Il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio «rende ancora più impellente l'esigenza di mettere a riparo il Capo dello Stato da indebite pressioni da parte del Governo alle quali potrebbe andare incontro in occasione dell'adozione di scelte che a lui soltanto sono (e *devono* restare) riservate»[612]. Si può fortemente dubitare sul fatto che il solo emendamento Pera sia sufficiente a raggiungere tale scopo.

In ultima sede non può tacersi su un'ulteriore questione. All'interno del catalogo degli atti non sottoposti a controfirma e dunque da riconoscere come sostanzialmente presidenziali continua a figurare l'atto di nomina del governo.

Si tratta di una previsione più aderente alle logiche dell'ordinamento costituzionale per come lo conosciamo oggi, in quanto, «risolve quella specie di ossimoro del diritto costituzionale italiano in base al quale il potere di nomina del Presidente del Consiglio è da

[609] All'art. 4 del disegno di legge di riforma si legge: «Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. 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».

[610] A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, quando si modifica una la Costituzione per tornare… all'originario dettato*, in *Cosulta Online,* n.1/2024, p. 452;

[611] *Ivi* p. 453;

[612] *Ivi* p. 454;

lui controfirmato, insieme in decreti di accettazione delle dimissioni del precedente governo»[613]. Mentre appare incoerente rispetto a una riforma che punta alla legittimazione elettorale diretta del Presidente del Consiglio, e che restringe il ruolo presidenziale nel procedimento di formazione dei governi.

5. *Considerazioni conclusive.*

Come si è avuto modo di osservare, sostenere che i poteri del Capo dello Stato non vengano alterati perché la riforma non interviene direttamente sui nove articoli della Costituzione che riguardano la sua figura appare un'evidente forzatura. Peraltro, si tratta un'operazione pienamente legittima dal momento che «intaccare i poteri del Presidente della Repubblica non costituisce di per sé un limite alla revisione costituzionale»[614]. La valutazione della legittimità di una riforma è piuttosto una questione di equilibri.

È ormai noto che la democrazia italiana non goda di buona salute, complici anche la crisi del sistema dei partiti e la diffusa sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. I limiti e le criticità della nostra forma di governo parlamentare sono noti e tra essi spicca l'instabilità degli esecutivi, 68 in 76 anni di storia repubblicana.

Se nella prima Repubblica l'instabilità dei governi era compensata dalla continuità dell'indirizzo politico e dal ruolo di perno del sistema svolto dalla Democrazia Cristiana, con la crisi del sistema partitico e della forma di governo, l'instabilità non ha più avuto correttivi a eccezione del ruolo prezioso svolto dal Presidente della Repubblica.

Alla luce di tali considerazioni, l'intento di perseguire il fine una maggiore stabilità dell'esecutivo è senza dubbio legittimo; ma a quale costo?

Il rafforzamento del ruolo e dei poteri del Presidente del Consiglio deve necessariamente essere accompagnato dalla previsione di nuovi contrappesi che consentano un bilanciamento tra i diversi attori coinvolti e permettano di prevenire possibili derive autoritarie, preservando così il principio democratico. Si tratta di un aspetto che non può essere considerato come secondario e alla luce delle modifiche intervenute con la riforma, si può fortemente dubitare che questo ruolo di garanzia possa essere svolto ancora dal Presidente della Repubblica privato dei suoi poteri di intermediazione politica dotato di una legittimazione minore rispetto a un Presidente del Consiglio eletto direttamente. E ancora, in termini di potere di persuasione, o *moral suasion*, che peso avranno il monito e l'invito del Presidente della Repubblica? [615]

Si tratta di interrogativi che meritano di essere sciolti. Come è stato osservato, il Presidente della Repubblica ha sempre giocato un ruolo di snodo tra circuito politico e circuito delle garanzie. Pertanto, è doveroso essere consapevoli che sottrarre la figura del Presidente da questo circuito comporta il rischio di nuove fratture sul piano dell'Unità nazionale, che

[613] C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, paper Astrid, Passigli editore, p.5.

[614] A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il semi-premierato,* in *Osservatorio costituzionale,* n.1, 2024, p. 85.

[615] F. SAVASTANO, *Efficacia ed equilibrio due priorità verso cui orientare la forma di governo*, p. 7.

quest'ultimo incarna: un danno che il Paese non può permettersi e un pericolo di cui si dovrebbe aver coscienza[616].

[616] V. TONDI DELLA MURA, *Il neoparlamentarismo per una forma di compromesso rispettosa della prassi politica*,

CAPITOLO 2: FORMA DI GOVERNO E ORDINAMENTO REGIONALE

SOMMARIO. *1) CONSIDERAZIONI SULLA NASCITA ED IL MUTAMENTO DELL'ASSETTO REGIONALE IN ITALIA*: 1. La questione regionale – 2. L'autonomia statutaria delle regioni in materia di forma di governo locale – 3. L'aspirazione stabilizzatrice del legislatore, tra essere e valore; *2) L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DI REGIONE: PUNTI DI FORZA E CRITICITÀ DERIVANTI DALLA PRASSI DEGLI ULTIMI VENT'ANNI*: Premessa 1. L'elezione del Presidente di Regione nello sviluppo storico-istituzionale-politico – 2. Dalle previsioni costituzionali al diritto vivente: la giurisprudenza costituzionale – 3. Il Limite dei mandati consecutivi dei Presidente di Regione: breve digressione su una problematica di stretta attualità. – 4. Aspetti positivi e criticità emergenti dalla prassi degli ultimi vent'anni. Il trade-off tra rigidità e stabilità; *2.1) L'ELEZIONE DEL VICE PRESIDENTE DI GIUNTA: VENT'ANNI DAL "CASO CALABRIA" E POSSIBILI SUGGESTIONI SULLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE*: 1. Il principio del *simul stabunt vel simul cadent* nella forma di governo regionale – 2. Forma di governo e forma di stato nella distribuzione dei poteri regionali – 3. La riproducibilità del modello regionale nel sistema nazionale – 4. 'Premierato' e punti critici di contatto con il modello calabrese del ticket presidenziale – 5. Limiti e principi comuni (un cenno); *2.2) I RAPPORTI TRA PRESIDENTE E ASSESSORI NEL MODELLO REGIONALE*: 1. Le ibridazioni tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare nell'esperienza regionale – 2. Gli assetti della Giunta regionale – 3. La nomina e la revoca degli assessori – 4. Potere di revoca e sfiducia individuale. Prospettive alla luce della riforma costituzionale; *2.3) LA DISCIPLINA ELETTORALE REGIONALE, TRA ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA E COMPOSIZIONE CONSILIARE*: 1. Introduzione: come il sistema elettorale regionale influisce sulla forma di governo statale? – 2. L'evoluzione della legislazione elettorale regionale: l'articolo 122 delle origini e la legge 108/1968 – 2.1. La legge 43/1995 e il suo "innesto" maggioritario – 2.2. Il sistema elettorale delle Regioni ordinarie riformato ai sensi della legge costituzionale 1/1999 – 3. Da uno a molti: affinità e divergenze fra le Regioni in ordine ai sistemi elettorali "in senso stretto"... – 3.1. ...e in alcuni aspetti della "legislazione elettorale di contorno" – 4. Brevi cenni alla normativa elettorale delle Regioni a statuto speciale – 5. Conclusioni; *2.4.) I MODELLI DI STATUTO DELLE OPPOSIZIONI NELLE ESPERIENZE REGIONALI*: 1. Una preliminare questione terminologica: minoranza, opposizione od opposizioni – 2. La tutela delle opposizioni negli statuti e nei regolamenti consiliari regionali – 3. Il volto dell'opposizione: portavoce e rappresentante – 4. Prospettive nell'ottica della riforma costituzionale; *3) IL RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI. SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE SULLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE*: 1. L'insostenibile leggerezza delle assemblee elettive: riflessioni sulla crisi di rappresentatività e di identità dei Consigli regionali – 2. La valorizzazione degli strumenti di controllo. Prospettive per un rafforzamento del ruolo consiliare; *3.1) LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE REGIONALE*: 1. La crisi del sistema di unitarietà delle fonti e il suo impatto sulla tecnica normativa – 2. Gli strumenti di analisi della normazione – 3. Implicazioni costituzionali della chiarezza normativa attraverso le pronunce della Corte Costituzionale; *3.2) L'IMPATTO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO SUL POTERE NORMATIVO DELLE REGIONI*: 1. La natura composita dello Stato regionale: convivenza di regimi giuridici differenziati – 2. La configurazione della potestà legislativa regionale differenziata – 3. I tentativi passati di attuazione della clausola e le ragioni dei fallimenti – 4. Conclusioni: l'autonomia differenziata chiamata al collaudo.

CONSIDERAZIONI SULLA NASCITA, IL MUTAMENTO E L'AMMINISTRAZIONE DELLA FORMA REGIONALE IN ITALIA.

di *Andrea Eugenio Chiappetta*

SOMMARIO: 1. La questione regionale – 2. L'autonomia statutaria delle regioni in materia di forma di governo locale – 3. L'aspirazione stabilizzatrice del legislatore, tra essere e valore

1. La questione regionale.

Il dibattito nel panorama pubblico italiano sul ruolo da attribuire e sugli spazi da ritagliare alle autonomie locali e, nello specifico, a quelle regionali, ha sempre trovato ampio fermento.

A questo proposito, si specifica in premessa come il presente contributo si limiterà alla trattazione di tali questioni solo in riferimento alle Regioni a statuto ordinario, richiedendo l'approfondimento del versante regionale a statuto speciale considerazioni differenti e qui non enucleabili, per motivi di unitarietà argomentativa.

Più nel dettaglio, l'attuale conformazione 'regionalista' dell'apparato statale è da attribuirsi a scontri e decantazioni politiche, non sempre attinenti a filoni ideologici unitari che, nel corso del tempo, hanno trovato sovrapposizione nella scena istituzionale.

Nel travagliato percorso regionale della nazione, la dottrina fondativa della possibilità autonomista e il riconoscimento delle relative funzioni politiche e amministrative agli enti locali non rappresentano, neppure ai nostri giorni, opzioni scontate o storicamente obbligate.

A testimonianza di ciò interviene, banalmente, il concetto per cui riconoscere spazi di autonomia politica all'interno di un territorio sovrano significa cedere spazi decisionali, 'svantaggiando', per tale percorso, il potere centrale in favore delle decisioni politiche periferiche. Di contro, nella prospettiva decentrata, il riconoscimento di spazi autonomistici determina una limitazione della concezione accentrata statalista.

Esiste poi una terza via, meno netta e per sua stessa definizione mediana, relativa alla corretta collaborazione tra centro e periferia nella certezza per cui lo Stato, inteso come unità accentrata, non può, nella sua solitudine, porre in essere e provvedere, nel migliore dei modi politicamente possibili, alle diverse sollecitazioni ed istanze delle differenti realtà territoriali che lo compongono[617].

In questa prospettiva, la visione regionalista, abbandona ogni abito di antistatalismo o disgregazione autoritativa per addivenire ad un percorso decisionale maggiormente preferibile e coerente: quello in cui in alcune materie le scelte migliori vengono ad essere adottate dall'Autorità più vicina (e culturalmente più simile) ai cittadini a cui quelle decisioni politiche si rivolgono[618].

Dunque, l'istanza regionalista, lungi dal rappresentare la volontà disgregativa, dovrebbe incarnare, invece, l'assoluta concretizzazione della certezza per cui lo Stato (specie in un

[617] Sull'idea di Regione nel diritto contemporaneo cfr. M. S. GIANNINI, *La regiòn como unidad de acciòn administrativa*, Scuela Nacional de Administración Pública, Alcala de Henares, 1970.

[618] Sulle differenti posizioni presenti nel momento costituente e sui loro effetti si rimanda interamente a E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia (dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana - 1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.

paese frammentato come l'Italia) non può e non deve poter decidere ogni questione politica attinente alla specificità dei territori.

Tuttavia, nella storia istitutiva e plasmativa dell'ente regionale non sono mancate contrapposizioni iniziali su chi intravedeva, nel momento istitutivo delle autonomie, la possibilità di operare una riforma indiretta dello Stato.

Nel dibattito sviluppatosi le visioni politiche a questo riguardo erano variegate e nette: era nella volontà della democrazia cristiana l' istituzione delle Regioni al fine di sgravare lo Stato centrale da quel complesso di inserti burocratici e materie ingombranti che rendevano difficoltoso l'esercizio di una buona normazione; nel mondo socialista, seppur con qualche differenziazione, il momento regionale era invece da guardarsi con maggior favore (sia in via sperimentale), poiché una gestione decentrata dei processi decisionali avrebbe comportato la formazione di – diremmo oggi- *best pratices* da esportare, poi, a livello nazionale e sia perché, il decentramento, avrebbe consentito una visione meno invadente del potere statale, limitandolo; il partito comunista, invece, incarnava una connotazione decisamente più di lotta, con la ferma volontà che l'ente Regione avrebbe dovuto essere la via attraverso cui costruire una differente declinazione dell'esercizio del potere, in cui le masse lavoratrici potessero consentire il passaggio e l'istaurazione di una '"regione aperta", per arrivare, infine, ad una "regione assembleare"[619].

Se, difatti, l'idea del decentramento amministrativo era una comune di tutte le forza politiche in dialettica sul tema, non altrettanto pacifica era la convergenza delle tradizioni ideologiche con riferimento al riconoscimento dell'autonomia politica e, dunque, all'assetto istituzionale da garantire all'autonomia regionale.

Ancora una volta, è proprio sulla forma di governo locale che si ampliano le divergenze più nette delle dottrine in campo, le quali, sugli assetti istituzionali, ben riconoscevano (a seconda dei casi) il favore o lo sfavore rispetto al potere centrale che la devoluzione politica avrebbe determinato.

Così, gli esponenti comunisti lottavano per un' articolazione del potere piena e contrapposta a quella centrale, che vedesse la partecipazione popolare come strumento di garanzia contro l'accentramento e la formazione di scelte politiche, come già accennato, più vicine ai lavoratori in un'ottica assembleare.

Gli esponenti democristiani, forti della voglia di sburocratizzare la macchina statale, devolvendo alle Regioni le materie amministrative più gravose, non potevano che parteggiare per un sistema stabile e decisionista come quello para-presidenziale.

Infine, gli esponenti socialisti, notavano nella scelta regionale la possibilità di garantire, attraverso modelli partecipativi e razionalizzati, migliori decisioni in termini di politiche pubbliche e normazione sociale, sincronizzando, nella loro visione, partecipazione ed efficientismo, anche decisionale[620].

Da questo punto di vista, allora, risalta nella dinamica politica come la scelta della forma di governo da riconoscere alle Regioni non rappresentasse solo un neutro modello di tipo amministrativo ma, più correttamente, diventasse essa stessa il mezzo attraverso cui assicurare quelle dinamiche di contenimento o espansione del potere indipendente (rispetto allo Stato centrale) di cui sopra si discorreva.

---

[619] Sul punto, cfr. D.SERRANI, *Momento costituente e statuti: gli statuti regionali fra innovazione e tradizione* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p. 606.

[620] Sul punto, ancora, D.SERRANI, cit., pp. 610 e ss.

È di tutta evidenza come la scelta assembleare rappresentasse la declinazione più disgregante del potere statale, mentre, invece, la visione para-presidenziale avrebbe concepito margini più stretti di 'deliberabilità' popolare.

Nelle svariate interpretazioni e proposte di chi riteneva (come i comunisti) che la Costituzione avesse già assegnato, seppur generalmente, le regole e i rapporti tra organi delle autonomie e, quindi, la scelta del vestito politico da dare alle Regioni[621], si fecero spazio gli statuti regionali, in cui, l'autonomia politica, iniziò a muovere i suoi primi passi in un recinto strettissimo, con percorsi accidentati.

La questione, dunque, si presentava decisiva: riproporre a livello decentrato una forma di governo simile a quella utilizzata a livello nazionale e, per l'effetto, prevedere la presenza di una forte componente assembleare al centro della vita politica regionale o dare il via a possibili sperimentazioni e contaminazioni?

Effettivamente, nel momento immediatamente successivo alla fase istitutiva degli enti, i singoli statuti regionali prevedevano meccanismi di riparto di competenze e di forme di governo comuni. Ad esempio, la figura del Presidente di Giunta era da intendersi, in questo periodo, quale 'vertice' coordinatore, non dotato di un vero ruolo di preminenza ma di autorevole armonizzazione dell'attività tra i membri della giunta, un *primus inter pares*. Al Consiglio regionale veniva demandata la potestà normativa e l'indirizzo politico (che la Giunta avrebbe dovuto accuratamente eseguire), con esclusione degli atti amministrativi riservati all'organo esecutivo, mentre l'organo assembleare veniva dotato di competenze ulteriori di quelle normalmente demandate alla Regione in materia di decentramento, attraverso la tecnica della enumerazione delle competenze nella fonte statutaria.

La preminenza assembleare era dunque innegabile, con conseguente perdita di identità dell'organo esecutivo[622].

Tuttavia, è proprio attraverso il processo della enumerazione delle competenze tramite la fonte statutaria che la Giunta regionale trova il modo per guadagnare indipendenza e addivenire, anche lei, ad un ampliamento del proprio raggio d'azione.

È in questo momento, con la nascita della consapevolezza dell'importanza del momento esecutivo, che la Giunta si riserva l'intervento (successivo a quello del Consiglio) attraverso l'emanazione di atti amministrativi che racchiudono non soltanto la specificazione della volontà espressa dall'Assemblea, ma la vera attuazione dell'indirizzo politico che la Giunta,

---

[621] Scrive a tal riguardo D. SERRANI, cit., p. 617: "*Anche la proposta comunista, infatti, prende l'avvio dall'assunto che la Costituzione già delinea il quadro dei rapporti tra supremi organi regionali (cioè nega l'esistenza in materia di una «pagina bianca» nella Costituzione) basandosi sulla individuazione di quattro elementi: 4) non esiste un organo esterno al consiglio cui spetti la nomina dell'esecutivo regionale essendo questo diretta emanazione del consiglio; 5) la giunta non ha vita autonoma rispetto al consiglio, ciò risultando dal fatto che essa può essere sostituita per volontà del consiglio o dal fatto che in caso di scioglimento di questo essa non rimane in carica neanche per la ordinaria amministrazione; c) non è previsto un indirizzo politico della giunta né competenze a questa riservate attraverso le quali possa sostanziarsi un indirizzo politico; 4) non esiste, in conseguenza, e non poterebbe esistere, l'istituto della fiducia, mentre vi è un riferimento esplicito a quello della revoca. Ne risulta una costruzione del sistema dei rapporti tra gli organi regionali in cui: a) il consiglio è l'esclusivo titolare. dell'indirizzo politico ed amministrativo regionale, nonché del potere legislativo ed amministrativo; b) la giunta è l'organo che esplica attività di esecuzione, in senso stretto, delle decisioni prese dal consiglio regionale; c) il rapporto che lega consiglio e giunta non è quello fiduciario, ma quello caratterizzabile come mandato imperativo (con la conseguenza che il consiglio può in qualsiasi momento revocare tale mandato e la giunta decade automaticamente; non già ha l'obbligo di dimettersi, come si darebbe nel caso del ritiro della fiducia); d) il presidente della giunta ha funzioni puramente formali, notarili*".

[622] Sulla ideologia politica alla base della forma assembleare e non solo si veda L. BENAPUSI, *L' ipotesi assembleare,* in *Politica del diritto*, 1971, n. 2, pp. 247 - 249.

attraverso l'esercizio nella fase postuma all'affermazione del precetto giuridico primario, si apprestava a determinare con indipendenza[623].

Per queste vie, la forma di governo regionale inizia ad assumere una connotazione meno piatta e più indipendente rispetto a quella originaria. La fase storica vede il sistema regionale iniziare a 'svezzarsi' e prende parte al processo di auto-mutamento della propria forma istituzionale.

Iniziano così a cristallizzarsi, in maniera più definita, i primi rapporti tra organi (Consiglio e Giunta) che cercano spazi comuni di dialogo e coinvolgimento nei processi di ognuno.

Invero, l'idea del legislatore di costituire delle Regioni articolazioni dello Stato centrale, non poste su un livello paritario di dialettica politica, a cui demandare il mero esercizio amministrativo della programmazione degli interventi, non ebbe lunga prospettiva.

Le Regioni ben presto conquistarono la loro informale indipendenza dal potere accentrato, ponendosi nella dialettica istituzionale come interlocutore necessario del potere statale. L'emanazione degli statuti divenne il modello principale attraverso cui imprimere, in maniera chiara, questo senso di autonomia politica che si andava diffondendo[624].

Se ci si avvicina alla lettura degli statuti regionali con questa interpretazione, risultano più comprensibili le formule ivi presenti in relazione all' auto proclamato impegno delle Regioni nella tutela dei diritti e nella promozione, tramite proprie scelte di politiche pubbliche indipendenti, di obiettivi sociali amplissimi e di programmazione autonoma.

Ad ogni modo, ciò che le Regioni avrebbero dovuto prioritariamente incarnare, sarebbe dovuta essere una differente forma di esercizio del potere amministrativo, rispetto alla formula utilizzata a livello centrale[625].

Si avvertiva l'esigenza, a livello politico, di un ammodernamento dell'estrinsecazione del pubblico potere, del suo modo di originarsi ed atteggiarsi e, soprattutto, si percepiva la necessità di svecchiare l'amministrazione da un certo formalismo accentrato che aumentava il rigetto per decisioni pubbliche adottate senza la compartecipazione dei governati[626].

Difatti, le singole amministrazioni decidono di rafforzare, all'interno dei loro statuti, quegli strumenti che oggi definiremmo di democrazia diretta.

Nella fonte statutaria trovano così ampia declinazioni gli istituti referendari, estesi oltre la portata prevista dalla Costituzione repubblicana per quelli nazionali: si rafforza lo strumento referendario, con riferimento abrogativo non solo alla legge, ma anche per sottoporre al sindacato elettorale alcuni atti amministrativi di portata generale; si inserisce il differente istituto del referendum consultivo, al fine di rafforzare la dialettica governati – governanti e si strutturano istituti petitivi; viene inoltre ad essere attratta, nell'orbita del procedimento

---

[623] Per una descrizione efficace dell'equilibrio tra organi regionali nella fase iniziale dell'assetto repubblicano il rinvio è per l'intero a S. BARTHOLINI , *I rapporti ira i supremi organi regionali*, Cedam, Padova, 1961.

[624] Per l'importanza della teoria assembleare nella forma di governo regionale cfr. F. COEN, *relazione al I Convegno dei Consiglieri regionali socialisti*, presente in *L'Azione dei socialisti nella costituente regionale*. *Atti del convegno tenuto a Roma*, Centro studi e documentazione della Direzione del Partito Socialista Italiano, Roma, Tip. M. Spada, pp. 169 ss.

[625] In parte riprendendo la proposta di organizzazione amministrativa per servizi anziché per ministeri così come venne avanzata da M. S. GIANNINI, nella ricerca effettuata per il Ministero per la Costituente. A tal proposito, cfr. Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, relazione all'Assemblea costituente, vol. 1, Problemi costituzionali - Organizzazione dello Stato, Roma, 1946, pp. 332-336.

[626] Sul punto, F. SALVIA, *Brevi considerazioni sui modelli organizzativi dell'amministrazione regionale alla luce degli statuti ordinari*, in *il Foro Amministrativo*, 1971, n. 11, pp. 810 -815.

decisorio (sia amministrativo che normativo), la partecipazione della società pubblica qualificata portatrice di interessi[627].

In sostanza, però, la visione inizialmente perseguita dalle forze politiche circa la volontà di procedere, attraverso l'istituzione delle Regioni ad una riforma indiretta della macchina statale, non riesce ad esplicare i suoi effetti. Gli statuti regionali iniziano ad incorporare al loro interno le esigenze di partecipazione e codecisione, ma non riescono ad andare oltre, così da costruire un'istituzione pienamente stabile e innovatrice.

L'ancora ridotta possibilità di intervento nelle materie realmente rilevanti per la vita dei cittadini, la mancanza di autonomia di spesa e l'effetto di mediatore sociale, a cui le Regioni si erano legate (e determinato a seguito dell'introduzione degli strumenti partecipativi), impediva all'Ente di spiccare la propria rotta verso l'indipendenza politica piena.

In questo periodo le Regioni assomigliano più a corpi sociali intermedi che a enti di amministrazione e normazione locale.

In verità, il modello regionale originario pagava lo scotto di una volontà riformatrice viva solo per metà.

La strumentalizzazione dell'istituzione delle Regioni al fine di procedere ad una riforma indiretta dell'Amministrazione dello Stato non poteva che spingere le stesse verso una compressione inevitabile tra mediazione sociale e impossibilità oggettiva di provvedere ai bisogni pubblici, per mancanza degli strumenti necessari all'attuazione delle scelte politiche.

Non è un caso che Attilio Piccioni, intervenendo nel dibattito in seno alla sottocommissione dei settantacinque affermò: "*non si può pensare di creare l'ente regione senza dargli la possibilità di raggiungere i fini per i quali viene istituito. E per raggiungere questi fini non basta una potestà legislativa, delegata, secondaria, perché allora rimarrebbe sempre all'ente la camicia di nesso del centralismo statale* […] *una volta fissati i fini per i quali la regione si istituisce* […] *non si debbono lesinare i mezzi necessari allo svolgimento delle sue funzioni, perché altrimenti si compirebbe opera inutile*"[628].

In molti hanno visto nella prima fase statutaria delle Regioni il limite al modello regionale stesso, altri hanno invece correttamente inquadrato lo 'stallo politico' autonomista nella mancanza di visione a lungo termine del legislatore statale, il quale non ha perseguito in maniera corretta l'idea di decentramento, determinando l'inevitabile limitazione degli spazi d'azione degli enti[629].

Quanto appena evidenziato, viene efficacemente descritto da G. Volpi in questi termini: "*Durante i lavori dell'Assemblea le materie furono a volte depennate, a volte inserite, a volte dimezzate, per mero caso. Venne fuori, così, quell'elenco del 117, nel quale, accanto a materie di grande importanza, allora non percepite, come l'urbanistica, c'erano materie quasi inesistenti, assemblate malamente. Mancò completamente un disegno organico di funzioni da far svolgere a questo nuovo ente. Artificiale l'individuazione delle regioni, artificiale la divisione di competenze, ma soprattutto assente qualsiasi istituto o almeno clausola di*

[627] Sugli strumenti di partecipazione popolare in relazione al processo decisorio regionale in quegli anni si rimanda a G. AMATO, *Commento allo statuto della Regione Lazio*, Giuffrè, Milano, 1972, il quale già a p. 3, in riferimento al sistema regionale nel suo complesso, evidenzia in premessa come la stagione politica a cui si riferisce sia stata "*una delle più intense della nostra storia e fra le più aperte a nuovi problemi, tanto da cancellare quasi del tutto le poche idee sull'organizzazione delle regioni venute alla luce negli anni precedenti*".

[628] V. Resoconto sommario dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione del 30 luglio 1946, pp. 50 ss.

[629] In questo senso D. SERRANI, cit., p. 648.

raccordo fra le competenze dello Stato e quelle delle regioni, indispensabili per un buon funzionamento di uno Stato autonomistico"[630].

A ciò si aggiunga come, con la previsione della clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale, il potere normativo delle Regioni, nell'ambito del riparto di cui all'art. 117 Cost. venne ulteriormente compresso.

Successivamente alla riforma del titolo V avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 si è invece appalesata la necessità di interventi chiarificatori, poi sostanziatisi nella nutrita giurisprudenza costituzionale[631] che, però, ha finito per mettere in luce i limiti dell'intervento costituzionale.

In questo senso, "*Si è sviluppato un regionalismo conflittuale imperniato sulla giurisprudenza della Corte costituzionale previa la "giuridicizzazione" di quello che era un limite politico, quell'interesse nazionale che secondo il dettato costituzionale doveva scaturire non dalle decisioni di un giudice, ma dal dibattito e dalle decisioni parlamentari. La trasformazione in termini di legittimità del limite di merito ha comportato un aleatorio e accidentale ritaglio delle competenze, con il conseguente abbandono della via politica per la risoluzione delle interferenze tra competenze. Ha dominato, insomma, una concezione garantista e conflittuale del regionalismo, invece che auspicabilmente cooperativa, malgrado gli esempi che ci venivano in tal senso da stati federali di più forte tradizione come la Germania*"[632].

Anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, dunque, il problema dell'esercizio della funzione normativa e delle relative materie di appartenenza e delle funzioni amministrative connesse alla titolarità della relativa potestà non ha fatto che aggravarsi.

A questo proposito, sembrano attualissime e lasciano riflettere le considerazioni in cui M.S. Giannini dipingeva le Regioni come "*pagina bianca* [che in forza] *delle norme costituzionali […] è possibile riempire nel modo migliore*" [633].

Non è bastata quella potestà residuale devoluta in modo esclusivo a rendere le Regioni incidenti sul piano normativo di sistema.

In fasi alterne, anche con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, si è individuata dapprima una forte spinta autonomistica, dove il *favor* nei confronti delle Regioni per ciò che riguardava l'interpretazione dell'elenco delle materie di cui al 117 Cost., era molto forte, per poi invece, in tempi abbastanza recenti, addivenire ad una restrittiva interpretazione in riferimento agli ambiti di titolarità nelle rispettive materie, a vantaggio dello Stato centrale[634].

---

[630] Così G. VOLPE, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *quaderno n. 21*, seminario S.Tosi, 2010, p. 209.

[631] Sul tema del contezioso sviluppatosi a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, ne spiega efficacemente le ragioni A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, 270 ss. In particolare, p. 275, dove dubita che "*una disciplina con simile caratteristiche sia governabile in sede giurisdizionale*".

[632] Ibidem

[633] La citazione è contenuta in M.S.GIANNINI, *Regioni e Stato moderno in Italia, relazione generale al convegno su "Regioni e Stato moderno in Italia*", Roma 3-4 ottobre 1967, *Atti del Convegno organizzato da Cesi*, 1968, ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*. Volume quinto. 1963-1969, Giuffrè, Milano, 2004, p. 909

[634] Il tema risulta evidente, con riguardo alle decisioni che legittimano la chiamata in sussidiarietà, in P. CARETTI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato e regioni. 2016-2017,* in *Osservatorio sulla legislazione, Camera dei Deputati, Roma,* 2018, pp. 39-57.

Tale spinta centripeta potrebbe forse addebitarsi al malcontento diffuso relativo alla mancata valorizzazione del potere regionale. Considerazioni queste decisive, anche se, come parimenti condivisibilmente osservato da alcuni, finirebbe per divenire eccessivamente riduttivo imputare il fallimento dell'avvento riformatore regionale al solo Stato centrale[635]. Le Regioni hanno fatto scarso uso del loro potere normativo e della rispettiva autonomia, muovendo invece contrapposizioni o rinunce d'intervento che hanno condotto ad una "depressione" sia quantitativa che qualitativa della loro attività, spesso giungendo a discipline derogatorie di quelle dettate dallo Stato centrale[636].

Insomma, problemi mai irrisolti nella storia della nazione e che, puntualmente, rifanno capolino nel dibattito pubblicistico.

Eppure, la storia e il panorama sociale ed istituzionale dell'Italia post-unitaria sarebbero stati decisamente favorevoli all'istituzione di uno Stato di tipo federale. Mentre invece, sia durante il Regno d'Italia, sia nell'idea del Costituente, la valorizzazione del potere decentrato non è mai stato in questi termini opzionato oltre un certo limite[637].

Forse, a ben vedere, proprio le accentuate differenze socioculturali della popolazione nazionale e, dunque, regionale, hanno giocato un ruolo determinante nella opzione del modello realizzato, al fine di favorire decisioni unitarie.

Se è vero che dopo la riforma del Titolo V appariva possibile un primo passo federalista, con l'attribuzione, come già evidenziato, della potestà normativa residuale alla competenza regionale, è anche vero che, in forza della enumerazione delle materie di competenza esclusiva e concorrete e della giurisprudenza costituzionale, è divenuta ostica la ricerca di quali materie, effettivamente, residuino ancora alla potestà regionale.

Ma ancor prima della riforma del 2001, si era provato ad intervenire in ottica di *favor* per il decentramento: in un primo momento con l'emanazione della legge n. 142 del 1990 (in

---

[635] Sul punto, in maniera efficace, G. TARLI BARBIERI, *Un volume prezioso per comprendere radici, evoluzione e prospettive della cultura del regionalismo in Italia*, in *Le Regioni*, 2022, Fascicolo 4, p. 701

[636] Ibidem, richiamando come esempio di disciplina derogatoria quella del governo del territorio.

[637] Come osservato da G. VOLPE. cit., p. 200 e 201 : "*Il 13 marzo 1861, addirittura qualche giorno prima della proclamazione del regno d'Italia, il deputato bolognese Minghetti presenta quattro disegni di legge sulle autonomie locali in cui si delinea una forte valorizzazione dei comuni e delle province e anche la previsione delle regioni. Questi disegni di legge vengono però, il 9 maggio 1861, nel giro di poco tempo, bocciati in sede di commissione parlamentare dalla Camera dei deputati e il governo si limita a prendere atto della bocciatura. Non arrivano nemmeno all'Aula* […] *si prevedevano un notevole decentramento non solo amministrativo, ma anche legislativo, e tendevano ad eliminare il sistema centralizzato piemontese, affidando ampi poteri agli enti locali.* […] *Si sceglieva la definizione delle autonomie per materie e per competenze. È il criterio delle materie e delle competenze, che non ci abbandonerà più nella creazione delle autonomie locali. Infatti, alle regioni veniva affidato il potere amministrativo, ma anche quello legislativo, con relativa autonomia finanziaria, in alcune importanti materie, quali i lavori pubblici, l'istruzione superiore, la sanità, l'agricoltura e le opere pie.*

Per le province e per i comuni erano previste da questi disegni di legge competenze amministrative, ma, e soprattutto, era rilevante che per eleggere le assemblee comunali e provinciali, il diritto di voto era molto ampio, come non lo sarà mai più nella storia d'Italia, fino alla riforma Giolitti del 1912, quella del cosiddetto suffragio universale maschile. […] Allo Stato rimaneva quella che oggi chiamiamo la potestà esclusiva in materia di politica estera e di grandi servizi di utilità nazionale, come la difesa, le ferrovie, le poste, i telegrafi, i porti e i poteri di vigilanza e di controllo sull'attività e gli organi degli enti locali. Tutto era impostato su una divisione di competenze fra Stato ed enti locali, elenchi di competenze, sia pure meno vasti di quelli odierni. L'altro elemento importante era che le regioni non erano identificate. Esse si sarebbero costituite come "consorzi spontanei di province", cioè la dimensione dell'ente territoriale regione sarebbe nata dall'iniziativa consorziale, dall'organizzazione consorziale delle province. Da una parte c'era una artificiale identificazione delle competenze, di distribuzione delle competenze, dall'altra parte si riconosceva che l'ente regionale non c'era (e non c'è stato mai) nella realtà territoriale italiana".

attuazione del disposto costituzionale), poi con interventi frammentati fino al 1999. Ne sono esempi la riforma Bassanini in termine di devoluzione delle competenze amministrative alle Regioni; le norme del 1995 e del 1999 che intervennero sull'elezione diretta del Presidente di Giunta e sul suffragio dei Consigli, sull'abolizione dei controlli amministrativi, sull'autonomia statutaria delle Regioni a statuto ordinario e sul relativo assetto istituzionale[638].

L'idea del decentramento, però, è efficacemente resa, nella riforma del 2001, dall'attribuzione della potestà amministrativa ai comuni, prevedendo che solo ove questi non siano in grado di assicurarne una corretta funzione si possa procedere ad un richiamo, in forza della sussidiarietà, alle Province, alle Regioni o allo Stato centrale.

L'aspetto appena menzionato è di rilevanza assoluta per più ordini di ragioni. Innanzitutto, la devoluzione amministrativa all'ente locale più prossimo al cittadino determina un mutamento radicale della concezione amministrativa generale, che aveva sempre individuato nello Stato (Governo) il detentore del potere di provvedere (quale vertice della P.A.) per eccellenza. Ora, invece, si costruisce una vicinanza tra il potere provvedimentale e il cittadino.

Ancora, la riforma categorizza la differenziazione dei corpi amministrativi individuandone una pari ordinazione nell'espletamento dei relativi compiti, rendendo possibile l'intervento dell'apparato superiore solo in casi di inefficacia della devoluzione locale.

Infine, la medesima riforma costituzionale determina una apprezzabilissima rivoluzione giuridica pubblicistica, laddove, per la prima volta, differenzia in maniera netta la potestà normativa da quella amministrativa. Circostanza innovativa dacché in precedenza, le due funzioni, risultavano, nei fatti, sovrapposte. Il legislatore centrale, invece, finisce per allocare nella lettera della riforma la potestà amministrativa all'ente che, tradizionalmente, non è dotato di funzioni legislative: il Comune[639].

Insomma, il grande merito della devoluzione amministrativa, in riferimento alle Regioni, è stato il superamento di quel paradigma degli inizi anni settanta per cui "*se* […] *si ritenesse che tutta l'amministrazione si risolve nell'esecuzione della legge, si dovrebbe concludere che necessariamente un intervento regionale è ammissibile solo se e quando è previsto dalla legge; ma al di fuori delle materie loro attribuite, le Regioni non sono abilitate a legiferare e quindi ogni loro intervento presupporrebbe una specifica attribuzione da parte del legislatore statale*"[640].

Si è reso così possibile, almeno in astratto, che "*l'ente esponenziale*" si possa occupare di "*ogni problema rilevante per la propria popolazione*"[641].

Circostanza questa facilitata dal vigore sempre maggiore che il principio di leale collaborazione tra enti sta assumendo, tale per cui inizia ad intravedersi la possibilità che la

[638] Sul tema delle riforme cfr. G. VESPERINI, *Venti anni di riforme dei poteri regionali e locali: modelli normativi e sviluppi dell'ordinamento*, in "Amministrazione civile" 2/2008, 76 ss. e G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali venti anni dop*o, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2010, p. 953.

[639] In questo senso G. VESPERINI, *Poteri locali e regioni: le dinamiche del cambiamento*, in *Le Carte e la storia*, 2012 Fascicolo n. 1, p. 22.

[640] Così G.MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 9.

[641] Ibidem, p. 177.

funzione amministrativa finisca per sovrapporsi "*alla funzione della legge e ne assorba i compiti*"[642].

Tuttavia, tornando alle criticità della funzione normativa regionale, malgrado la devoluzione effettuata dallo Stato centrale, appare ben evidente come, raffrontando i dati sulla spesa, anche in ottica storica, le Regioni impegnino la propria potestà e i propri investimenti nei classici settori d'intervento: principalmente la sanità, l'istruzione e i trasporti[643].

Inoltre, l'inefficienza del sistema perequativo[644], a giudizio di molti, avrebbe finito per aumentare ancor più incisivamente la differenziazione tra Regioni di un settentrione fiorente e Regioni di un meridione che rappresenta la zona dell'Europa a più alta depressione economica, avendo il valore più basso di grado di sviluppo sociale [645].

A questo punto, dopo un brevissimo cenno sul mutamento del sistema regionale, è possibile comprendere come la facile contrapposizione tra le tesi centraliste e quelle autonomiste ad ogni costo non renda adeguatamente giustizia alla complessità della questione regionale e agli effetti, anche di sistema, che essa produce nella vita e sulla qualità della vita dei consociati e dello Stato comunità.

La storia dell'autonomia è un racconto di spinte politiche innovatrici e conservatrici, di differenziazioni ideologiche e sociali in un medesimo contesto nazionale e, come tale, non

---

[642] Così R. BIN, *Legge e amministrazione*, in *Le Regioni*, n. 1, Febbraio 2023, p. 17 citando il caso del piano paesaggistico regionale e delle linee guida per l'attuazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. A tal proposito, afferma l'autore a pp. 16 e 17: "*il piano paesaggistico regionale, introdotto nel codice dei beni culturali e del paesaggio dal d.lgs. 63/2008, Ehi è frutto di collaborazione tra le Regioni e il Ministero; Ehi le sue prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali e urbanistici; comporta per i beni che vi ricadono un regime vincolistico molto severo, le deroghe al quale possono essere autorizzate dalle regioni su parere vincolante della Soprintendenza (art. 146.5 del decreto legislativo). Per di più, in assenza di approvazione del piano, nessuna legge della regione può incidere negativamente sulla tutela dei beni culturali, ampiamente intesi virgola e del paesaggio. Detto altrimenti, il piano è formalmente un atto amministrativo, previsto da una legge ordinaria dello Stato, ma la sua approvazione è condizione di legittimità delle leggi regionali che ad esso devono conformarsi". con riferimento alle linee guida, invece: "siccome esse sono approvate in sede di conferenza unificata, <<sono espressione della leale collaborazione tra stato e Regioni>> e sono, pertanto, vincolanti, in quanto <<costituiscono in settori squisitamente tecnici il completamento della normativa primaria>>. Siccome indicano <<puntuali modalità attuative della legge statale>> le linee guida hanno <<natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale>>; anche le disposizioni contenute nelle linee guida, quindi, <<sono annoverate per giurisprudenza costante* [… richiamando Corte cost. 86/2019 e 216/2022] *tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni>>. Sembra che la Corte costituzionale voglia persuadere che la pregevolezza di una procedura ispirata alla leale collaborazione possa far superare l'antica idea che solo la legge possa recare quei principi capaci di imporsi all'autonomia regionale. La collaborazione tra autorità amministrative si sovrappone alla funzione della legge e ne assorbe i compiti*".

[643] I dati sono liberamente consultabili attraverso il portale di monitoraggio dei conti pubblici territoriali offerto dall'Agenzia per la coesione, anche in forma di archivio delle spese storiche, al link che segue: https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/dati/.

[644] Su tutti, parla di perequazione sperequata M. VILLONE, *Italia, Divisa e Diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*?, E.S., Napoli, 2019, p. 70 ss.

[645] "*Coi suoi venti milioni di abitanti, il Mezzogiorno resta la più grande area meno sviluppata d'Europa. Il divario del PIL pro capite tra il Nord e il Sud Italia ammonta a più di 40 punti percentuali. Nel triennio 2013-2015 la spesa primaria delle amministrazioni pubbliche nel Mezzogiorno è stata in media di 209 miliardi di euro all'anno, contro circa i 480 miliardi al Centro-Nord. Nello stesso periodo, considerando che la spesa in conto capitale al Sud è stata di 14,4 miliardi di euro all'anno, di cui 9,4 miliardi (il 65%) provenienti dai fondi strutturali, cofinanziamento e risorse per le aree sottoutilizzate, ne deriva che la spesa in conto capitale aggiuntiva è stata appena dell'ordine del 4,8% del totale della spesa pubblica nell'area*". Così il Focus Coesione di Settembre 2018, prodotto dall'Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica, disponibile al seguente link: https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01077578.pdf, p. 8

può che essere interpretata con la più grande moderazione e con una analisi dei suoi pregi e dei suoi limiti.

Sul tema non sono possibili resoconti definitivi e complessivi. Così come non sono proponibili bilanci sommari che valorizzino le inefficienze invece che le migliorie apportate al sistema dagli enti regionali. Ogni giudizio deve invece tener conto, come sommariamente evidenziato, degli apporti differenti recati al sistema nel suo complesso.

2. *L'autonomia statutaria delle Regioni in materia di forma di governo locale.*

È stato precedentemente ricordato che l'istituzione delle Regioni venne inquadrata come un'opportunità per sperimentare forme di governo differenti da quella centrale. Invero, il malcontento che era venuto originandosi per il parlamentarismo, così come inteso nella nostra Carta, determinò malumori, nel mondo politico, già a partire dagli anni Sessanta[646].

In questo quadro si calò la volontà di verificare forme di governo differenti per la loro successiva applicazione a livello nazionale.

Proprio la componente parlamentare, percepita come ostacolo al necessario decisionismo efficentista che si voleva potesse caratterizzare la politica nazionale, venne fatta oggetto di discussioni per un suo superamento. Occorre a questo proposito menzionare lo scema "De Mita", in cui si indicava il superamento della dinamica assembleare rafforzando il vertice esecutivo, in un recinto presidenzialista[647].

In ogni caso, durante i primi passi del sistema regionale, la componente parlamentare si mostrava ancora indubbiamente forte. La motivazione è banale: dacché il raffronto veniva effettuato sempre rispetto al modello centrale, il modello decentrato non poteva che rispecchiarne le sue particolarità. È per questa ragione che risultava ancora presente il retaggio riecheggiate pure in costituente, ove inizialmente si voleva che il sistema d'elezione delle Regioni dovesse essere conforme a quello previsto per la Camera dei Deputati[648].

Del resto, come evidenziato dalla dottrina, già nel primo dato costituzionale erano previsti connotati propri della forma di governo parlamentare per l'ipotesi regionale. Basti, a questo riguardo, soffermarsi sull' elezione consiliare del Presidente[649] della Giunta e sull'attribuzione della potestà regolamentare al Consiglio. Così, la Legge fondamentale imprimeva un certo vincolo alla struttura istituzionale regionale che, in combinato disposto con l'art. 123 Cost., il quale concedeva l'autonomia statutaria al solo limite del rispetto dell'armonia con la Costituzione e delle leggi dello Stato, rendeva possibile una

---

[646] V. M. RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010, p. 27

[647] In questi termini si espresse V. ONIDA, *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1, 1972, p. 461 ss.

[648] Proposta poi abbandonata ma, in ogni caso, come dimostra la storia istituzionale, ancora presente sottovoce. A questo proposito, cfr. C. FUSARO, *la legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA e L. CALIFANO, *Saggi in materia di diritto Regionale*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 240.

[649] Non è un caso, per quanto possa apparire una minuzia, il fatto che, con la riforma costituzionale del 1999 la parola "presidente" (che nel testo previgente era scritta, per l'appunto, in minuscolo) venne poi sostituita con la parola "Presidente", recante la lettera "p" in maiuscolo. Questo a testimonianza di come si sia voluto dare preminenza all'Organo monocratico, incidendo persino sul dato letterale. Così notava, in parte, M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni,* cit., p. 81 alla nota n. 118

differenziazione di fatto minima dei sistemi[650]. In questo periodo storico gli statuti dovevano essere approvati successivamente anche dal Parlamento nazionale.

Infatti, gli statuti c.d. di 'prima generazione' non apportarono differenziazioni alla forma di governo, introducendo, ad esempio, istituti razionalizzatori della forma parlamentare: il Presidente di Giunta veniva sempre eletto dal Consiglio. Solo gli assessori conobbero modalità di nomina differenti e, in alcuni casi, si scelse la via della elezione di liste contenenti sia Presidente che assessori di Giunta, in altri si preferì l'elezione contemporanea, in altri ancora l'elezione autonoma delle differenti cariche[651].

A ben vedere, allora, la forma assembleare del governo regionale, lasciava spazio ad un modello di tipo mediato. Un ruolo determinante in questo senso è stato svolto dal sistema partitico che controllava l'espressione delle Giunte e finiva per far perdere di protagonismo al Consiglio, decentrando il luogo di definizione delle decisioni politiche[652].

A questo proposito, la dirigenza partitica delle Regioni determinò, quale causa sufficiente, l'arenarsi della visione autonomistica dello Stato. La divisione del potere locale finì per rispondere più alle logiche della convenienza politica che dell' efficienza, emulando le degenerazioni e i meccanismi di funzionamento, anche clientelari, del sistema politico centrale[653].

Solo agli inizi degli anni Ottanta, con l'avvio della stagione dell'instabilità, le Regioni introdussero meccanismi di razionalizzazione. Tra tutti spicca l'inserimento negli statuti della c.d. sfiducia costruttiva, la quale, tuttavia, non ebbe grandi effetti positivi sulla stabilità locale[654].

I motivi per cui neppure i classici meccanismi di razionalizzazione riuscirono a placare la continua instabilità di governo locale sono, tutt'ora, da ricercarsi nell'instabilità stessa del sistema politico nostrano, "*ma anche* [nella] *centralità dei partiti, piuttosto che dei Consigli regionali, e quindi* [nelle] *crisi extra-parlamentari piuttosto che consiliari,* [di modo che] *l'istituto della sfiducia costruttiva costituiva un'arma spuntata*"[655].

Solo con la legge costituzionale n. 1 del 1999, si determinò un radicale mutamento del sistema regionale e della sua forma di governo.

Nonostante i numerosi dibattiti politici e le commissioni di riforma istaurate all'occorrenza, solo nel 1999 prese vita effettiva il primo intervento organico sull'assetto regionale. Tale impulso innovatore dell'autonomia istituzionale, avrebbe poi trovato intesa e funzione, in ottica di maggiore incidenza del peso politico specifico delle Regioni nel panorama politico, nella successiva riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 in tema di competenze legislative regionali.

---

[650] Ibidem, p. 29

[651] Sull' elezione in lista da parte del Consiglio si vedano, ad esempio, in riferimento agli statuti di prima generazione, l'art. 37 della Toscana o 23 comma 5 della Lombardia. Per l'elezione autonoma del Presidente dagli assessori l'art. 34 comma 9 della Basilicata. Per l'elezione contemporanea l'art. 18 comma 2 della Calabria.

[652] La pensano così, tra gli altri, M.OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, 2002, Il Mulino, Bologna, 198; C. FUSARO, *la legge elettorale e la forma di governo regionale*, cit., p. 246 ss. e M.RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, cit., p. 39.

[653] In questo senso, A. BARBERA ed L. CALIFANO, *Saggi in materia di diritto Regionale*, cit., p. 19

[654] V. l'art. 23 comma 3 dell'Emilia-Romagna, l'art. 54 comma 2 dell'Umbria, che prevedevano esempi di sfiducia costruttiva, seppur in forme differenti.

[655] La citazione è di M.RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni,* cit., p. 46

La novità assoluta e realmente innovatrice, lo si anticipa, è l'introduzione del principio del *simul stabunt vel simul cadent*, nel rapporto fiduciario tra l'organo esecutivo e quello legislativo, corredato all'elezione diretta del Presidente di Giunta.

La legge n. 1 del 1999 recava all'interno del suo art. 5 alcune disposizioni di transizioni, le quali prevedevano due diverse circostanze applicative: il primo comma trovava applicazione tutte le volte in cui le Regioni non avessero ancora provveduto ad approvare le nuove discipline elettorali, il secondo riservava la sua efficacia ai casi in cui le Regioni non avessero ancora provveduto a rimodulare la propria forma di Governo, in osservanza all'autonomia statutaria loro riconosciuta dalle nuove norme costituzionali in materia.

In riferimento ai casi in cui le Regioni non avessero ancora varato la legge elettorale si previde: l'elezione contestuale del Presidente di Giunta e del Consiglio; l'applicazione del sistema elettorale di cui alla legge n. 43 del 1995 (unica tornata in forma proporzionale con un premio di maggioranza); l'elezione diretta del Presidente di Giunta, individuandone i candidati nei capilista delle liste regionali; la necessaria appartenenza al Consiglio del Presidente di Giunta.

In riferimento ai casi in cui le Regioni non avessero provveduto ad esercitare la loro autonomia statutaria si previde: la facoltà di nomina e revoca degli assessori da parte del Presidente; la mozione di sfiducia nei riguardi del solo Presidente; l'introduzione del *simul simul* nei casi in cui il Presidente venga sfiduciato, si dimetta o versi in condizioni di impedimento permanete o ne sia avvenuta la morte.

La visione stabilizzatrice appariva chiara: avvicinamento di Giunta e Consiglio per impedire l'instabilità, con relativa creazione di un vertice monocratico a cui legare l'esistenza politica dell'organo legislativo, in modo da poter sottrarre alle dinamiche partitiche la vita politica regionale.

In questi termini, pur nella necessità di evitare le possibili "degenerazioni del parlamentarismo" sarebbe stato decisivo che "*l'efficienza decisionale e la funzionalità* [non costituissero] *l'elemento prevalente nel rapporto tra società ed istituzione, né* [che] *l'efficienza* [potesse] *essere intesa come valore in sé, laddove non strettamente congiunta ad un obiettivo programmatico e ad obiettivi politico-sociali*"[656]. Tratto, questo, in parte disatteso dall'evoluzione regionalista, ma di ciò si dirà in seguito.

Interessate è notare come per la prima volta, con la legge costituzionale del 1999, venne inserito nella Carta fondamentale il termine "*forma di governo*", rimandando la sua definizione concreta alla potestà statutaria degli enti, entro il perimetro di limiti previsti dal testo costituzionale stesso.

Tuttavia, la definizione legislativa lasciava aperti ampi spazi interpretativi in riferimento alla sua estensione[657]. Effetto che sarà in parte delimitato, ma mai del tutto chiarito, con i successivi interventi del Giudice costituzionale. Giurisprudenza questa che determinerà nelle Regioni l'abdicazione del ruolo di determinatore della propria forma istituzionale, lasciandole invece opzionare per la forma di governo provvisoria prevista in Costituzione.

Allo stesso modo anche la clausola relativa ai "*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*", riservati alla potestà regionale dell'ente, dava luogo ai medesimi dibattiti in

[656] Così A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, in *Rassegna Parlamentare*, Gennaio - Marzo 2002, p. 55, in nota n. 36

[657] Su tutti si rimanda integralmente a S.MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

dottrina. Inoltre, l'eliminazione del vincolo relativo al rispetto delle "*leggi della Repubblica*", residuando il solo limite dell' "*armonia con la costituzione*" contribuiva a foraggiare le diversità di interpretazioni sulla possibilità, per le Regioni, di poter seriamente determinare la propria forma istituzionale in maniera autonoma.

Sempre in riferimento alla forma di governo, la legge n. 3 del 1999 intervenne anche sul sistema elettorale ampiamente inteso, poiché riconfigurava la competenza regionale in materia. Nella sua previgente formulazione, l'art. 122 Cost. disponeva come competenza esclusiva dello Stato la definizione del sistema di elezione, del numero e dei casi di incompatibilità e di ineleggibilità dei componenti del Consiglio regionale. Dunque, la normazione Regionale sul sistema elettorale in termini di rappresentanza era in radice esclusa dalla formula costituzionale. Con le nuove disposizioni si incise sul riparto di competenze in materia, ricalcando l'art. 117 Cost. con riguardo alla competenza concorrente post-riforma del Titolo V[658].

In tale ambito, infatti, la competenza statale diviene oggi limitata all'enunciazione dei principi fondamentali, passando da una competenza esclusiva ad una esclusivamente concorrente, laddove l'ulteriore disciplina della materia verrà attribuita alla sola legislazione regionale.

A testimonianza ulteriore della iniziale volontà di slegare le Regioni dalla dipendenza, anche istituzionale, dallo Stato, la riforma agì sul procedimento di approvazione degli Statuti, escludendo l'intervento del Parlamento nazionale per la loro approvazione.

L'emanazione dello statuto divenne possibile in modo unilaterale[659] da parte della Regione, attraverso un procedimento a deliberazione doppia, con maggioranza assoluta e un intervallo non inferiore a due mesi tra i due voti, perdendo la fonte regionale la sua classica caratteristica precedente di atto "bifronte".

Il meccanismo, insomma, finisce ancora oggi per richiamare il procedimento aggravato di revisione di cui all'art. 138 Cost., con ciò confermando la posizione di vertice nella gerarchia delle fonti locali dello statuto regionale.

Il controllo dello Stato centrale, nell'iter deliberativo dello statuto, è da questo momento solo successivo all'emanazione dell'atto, con la possibilità per il governo di impugnare la fonte alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione. Inoltre, venne prevista la possibilità di sottoposizione dello Statuto a referendum popolare su richiesta di 1/5 dei membri del Consiglio o di un cinquantesimo degli elettori.

3. L'aspirazione stabilizzatrice del legislatore costituzionale tra essere e valore.

In ogni caso, il nuovo testo costituzionale assegna dei punti fermi e in alcun modo derogabili dalla disciplina statutaria. È così per la previsione di alcuni organi (Giunta, Consiglio, Presidente di Giunta, Presidente del Consiglio, Consiglio delle Autonomie) e dei loro poteri.

---

[658] Si rimanda sul tema a M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali*, *Giornale Dir. Amm.*, 2005, 1, pp. 11 – 19.

[659] G. ROLLA, *La nuova forma di governo regionale: note alla legge costituzionale n. 1/99*, in *Prime note*, 2000, n. 2, p. 37.

In riferimento al Presidente, ad esempio, l'art. 121 comma quarto Cost. afferma che il Presidente "*dirige la politica della giunta e ne è responsabile*". Lo stesso art. 121 Cost., ancora, assegna la potestà normativa al Consiglio e definisce la Giunta quale organo esecutivo della Regione.

Accanto a tali norme, non derogabili perché espressamente previste come tali, la Costituzione individua perimetri di derogabilità in forza dell'autonomia statutaria: l'art. 122 comma quinto Cost. prevede che "*Il Presidente della giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale diretto*", collegando però, senza possibilità di deroga statuaria, la sola elezione diretta (e, vedremo in seguito, anche sostanzialmente diretta) alla regola del *simul simul*.

In questo senso, però, la forma di governo regionale è condizionata non solo da quella che potremmo definire inderogabilità espressa (come la norma del *simul simul* appena citata) ma anche da discipline che escludono la possibilità di scegliere per alcune forme di governo, le quali, altrimenti, consentirebbero di eludere il dettato costituzionale. Ad esempio, la mozione di sfiducia, prevista in Costituzione e non derogabile dalla Regione nel suo assetto istituzionale, esclude, per l'effetto, la forma di governo presidenziale pura[660].

La possibilità di scelta da parte delle Regioni di forme di governo variegate, scatenò vivaci dibattiti in dottrina sui possibili scenari istituzionali prospettabili dagli statuti.

Dal disposto costituzionale novellato, infatti, potrebbero essere identificati tre diversi modelli possibili della forma di governo regionale: il sistema monocratico - presidenziale, il sistema parlamentare (e neoparlamentare, quest'ultimo con elezione diretta del Presidente della Giunta) e il sistema parlamentare razionalizzato. Sempre, però, nella consapevolezza che "*l'autonomia statutaria in materia di forma di governo regionale va considerata – piuttosto – come la libertà di integrare il modello costituzionalmente previsto e definito, ovvero decidere di sostituirlo per aspetti importanti (in particolare le modalità di investitura del vertice dell'esecutivo), ma nel rispetto in tutti i casi di vincoli di omogeneità precisi*"[661].

Nella varietà di modelli possibili, il parlamentare 'secco' è parsa essere la forma istituzionale di più difficile attuazione. A ben vedere, per la particolarità dell'ente, non può essere inserito nel suo sistema un organo *super partes* (come il Presidente della Repubblica in chiave nazionale) capace di fungere da garante, con rilevanti poteri di nomina del Presidente e degli assessori, così da piegare la forma ipotizzabile verso un sistema lievemente più assembleare.

Allo stesso modo, la presenza della "non sfiducia" nel sistema regionale, appare più vicina alla forma presidenzialista francese che alla parlamentare pura dove, per la legittimazione dell'organo esecutivo, è previsto un voto di fiducia iniziale che dia vita al cordone tra esecutivo e legislativo[662].

Tralasciando l'analisi sulla forma di governo transitoria (che, invece, diverrà poi di fatto definitiva, perché scelta in modo uniforme dalle Regioni), una delle novità rilevanti risulta

---

[660] Per uno studio del sistema regionale e delle sue implicazioni costituzionali si veda A.MORRONE, *Il Diritto Regionale nella giurisprudenza delle Fonti*, Cedam, Padova, 2005

[661] C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIAROMONTE e G. TARLI BARBIERI, R*iforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 22

[662] Sul modello parlamentare in chiave regionale, così come sommariamente ricostruito, A.LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, cit., p. 71 ss.

rappresentata, appunto, dall'istituto della c.d. "non sfiducia", presente nell'art. 126 comma 2 Cost.

La norma ivi presente avrebbe condizionato le scelte Regionali in termini di impossibilità di scegliere modelli di separazione tra poteri come quelli nord americani ovvero assembleari, in cui l'organo esecutivo può reggersi anche se privo di un cordone fiduciario con l'organo legislativo[663].

Nonostante la volontà stabilizzatrice, insomma, rimase nei fatti ferma la preferenza da parte del legislatore del modello neo-parlamentarista[664]. Al più, l'utilizzo di strumenti di razionalizzazione avrebbe permesso la declinazione di un modello più o meno competitivo.

Il tentativo di efficientismo istituzionale avanzato con la riforma in esame sarebbe potuto essere una buona occasione per coniugare stabilità e centralità della partecipazione pubblica assieme al protagonismo dell'organo legislativo.

La centralità dell'organo consiliare sarebbe dovuta derivare dalle sue attribuzioni normative e di controllo, in un rapporto in cui la Giunta avrebbe agito unicamente in modo funzionale all'attuazione della volontà legislativa e, in sede di coordinamento ed esecuzione dell'indirizzo politico, anche attraverso l'uso della potestà regolamentare, in un quadro istituzionale stabile, perché sorretto da un rapporto di "non sfiducia" e contestuale elezione del Consiglio e del Presidente. Quest'ultimo sarebbe potuto essere espressione di una coalizione forte e, dunque, di una stabile maggioranza[665]. Ma così, in parte, non è stato.

Le Regioni invece hanno (tranne iniziali tentativi) rinunciato ai processi di determinazione politica individuale. Si è generato un vero e proprio auto-restringimento degli spazi di autonomia, dimenticando che "*il sistema ad elezione diretta ed a suffragio universale del presidente della giunta non è l'unico modello possibile e che in ogni caso non va sovrapposto al sistema presidenziale e che la partecipazione politica non si esaurisce con il voto, ma va intesa come conoscenza dei processi, consapevolezza e corresponsabilizzazione dei singoli individui e dei gruppi intermedi. In quest'ottica, va privilegiato il principio della rappresentanza politica e della collegialità e sostenuta la ricostruzione organizzativa e qualitativa dei partiti*"[666].

Ciò detto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di forma di governo regionale possono essere desunte alcuni limiti che hanno contribuito all'attuale appiattimento degli statuti regionali: divieto di eludere gli effetti e le forme dell'elezione diretta del Presidente della Giunta; divieto di alterare il modello generalmente previsto in Costituzione se non con razionalizzazioni marginali; divieto per le Regioni di autointerpretare il limite dell'armonia con la Costituzione, sottoposto al solo vaglio del Giudice delle leggi; divieto per lo statuto di disciplinare interamente il sistema elettorale[667].

---

[663] Cfr. A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, cit., p. 51; contra M.VOLPI., *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n 1 del 1999* in *Politica del diritto*, 2000, Volume 31 - Fascicolo 2, p. 205. Specificamente nel senso che la disposizione non avrebbe implicato l'esistenza di un necessario scioglimento del Consiglio al venir meno del rapporto fiduciario.

[664] Nel senso che gli statuti non potessero fuoriuscire oltre la forma neoparlamentare anche dopo l'intervenuta riforma cfr. L. ELIA , I commissione affari costituzionali del Senato, seduta del 6 maggio 1999,in lavori preparatori della legge costituzionale 22 novembre 1999, (a cura del) Servizio studi Camera dei Deputati, n. 1, p. 181

[665] Efficacemente sul punto A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, cit., p. 55.

[666] Ibidem, p.76.

[667] M. RUBECHI, *la forma di governo regionale*, cit., p. 126.

Tutto ciò, sarebbe dovuto avvenire nell'impossibilità per la Regione di inserire nel modello istituzionale principi plebiscitari, anti-pluralistici e, in generale, "omogenizzanti" della vita politica al fine di favorire il decisionismo ad ogni costo[668].

Altro dato rilevante per la forma di governo regionale è la suddivisione della potestà normativa tra gli organi[669].

Orbene, l'art. 121 Cost. ha sottratto la competenza esclusiva in materia regolamentare al Consiglio, scelta che ha determinato la Corte costituzionale ad affermare che, nel silenzio significativo della Costituzione, è rimessa alla valutazione della fonte statutaria l'allocazione di detta potestà, in armonia con la forma di governo prescelta[670]. In larga parte, a questo proposito, gli statuti prevendono l'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta in ottica di corretto bilanciamento formale tra poteri.

Tuttavia, rispetto alla pluralità istituzionale delineabile, i legislatori regionali non hanno voluto apprezzare adeguatamente i margini di interventi possibili per incidere sulla forma di governo in modo autonomo. Forse, anche per convenienza dei vertici politici, così che potessero essere sfruttati, a vantaggio di un ''governatorato'' stabile, i meccanismi di personalizzazione della rappresentanza che il modello transitorio spiega nella pratica.

Difatti, seppur caratterizzato dalla possibilità efficentista, laddove adeguatamente bilanciato nella suddivisione dei poteri, il modello monocratico a slancio presidenziale nasconde insidie di svilimento del ruolo del Consiglio e conseguente subordinazione all'organo monocratico dell'Assemblea. Proprio come accade nei modelli presidenziali, in cui i contrappesi costituzionali non funzionano in maniera adeguata.

Se è vero che gli interventi legislativi assieme alla giurisprudenza costituzionale, hanno contributo, per la loro qualità, ad instaurare il clima di appiattimento delle Regioni, è anche vero che "*molte delle incongruenze attribuite ai testi che ci troviamo a dover applicare sono più apparenti che reali, figlie* [del] *naturale sconto fra interessi in conflitto*." Anche perché, "*in nessun caso sarebbe mai stato possibile in sede di revisione costituzionale produrre soluzioni suscettibili di porre problemi che, appunto, la revisione dell'articolo 123 ha posto: esattamente come il titolo VI Cost. avrebbe lasciato, senza adeguati interpretazioni successive, infiniti problemi irrisolti. Basti ricordare, del resto, che proprio in materia di referendum costituzionale ex art. 138 Cost. c'è voluta una legge ordinaria 22 anni dopo per renderlo operativo, e basti, inoltre, rileggere il contenuto dell'art. 137 Cost*."[671]

Il sistema monistico para-presidenziale, di contro, pur determinando una indubbia stabilità politica, evitando ribaltoni e continui ricorsi alle urne elettorali ha sacrificato, nella prassi, la rilevanza sulla scena del Consiglio a vantaggio dell'organo esecutivo. Si è così rafforzata la posizione e la forza del Presidente di Giunta, non più *primus inter pares*, ma vero e proprio vertice politico del sistema regionale (non a caso chiamato governatore nella vulgata mediatica e popolare), da cui la vita politica locale della Regione finisce per dipendere necessariamente.

---

[668] A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, cit., pp. 61,62.

[669] Per un approfondimento della potestà regolamentare A. LUCARELLI, *I regolamenti regionali dalla gestione alla politica*, in R. BIFULCO (a cura di), *gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006.

[670] V. Corte Costituzionale sentenza n. 313/2003.

[671] Entrambi i virgolettati sono citazioni di C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1486.

L'elezione diretta del vertice esecutivo ha determinato una rinuncia dei partiti ad una posizione politica autonoma e alla strutturazione di classi dirigenti capaci di guidarli nel percorso moderno. Da questo punto di vista, sono le personalità politiche, a livello locale, che creano il partito, non il partito a creare le personalità.

Il sistema così delineato ha finito per avere grossi riverberi anche sulla scena nazionale. Innanzitutto, spesso assurgendo a modello da voler riproporre a su scala nazionale (non tradendo, da questo punto di vista, l'origine storica del sistema politico regionale) e poi determinando una frammentazione, come già evidenziato, del panorama politico, per cui, a livello locale, i partiti non rappresentano un riflesso a specchio dei loro genitori nazionali, ma finiscono per avere visioni e piani politici spesso differenti.

Succede così, frequentemente, di ritrovare Presidenti di Giunte regionali in lotta con il partito di appartenenza nazionale di cui sono espressione. Allo stesso modo, nonostante non sia revocabile in dubbio l'assoluta stabilità politica nel senso di aver evitato lo scioglimento anticipato degli organi regionali, l'introduzione del principio del *simul - simul* ha spesso determinato la totale inerzia di Giunta e Consiglio, anche in casi di forte ed evidente stallo politico. Gli organi regionali, in tale sistema, piuttosto che assumersi la responsabilità di determinare la fine della consiliatura (in caso di approvazione di sfiducia o dimissioni del Presidente) preferiscono vivacchiare nella inerzia.

Ciò testimonia come, nel modello para-presidenziale monocratico, a seconda delle qualità del soggetto incarnante il ruolo di Presidente di Giunta, possa determinarsi lo stallo o la produttività del sistema politico regionale, anche indipendentemente dal sistema partitico nazionale.

L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DI REGIONE: PUNTI DI FORZA E CRITICITÀ DERIVANTI DALLA PRASSI DEGLI ULTIMI VENT'ANNI.

di *Matteo Demetri*

SOMMARIO: Premessa 1. L'elezione del Presidente di Regione nello sviluppo storico-istituzionale-politico 2. Dalle previsioni costituzionali al diritto vivente: la giurisprudenza costituzionale 3. Il Limite dei mandati consecutivi dei Presidente di Regione: breve digressione su una problematica di stretta attualità. 4. Aspetti positivi e criticità emergenti dalla prassi degli ultimi vent'anni. Il *trade-off* tra rigidità e stabilità.

Premessa

Dopo aver introdotto l'analisi sulla genesi e sul mutamento della forma regionale, è possibile indirizzare la focale del presente contributo verso il sistema di governo regionale[672] sperimentato a partire dalle elezioni regionali del 16 aprile 2000[673].

La nuova forma di governo, a ben vedere, può dirsi imperniata su due capisaldi, costituiti dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e dal principio del *simul stabunt simul cadent.*

Rimandando ai successivi contributi l'approfondimento del *simul simul*[674]*,* ci si soffermerà in questa sede sull'elezione diretta del presidente, non senza accennare a come – complessivamente considerati – tali capisaldi abbiano permesso di ottenere il risultato auspicato di stabilizzare gli esecutivi[675].

Non potendo coprire un così vasto campo di indagine, oggetto del presente contributo sarà pertanto l'analisi di aspetti selezionati. Questa la ragione per cui la ricerca sarà quadripartita e dedicata all'analisi storica-politica-istituzionale dell' elezione del Presidente di Regione

[672] Per una bibliografia sulla forma di governo regionale (alla cui difficoltà di inquadramento sistematico si accennerà *infra*) si segnalano – in ordine cronologico – senza alcuna pretesa di completezza: L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 6 del 1999, 1149 ss.; AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano 2001; M. CARLI-C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 2002; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?* Bologna, 2002; M. CARLI – G. CARPANI – A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006; R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006; G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007; A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Roma, 2010; S. CATALANO, *La presunzione di consonanza. Esecutivo e consiglio nelle regioni a Statuto ordinario*, Milano 2010; M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino, 2016

[673] Le ultime che hanno interessato contestualmente tutte le quindici Regioni ad autonomia ordinaria.

[674] Rispetto al quale in tale sede ci si limiterà a fare dei richiami, senza pretesa di completezza.

[675] Permettendo loro di concludere la consiliatura, con le sole eccezioni costituite da casi in cui sono sorte vicende giudiziarie che hanno interessato la persona del Presidente (al riguardo si può fare cenno – senza alcuna pretesa di completezza – ai casi del Presidente dell'Abruzzo, Del Turco, nel 2008, del Presidente della Regione Lazio, Marrazzo, nel 2010 e del Presidente dell'Umbria, Marini, nel 2019).

(par. 1), proseguendo con accenni alla giurisprudenza costituzionale più significativa (par. 2) e con una digressione sui limiti al numero di mandati consecutivi dei Presidenti di Regione (par. 3). Nella medesima logica e in stretta consequenzialità con le altre tre parti, si analizzeranno – infine e sinteticamente – i principali aspetti positivi e negativi emergenti dalla prassi degli ultimi vent'anni della forma di governo regionale (par. 4).

1. L'elezione del Presidente di Regione nello sviluppo storico-istituzionale-politico.

Seguendo l'ordine delineato in premessa, si ripercorrerà, in estrema sintesi, l'*excursus* della forma di governo regionale. Com'è noto, l'attuale forma di governo regionale è nata con l'obiettivo di superare "il *deficit* di autorevolezza politica"[676], di cui hanno sofferto le regioni dalla loro istituzione fino alla fine del secolo.

Adottando una prospettiva diacronica, infatti, dalla loro effettiva istituzione nel 1970, la forma di governo delle Regioni italiane ha subito un'evoluzione che può essere descritta, distinguendo tre fasi[677]. Le prime due delle quali (dal 1970 al 1995, la prima, e dal 1995 al 2000, la seconda) non vedono modifiche costituzionali e trovano il proprio fondamento negli artt. 122, comma 5 e 126 della Costituzione, che recavano rispettivamente "il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti" e "il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare. Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale". Tali previsioni trovano applicazione fino alle modificazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999[678].

Nella c.d. prima fase, il Consiglio regionale veniva eletto con sistema elettorale proporzionale puro ed il presidente della Giunta veniva eletto dal Consiglio regionale, generalmente assieme alla stessa lista degli assessori regionali. Non c'era, inoltre, una votazione di tipo fiduciario, ma la formazione del governo regionale era preceduta da un dibattito consiliare sul programma di governo presentato dalla maggioranza. La Giunta regionale poteva essere revocata[679] in ogni momento dal Consiglio regionale, per lo più attraverso mozioni motivate votate per appello nominale, e decadeva altresì, generalmente, anche in caso di dimissioni di un certo numero di assessori[680].

---

[676] Così R. BIN, *Statuti regionali e morale costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 novembre 2001.

[677] Così L. SPADACINI e F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, *Astrid,* Rassegna 12/2023.

[678] Applicabili a partire dalla già menzionata legislatura regionale aperta dalle elezioni del 2000.

[679] Più precisamente, lo strumento tecnico con il quale il Consiglio fa concludere l'esperienza di una Giunta era generalmente denominato "mozione di revoca" ma in alcuni casi si parlava di "mozione di sfiducia". Gli statuti che introdussero tale terminologia furono lo Statuto ligure (art. 40), quello molisano (art. 25) e quello piemontese (art. 33).

[680] Per un approfondimento vedasi, tra gli altri, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Sesta edizione, Padova, 1997, p. 300 ss.

Conseguentemente, tale modello era caratterizzato da una forte instabilità[681]. Al fine di inquadrare al meglio quelle che si sono definite – non senza una certa approssimazione – seconda e terza fase, occorre avere ben presente il contesto in cui esse vanno ad inserirsi. Negli anni '90, infatti, si radicavano le fondamenta dal punto di vista teorico, culturale e istituzionale per la revisione costituzionale del Titolo V. Si tratta pertanto di un processo storico-istituzionale di progressiva maturazione del protagonismo delle autonomie territoriali come nuovi centri di legittimazione del potere pubblico[682], che appunto culminerà con la ben nota Revisione costituzionale del 2001. Tale sviluppo trova le propria fondamenta proprio nelle riforme che avevano modificato i meccanismi di elezione e di legittimazione degli organi di governo degli enti dell'autonomia territoriale: dapprima dei Comuni e delle Province nel 1993, e poi delle Regioni con la legge elettorale del 1995[683]. L'elemento caratterizzante tali riforme è costituito specificamente dall'elezione diretta dei vertici degli esecutivi comunali e provinciali, e poi dell'esecutivo regionale, con l'espressa finalità di rendere più forte la legittimazione di questi organi nei confronti del corpo elettorale. La riforma era peraltro necessitata anche dalla doverosa individuazione di un "contrappeso" alla perdita di legittimazione subìta dagli organi rappresentativi a seguito del disfacimento del sistema dei partiti della c.d. prima Repubblica per via delle vicende giudiziarie e politiche di "Tangentopoli".

Ne discendeva pertanto una chiara scelta nel senso dell'investitura diretta degli organi di governo, dapprima per le amministrazioni c.d. "di prossimità" e, successivamente, per le Regioni[684].

Inquadrato in estrema sintesi il contesto storico-politico-istituzionale in cui si innestavano tali riforme, si comprende come con la legge elettorale 23 febbraio 1995, n. 43 – che inaugurava la c.d. seconda fase – venisse riformato il sistema di elezione dei Consigli regionali, introducendo un meccanismo di indicazione del Presidente della Giunta da parte degli elettori. La legge elettorale 23 febbraio 1995, n. 43, prevedeva infatti che il sistema elettorale proporzionale fino ad allora vigente, continuasse ad essere utilizzato unicamente per i quattro quinti dei seggi del Consiglio regionale. Il restante quinto veniva assegnato in modo da assicurare almeno il 55% dei seggi consiliari alla coalizione di liste vincente. Per garantire tale effetto, peraltro, si prevedeva di aumentare il numero dei consiglieri regionali componenti l'organo, nel caso in cui il quinto di seggi destinato al premio di maggioranza

[681] Sul punto vedasi, tra gli altri: C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale* in A. BARBERA – L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, p. 223 ss.

[682] Così M. CECCHETTI, *Quaderno n. 26, Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, 2023, Lezione tenuta in data 2 febbraio 2022 (trascrizione elaborata dall'Autore), p. 162 e ss.

[683] E con la riforma di cui alla legge costituzionale n. 1/1999, di cui si tratterà *infra,* e che inaugura la c.d. terza fase.

[684] Similmente M. CECCHETTI, *Quaderno n. 26, Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi,* cit., p. 163 e ss.

non si fosse rivelato sufficiente[685]. I capilista regionali non venivano automaticamente eletti Presidenti della Regione, ma ognuno di essi, a seguito delle elezioni del 1995, venne in effetti eletto Presidente dall'organo consiliare. Si trattava, pertanto, di una candidatura *de facto*, provocata dal comparire del nome del candidato sulla scheda elettorale, che costituiva per il Consiglio una indicazione politica ma non un obbligo giuridico a preporre alla carica di Presidente il candidato risultato vincitore[686].

La terza stagione, infine – com'è noto, ancora perdurante – è inaugurata dalla legge cost. n. 1 del 1999, che, per così dire, costituzionalizzava l'elezione diretta del Presidente della Regione, il quale può essere sfiduciato dal Consiglio soltanto a pena di scioglimento dello stesso attraverso il, più volte menzionato, sistema del *simul stabunt, simul cadent*. Il nuovo art. 122 Cost., infatti, prevede 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". Il nuovo art. 126 Cost., inoltre, statuisce 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".

Prescindendo dai fiumi di inchiostro versati dalla dottrina – alla quale si rimanda[687] – affannatasi ad inquadrare tale formula regionale "all'italiana" in una piuttosto che in un'altra delle forme di governo, si porrà l'attenzione principalmente sugli effetti di rafforzamento

---

[685] Tale quinto di consiglieri veniva tratto da liste regionali di coalizione; il nome del capolista di tali liste regionali era riportato sulla scheda elettorale a fianco delle diverse liste rappresentative delle forze politiche che costituivano la coalizione.

[686] Così e più diffusamente L. SPADACINI e F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, Astrid, Rassegna 12/2023.

[687] Il modello della forma regionale standard o transitoria è stato, infatti, considerato a seconda dei casi un sistema:
- presidenziale – in ragione dell'elezione diretta dell'Esecutivo;
- parlamentare (sottolineando la permanenza del rapporto di responsabilità politica della Giunta verso il Consiglio);
- semipresidenziale.

Come sottolinea C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 84, ci sono state etichette ad effetto quali "forma di governo a reciproco ostaggio" ovvero "fondata sul reciproco ricatto", "forma di governo neo-presidenziale", "semiparlamentare", "forma di governo neo-parlamentare". L'Autore, a sua volta, propone la definizione di "governo di legislatura con premier elettivo".

Tra coloro che fanno riferimento alla forma di governo "neopresidenziale", E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 109. Sulla nuova forma di governo regionale, vedasi anche: A. BARBERA, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.*, 1999, p. 572 e ss.; S. MANGIAMELI, *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.; G. ROLLA, *La nuova forma di governo regionale: note alla legge costituzionale n. 1/99*, in Prime note, 2000, p. 26 e ss.; A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni),* in Le Regioni, 1999, p. 1067 e ss.; M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in Pol. dir., 2000, p. 203 e ss.

dell'esecutivo ed il conseguente indebolimento delle assemblee legislative regionali che ne sono scaturiti[688].

2. *Dalle previsioni costituzionali al diritto vivente: la Giurisprudenza costituzionale.*

Prescindendo dagli anzidetti sforzi di inquadramento concettuale, l'impianto derivante dalla l. cost. n. 1 del 1999[689] delinea una forma di governo "transitoria", applicabile a tutte le Regioni ordinarie fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti di autonomia e delle nuove leggi elettorali regionali. Disposizioni di analogo tenore sono dettate dalla l. cost. n. 2 del 2001 per le Regioni a Statuto speciale[690].

In tale modello si possono individuare i seguenti elementi:

- l'elezione diretta[691];
- l'elezione in Consiglio del candidato alla presidenza;
- la potestà, in capo al Presidente, di nominare e di revocare i componenti della Giunta;
- la rigida applicazione del già menzionato principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Tale quadro, così semplicisticamente ricostruito, a ben vedere, presentava al contempo una – già analizzata *supra* – chiara impronta ed alcune evidenti falle, delle quali i consigli regionali non tardarono ad approfittare al fine di ottenere una reviviscenza dei moduli assembleari del passato. Gli stessi consigli regionali tuttavia trovarono, per così dire, la strada lastricata dagli interventi della giurisprudenza costituzionale[692].

Nella fase di scrittura dei nuovi Statuti regionali veniva contestato non tanto il principio dell'elezione diretta del Presidente, quanto le sue immediate conseguenze. Le critiche si appuntavano infatti sulla regola del *simul stabunt, simul cadent*. Le ragioni di tale ostilità erano sostanzialmente di due ordini[693]: da un lato, si temeva che togliendo al Consiglio regionale il potere di rimuovere l'esecutivo ne sarebbe derivata una *deminutio* della funzione

---

[688] Opinione condivisa in maniera unanime dalla dottrina. Vedasi, tra gli altri, da V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 108.

[689] E segnatamente dall'art. 5 della menzionata legge costituzionale.

[690] Con le eccezioni, non trascurabili, della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano per le quali è mantenuta la forma di governo parlamentare pura. Non ci si dilunga sul punto in quanto – come accennato in sede introduttiva – si vuole incentrare l'intervento complessivo sul regionalismo avendo come *focus* unicamente le Regioni a statuto ordinario.

[691] Sebbene alcuni autori abbiano sostenuto che non si trattasse di una vera e propria elezione diretta: per tutti, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 65, ad avviso del quale l'elezione prevista dal regime transitorio non sarebbe un'elezione diretta "essendo contestuale (e non solo contemporanea) a quella del Consiglio e riguardando non già un candidato alla guida dell'esecutivo, bensì un capolista delle elezioni consiliari, che viene proclamato Presidente in ragione di questa sua natura di numero uno di una lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale".

[692] Come si vedrà meglio *infra.*

[693] Così R. BIN, *Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso,* in *Quaderni Costituzionali*, 23 aprile 2002.

di controllo politico; dall'altro, si pensava che la soluzione adottata dalla riforma costituzionale fosse troppo drastica, prevedendo lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale anche quando, come nel caso di morte o di impedimento del Presidente, nessuna "colpa" fosse riferibile all'Assemblea. L' obiezione tradizionalmente mossa alla prima critica tende a negare che il ruolo e la funzione di un'Assemblea elettiva dipenda esclusivamente dal potere di far cadere l'esecutivo[694].

Neppure la seconda critica coglie nel segno laddove si rilevi come la rigidità del meccanismo costituzionale trovi la propria ragion d'essere nell'obiettivo di correggere il difetto di non avere una classe politica stabile.

Comunque la si pensi sul punto, le menzionate critiche sono in qualche modo prodromiche ai tentativi degli Statuti di evitare la drastica alternativa del *simul stabunt, simul cadent*.

La Corte Costituzionale – prescindendo dalle specificità delle singole questioni su cui si è pronunciata – ha chiarito a più riprese come i due modelli, l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e l'investitura mediata dell'esecutivo (modello presidenziale e parlamentare), non fossero sovrapponibili. In altri termini delle due l'una, *tertium non datur*.

Questo il nucleo caratterizzante la ricca e discussa giurisprudenza costituzionale, che, sin dalla sua prima sentenza in materia – la n. 304 del 2002 sulla delibera statutaria approvata dalla Regione Marche il 24 luglio del 2001 –, ha chiarito che il nucleo della riforma, ovvero il *simul simul*, non potesse essere derogato se non configurando una forma di governo parlamentare pura, con elezione consiliare del Presidente della Giunta.

Nella delibera in parola si affermava, infatti, che fino all'approvazione del nuovo Statuto di autonomia, il Vicepresidente della Giunta regionale sarebbe subentrato al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni, nel caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo. Tale deroga al disposto dell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 veniva ritenuta dal giudice costituzionale illegittima proprio perché interveniva in modo parziale e contrastante sulla disciplina transitoria di livello costituzionale, da ritenersi invece inemendabile sino all'approvazione dei nuovi Statuti[695].

La vera e propria decisione "pilota", tuttavia, è costituita dalla – ben più nota – sentenza n. 2 del 2004, la quale ha accertato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della delibera statutaria approvata in seconda deliberazione dal Consiglio regionale della Calabria in data 31 luglio 2003.

Senza dilungarci sulla vicenda *de qua*[696], in questa sede va rilevato unicamente che la Corte Costituzionale dichiarò l'illegittimità del disposto normativo[697], il cui evidente fine era quello di neutralizzare gli effetti del *simul simul* e far riacquistare centralità politica al Consiglio, in violazione degli artt. 122 e 126 Cost. come interpretati dalla Consulta.

---

[694] Muove tale obiezione, tra gli altri, R. Bin, *Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso*, in Quaderni Costituzionali, 23 aprile 2002.

[695] Sul punto F. FURLAN*, Il presidente della Regione*, cit., p. 73.

[696] Che sarà trattata, invece – seppur sotto un diverso angolo visuale – in un successivo paragrafo.

[697] Su cui ci si soffermerà nell'ambito del paragrafo specificamente dedicato al "Caso Calabria".

Dopo un'ampia premessa sulla forma di governo "normale", caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto di un Presidente della Giunta fornito di "forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione", e della possibilità per gli statuti regionali di optare per "altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta" non fondati sull'elezione presidenziale diretta, il Giudice delle Leggi affermava che il modello proposto dallo Statuto calabrese era "caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vicepresidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla 'nomina' da parte del Consiglio regionale". Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della delibera calabrese in quanto in aperta violazione degli artt. 122, comma 5, Cost. – avendo previsto l'elezione diretta anche del Vicepresidente – e 126, comma 3, Cost. – avendo eliminato il potere presidenziale di decretare lo scioglimento del Consiglio tramite la presentazione delle proprie dimissioni[698].

Sebbene abbiano aperto un diffuso dibattito, nel quale è emersa una difformità di vedute[699], sicuramente le due pronunce summenzionate hanno il pregio di aver posto le Regioni di fronte alle proprie responsabilità, colpendo i tentativi di svuotare di significato l'espressione "elezione diretta"[700].

L'opzione per così dire di politica costituzionale compiuta dal legislatore – indipendentemente da come la si pensi – è stata chiara nel suo nucleo essenziale e ha implicato che il vincolo del *simul simul* potesse essere pretermesso nel solo caso in cui uno statuto avesse adottato una modalità di investitura del Presidente della Regione diversa dall'elezione diretta.

Il nucleo essenziale della forma di governo regionale – poco sopra delineato – è stato cristallizzato nitidamente dalla Corte costituzionale. E si badi alla circostanza per cui ciò sia stato fatto tanto con riferimento al regime transitorio in attesa dell'adozione di un nuovo statuto organico, di cui alla Sent. n. 304 del 2002, quanto con riferimento allo statuto definitivo della Regione Calabria, di cui alla sentenza n. 2 del 2004, sottolineando la pregnanza dell'opzione di fondo[701].

---

[698] Sul punto, più diffusamente, F. FURLAN, *Il presidente della Regione*, cit., p. 78.

[699] Vedasi, a titolo meramente esemplificativo, la dottrina adesiva al modello ibrido disciplinato dallo statuto calabrese, ancor prima della pronuncia della Corte, M.OLIVETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2002 e il successivo dibattito sviluppatosi sullo stesso forum, tra cui, in maniera adesiva, M. VOLPI, *Ma le Regioni hanno o no qualche spazio di autonomia nella scelta della forma di governo?*, *ibidem*, 26 aprile 2002.

[700] Della medesima opinione E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, 14 gennaio 2016, *Consulta online*.

[701] Sul punto vedasi, tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, cit..

Guardando al rovescio della medaglia, sicuramente la Corte con le pronunce poc'anzi brevemente commentate ha irrigidito in misura significativa la forma di governo in parola, rendendo sostanzialmente irrealizzabili modifiche significative al modello delineato.

Traguardando la questione da questo angolo visuale, una – seppur parziale – apertura si è avuta con le sentenze nn. 372 e 379 del 2004 con le quali il giudice costituzionale risponde alle questioni di costituzionalità sollevate dall'Avvocatura dello Stato sulle delibere statutarie approvate dai Consigli di Toscana ed Emilia-Romagna.

Degno di nota risulta il giudizio di infondatezza relativo alle disposizioni statutarie (art. 32, St. Toscana e art. 28, St. Emilia-Romagna) che obbligano il Presidente della Giunta a presentare in Consiglio il programma di governo, prevedendo, inoltre, un voto consiliare sul medesimo[702].

Al riguardo, la Consulta ha chiarito che qualsiasi intervento successivo del Consiglio potrà produrre effetti di tipo politico ma non potrà determinare alcun vincolo giuridico, se non nel caso estremo della rottura del rapporto di consonanza politica – si badi al fatto che la Corte utilizza il termine "consonanza" e non fiducia – che si instaura nel momento elettorale fra corpo elettorale, maggioranza e presidente[703], il venir meno del quale deve necessariamente comportare il ricorso al voto.

3. *Il limite di mandati consecutivi: breve digressione su una problematica di stretta attualità.*

La descritta revisione costituzionale non ha esplicitato un limite inerente ai mandati dei Presidenti di Regione, facendo ritenere che la Costituzione avesse operato un ampio rinvio alla legge per la definizione di tali limiti[704].

Nell'ultimo periodo la contingenza ha riaperto il dibattito sulla questione dell'applicazione del divieto del terzo mandato previsto per il Presidente della regione, direttamente eletto dal

[702] Per approfondire il tema, F. FURLAN, *Il presidente della Regione*, cit., p. 78.

[703] Riguardo al rapporto che intercorre tra il corpo elettorale, il Consiglio e il Presidente, la Corte – nella pronuncia citata – afferma che : "L'articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio prende le mosse, come s'è detto, dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale. Ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo. È intrinseca a questo modello una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia. Estendere gli effetti di questa ad un atto di approvazione del programma politico del Presidente della Giunta equivarrebbe ad un conferimento di fiducia iniziale senz'altro coerente in una forma di governo che non prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, ma contraddittorio con 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" (5, CiD).

[704] Così M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, *Federalismi*, 7 febbraio 2024, fasc. n. 3, p. 156.

corpo elettorale, dalla l. n. 165 del 2004, che già aveva impegnato costituzionalisti e mondo politico nel recente passato[705], fornendoci lo spunto per una, quantomai succinta, riflessione sul limite dei mandati elettorali.

Com'è noto, l'art. 2, lett. f della l. n. 165 del 2004 individua come norma di principio in materia di ineleggibilità 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". L'appartenenza di tale limite al *genus* delle ineleggibilità, tuttavia, è tutt'altro che pacifica. In tal senso militerebbe la giurisprudenza amministrativa formatasi sull'art. 51 TUEL in relazione al divieto di terzo mandato consecutivo per Sindaco e Presidente di Provincia, la quale, in linea con parte della dottrina, ritiene che la violazione della regola del terzo mandato consecutivo configuri proprio una causa di ineleggibilità e non di incandidabilità[706].

Altra parte della dottrina[707], di converso, considera detto divieto come una forma di incandidabilità dato che si tratta di una forma non rimovibile di ineleggibilità ed accertabile *ex ante*, al momento della presentazione delle liste elettorali da parte degli Uffici elettorali[708].

Più interessante e di maggior rilievo risulta il dibattito sull'auto-applicabilità, in assenza di recepimento regionale, del principio fondamentale contenuto nella citata disposizione.

Al riguardo, sussiste una difformità di vedute tra dottrina e giurisprudenza. La prima, tendenzialmente, ritiene che il principio statale, anche in virtù del suo evidente e ben definito portato normativo che non necessita di una specifica regolazione regionale per essere applicato, sarebbe immediatamente vincolante in quelle regioni i cui statuti abbiano optato per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta[709].

---

[705] Vedasi, tra gli altri, L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 26 marzo 2010, reperibile in *www.forumcostituzionale.it*; L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, 489-515; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del presidente della giunta regionale: una questione complessa*, in www.federalismi.it, n. 19/2009.

[706] cfr. Tar Campania, sez. I, sentenza n. 1485 del 2003

[707] Vedi per tutti, F. DRAGO, Commento all'articolo 2, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 52.

[708] Così, F. FURLAN, *Il presidente della Regione*, cit., p. 117 ss.

La circostanza che il divieto di terzo mandato non costituisca una causa di ineleggibilità ma di incandidabilità sembra confermata anche dalla L.r. Abruzzo n. 51 del 2004 (art. 1, comma 3) e dalla L.r. Toscana n. 25 del 2004 (art. 12, comma 7).

[709] Così M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei princìpi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, cit. Nel medesimo senso, M. RAVEIRARA, *Il limite del doppio mandato*, cit., e L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato*, cit., p. 22, il quale sottolinea come "Dove il legislatore regionale è intervenuto, si è limitato a ribadire pedissequamente il divieto di terzo mandato consecutivo, senza darvi alcun ulteriore svolgimento: una conferma – si direbbe – del basso grado di astrattezza di quella disposizione, che non richiederebbe altro che un'attività di materiale riproduzione da parte delle Regioni". Sul punto vedasi anche M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, p. 279, per il quale si tratterebbe di "un principio fondamentale (…) che sembra piuttosto un dettaglio". Propende per l'immediata applicabilità anche N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, 220.

Anche in dottrina non è mancato, tuttavia, chi ha ritenuto che il principio statale dovrebbe rimanere improduttivo di effetti finché non sia stato recepito dalla legislazione elettorale regionale. In tal senso vedasi, tra gli altri, L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum*

Su posizioni diametralmente opposte si è assestata la giurisprudenza di merito. Al riguardo, il caso maggiormente noto è quello della giurisprudenza milanese nel caso del Presidente della Regione Lombardia, Formigoni, candidatosi, nella primavera del 2010 ed eletto – se ci si permette il paragone calcistico – sul campo per il quarto mandato consecutivo ma formalmente solo per il secondo – considerando come *dies a quo* l'adozione della menzionata legge statale[710].

La Corte d'Appello di Milano[711], infatti, confermando la decisione del Tribunale di primo grado[712],ha seguito un'interpretazione formalistica – riassumibile nei seguenti tre punti[713]:

a) la l. n. 165 del 2004 non assume portata precettiva poiché "il chiaro tenore letterale della norma in esame letto alla luce della disciplina costituzionale in materia di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, introdotta dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione", ascrive la materia elettorale alla potestà concorrente;
b) i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale non si possono considerare immediatamente applicabili in quanto rivolti solo ed esclusivamente al legislatore regionale: è la stessa lett. f del summenzionato art. 2 a contenere un esplicito rinvio alla "normativa regionale adottata in materia" collegando l'operatività del divieto alla regolamentazione da parte della Regione della intera materia elettorale;
c) la l. n. 165 del 2004, in quanto legge di principio, non esaurisce ogni aspetto concernente la causa di ineleggibilità in questione, che è compito delle Regioni disciplinare.

Esaminati i due interrogativi che da sempre hanno affannato la dottrina sulla tematica *de qua*, e presa posizione da un lato nel senso della riconducibilità del tetto ai mandati nell'alveo delle incandidabilità e dall'altro nel senso della sua auto-applicabilità, non ritendendo che possano essere condivise le argomentazioni formalistiche dei Giudici milanesi, non resta che esprimersi brevemente sulla *ratio* e sui i pro e i contro della previsione di un limite al numero di mandati consecutivi.

Come accennato, si tratta di un tema tornato recentemente alla ribalta in ragione di un decreto legge deliberato dal Consiglio dei ministri in data 25 gennaio 2024, che ha disposto la possibilità di un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni di consistenza demografica tra i 5.000 e il 15.000 abitanti e rimosso ogni limite alla rielezione in quelli di consistenza inferiore.

Quad. cost., 26 marzo 2010, reperibile in www.forumcostituzionale.it. L'autore enfatizza il riferimento normativo: "sulla base della normativa regionale adottata in materia". Ed aggiunge: "Mi pare, cioè, innegabile che il Legislatore statale abbia voluto espressamente individuare il dies a quo dell'applicazione del principio di cui alla norma citata nelle prime elezioni successive all'avvenuta ricezione della norma de qua da parte della legislazione delle singole Regioni", p. 3.

[710] e quindi dal 2004.

[711] nella sentenza n. 1404/2011

[712] sentenza n. 9053/2010

[713] Così illustrata da Così, F. FURLAN, *Il presidente della Regione*, cit., p. 118 ss., del quale si segue la schematizzazione.

Il dibattito sul punto – tutt'altro che sopito – vede contrapporsi due differenti scuole di pensiero. Da un lato, la limitazione al numero dei mandati potrebbe compromettere la continuità gestionale, non consentendo agli amministratori di completare i progetti intrapresi durante i mandati precedenti.

Conseguentemente, minore è il limite dei mandati per cui si può concorrere e minore sarà la tendenza ad attuare politiche sul lungo periodo.

La sfida, pertanto, consiste nel trovare un equilibrio che valorizzi sia il rinnovamento politico sia l'efficacia amministrativa, rispettando al contempo la volontà degli elettori.

La limitazione dei mandati, dall'altro lato, può favorire il rinnovamento e prevenire la corruzione. Com'è noto, infatti, le attività corruttive tendenzialmente richiedono una conoscenza tra chi ha un incarico pubblico ed il privato che richiede del tempo per svilupparsi.

Impostata in questi termini la questione e presi in considerazione i vantaggi e gli svantaggi dell'una e dell'altra opzione, la soluzione da adottare dipenderebbe dalla discrezionalità del legislatore. E tuttavia, non si può fare a meno di osservare come la Corte costituzionale abbia individuato nel limite ai mandati consecutivi un principio generale dell'ordinamento giuridico. Argomentazioni di questo tenore si possono rintracciare nei casi in cui si è espressa sulle previsioni limitatrici relative sia a cariche pubbliche[714]sia a numerosi ordini professionali[715].

Sulla scorta di tale impostazione generale, la Corte di Cassazione nel recente passato ha affermato principi simili in materia di enti territoriali.

Epitomico da questo angolo visuale risulta un passaggio di una recente pronuncia[716] in cui si afferma che "è comunemente riconosciuto" come il limite ai mandati consecutivi dei sindaci (introdotto con la legge n. 81 del 1993), sia stato pensato quale temperamento "di sistema" rispetto alla contestuale introduzione della loro elezione diretta[717].

La previsione del suddetto limite rappresenta, d'altro canto, un "punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere che ne deriva in capo a una sola persona" e tale impianto può dare luogo a "effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione"[718].

Delineato tale quadro generale, residua il problema se il principio in parola possa considerarsi applicabile ad ogni livello di governo o meno.

---

[714] Quali il C.S.M.

[715] Sul punto M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, cit., p. 166.

Tra le altre, si può fare riferimento alla sentenza n. 173 del 2019, in cui, a proposito del Consiglio forense, la Consulta ha ritenuto ragionevole l'applicazione immediata del divieto del terzo mandato consecutivo, volta ad evitare la creazione di rendite di posizione.

[716] sent n. 60 del 2023.

[717] Sul punto vedasi anche Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060, nonché sentenze, 4 dicembre 2 012, n. 21685, 5 giugno 2007, n. 13181, e 3 agosto 2002, n. 11661

[718] Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765.

Sicuramente la necessità di tale limite può manifestarsi più nitidamente nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità[719], ma sussistono i margini per considerarlo – come si è accennato sopra – un principio generale doverosamente applicabile a qualunque livello.

4. *Aspetti positivi e criticità emergenti dalla prassi degli ultimi vent'anni. Il trade-off tra rigidità e stabilità.*

Il contesto storico ed il quadro normativo, dottrinale e giurisprudenziale succintamente ricostruiti, ci consentono di svolgere alcune sintetiche riflessioni sui pregi e difetti dell'impianto scaturito dalla l. costituzionale n. 1 del 1999 alla luce della prassi degli ultimi vent'anni.

Il modello sopra delineato, che unisce elementi del parlamentarismo[720] (la facoltà del legislativo di votare una mozione di sfiducia) ad elementi del presidenzialismo (l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'Esecutivo), ha fatto emergere degli innegabili effetti positivi ma anche alcuni aspetti critici[721], che si tenteranno sommariamente di enucleare, sempre assumendo quale riferimento il portato dell'elezione diretta, che costituisce l'angolo visuale del presente intervento.

Il principale effetto positivo è sicuramente costituito dall'obiettivo – indubbiamente raggiunto – di ottenere la stabilità dei governi regionali. Esula dall'orizzonte di questa breve riflessione indagare compiutamente sui dati empirici che portano a tale generale affermazione, ma si possono evidenziare alcuni aspetti che paiono sufficienti ad avvalorare tale considerazione generale:

a) sei Regioni (Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto) hanno visto sempre giungere la consiliatura al termine naturale del mandato;
b) la drastica diminuzione delle crisi dei governi regionali legate a lacerazioni del rapporto tra Presidente e maggioranza consiliare;
c) la durata in carica dei governi regionali è passata dai diciassette mesi anteriforma ai cinquanta mesi attuali;
d) continuità dell'azione di governo e tendenziale capacità di realizzare il programma con cui il candidato Presidente si era presentato agli elettori[722].

---

[719] Al riguardo, vedasi Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 29 marzo 2013, n. 7949; Consiglio di Stato, sezione prima, parere 1° febbraio 2016, n. 179.

[720] Sebbene non sia mancato chi abbia sottolineato – sotto questo angolo visuale in maniera neppur eccessivamente peregrina – come sia "difficilmente compatibile con il nucleo essenziale del parlamentarismo un modello di forma di governo nel quale il legislativo possa sì votare la sfiducia all'esecutivo ma a pena del proprio suicidio istituzionale". Così E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, p. 257.

[721] Più diffusamente sul punto, recentemente F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?* ConsultaOnline.

[722] Così F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, Cit.

È stato correttamente notato[723], peraltro, come vada fatto un adeguato distinguo tra stabilità dell'Esecutivo ed efficacia dell'azione governativa, tra le quali – com'è noto – non sussiste un rapporto di corrispondenza biunivoca, in quanto nella specifica esperienza delle forme di governo regionali degli ultimi decenni "non sono mancati casi di 'immobilismo' e di cattiva gestione della cosa pubblica, come dimostra, tra l'altro, il commissariamento di alcune Regioni in un settore fondamentale come quello della Sanità".

Accanto ed in aggiunta a tale innegabile elemento di forza della forma di governo regionale, devono essere considerate altre caratteristiche, che – sebbene possano essere annoverate anche quali elementi non completamente ascrivibili tra i pregi – possono ricondursi comunque tra quelle generalmente ritenute positive.

Può farsi riferimento in primo luogo alla maggiore visibilità del Presidente della Regione, tanto da assumere nel gergo comune l'appellativo di "governatore"[724]. In secondo luogo, va fatto cenno alla preminenza non solo giuridica ma anche politica del Presidente nei confronti degli altri componenti della Giunta. In terzo ed ultimo luogo, costituisce elemento tendenzialmente positivo la possibilità per il corpo elettorale "di determinare con il suo voto esiti certi" generando quindi "ricambi di classe politica dirigente"[725].

Sussistono, tuttavia – si diceva *supra* –, delle, altrettanto indiscutibili, criticità nel modello *de quo* che contraddistinguono questa innovativa forma di governo.

Al riguardo ed in primo luogo, deve considerarsi la rigidità del sistema istituzionale che – con terminologia cara agli studiosi di Scienza delle finanze – si pone in una sorta di *trade-off* rispetto alla stabilità degli esecutivi, tale per cui se ne viene accentuata una, l'altra necessariamente verrà – in tutto o in parte – sacrificata.

Dai due capisaldi sopra illustrati – costituiti dall'elezione diretta e dall'applicazione del meccanismo del *simul simul* – deriva un sistema rigido, nel quale non sussistono spazi per sostituire il Presidente della giunta regionale eletto. "E la fine obbligata della legislatura finisce per conseguire anche ad eventi che colpiscono la persona del capo dell'Esecutivo (morte, impedimento permanente, applicazione di misure cautelari) senza che siano insorti, all'interno della maggioranza, dissidi di natura politica. Analogo discorso può farsi per le dimissioni "nucleari": l'idea base è di affidare al capo dell'Esecutivo uno strumento di pressione nei confronti della propria maggioranza"[726].

---

[723] Così G. FERRI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2020.

[724] Sul punto va notato come la Consulta non abbia perso l'occasione di rammentare – nella C. cost., 105 del 2011 in *Giur. Cost* – come la corretta dizione sia quella di "Presidente pro-tempore della Giunta regionale".

[725] In questi termini si esprime C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI -S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, 167 ss.

[726] In questi termini, F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta*? Cit., p. 1028.

Al riguardo, va notato, tuttavia, come l'arma delle dimissioni presidenziali sia stata utilizzata per motivi politici una sola volta (dal Presidente sardo Soru nel 2008) mentre in otto casi [Abruzzo 2008 (Del Turco), Calabria 2014 (Scopelliti), Emilia-Romagna 2014 (Errani), Lazio-2010 (Marrazzo) e 2012 (Polverini), Sicilia-2008 (Cuffaro) e 2012

In secondo luogo e sullo sfondo, quale elemento negativo del sistema poc'anzi delineato – si appalesa la marginalizzazione dell'assemblea rappresentativa, sostanzialmente incapace di esercitare una funzione di controllo sulla Giunta, riducendosi talvolta a mero ratificatore di scelte già prese.

Alle ragioni di tale intrinseca debolezza si è già accennato sopra e si dirà nei successivi interventi. Sia consentito in questa sede unicamente sottolineare come la ragione di fondo – com'è evidente – è costituita dall'operare del *simul simul* che indebolisce la posizione istituzionale dei Consigli[727].

Non vanno peraltro sottovalutate altre ragioni, che hanno determinato *de facto* tali conseguenze, tra le quali spicca il sistema elettorale, proporzionale con premio di maggioranza[728].

In terzo ed ultimo luogo, com'è noto, dal modello così delineato discende una concentrazione dei poteri nella persona del Presidente di Regione – caratterizzato dalla natura anfibia di rappresentante istituzionale dell'ente e di capo del governo regionale, raramente riscontrabile in altre forme di governo[729].

Alla luce di quanto sopra succintamente esposto, sussistono buone ragioni per credere che alcuni dei summenzionati punti di forza e di debolezza possano replicarsi anche a livello statale.

E tuttavia – tentando una quantomai approssimativa conclusione – non si può fare a meno di notare come il modello delineato costituisca *un unicum* nel panorama delle forme di governo, difficile da trasporre fedelmente a livello nazionale, se non a costo – per tacer d'altro – di cancellare – se non formalmente, *de facto* – la figura del Presidente della Repubblica.

Si noti, inoltre, come la sostanziale inamovibilità del Presidente di Regione dia una sicurezza nella continuità della gestione del potere[730].

D'altro canto – come si è detto sopra – tale modello costituisce una "soluzione all'italiana", mai sperimentata altrove né a livello sub-statale, né a livello nazionale[731].

(Lombardo), Umbria 2019 (Marini)], il Presidente della Regione si è dimesso/a per il suo coinvolgimento in indagini penali (inerenti la sanità regionale o la c.d. rimborsopoli) oppure per la condanna riportata in un processo penale.

[727] Dal momento che questi sono di fatto impossibilitati a sfiduciare il Presidente perché ciò comporterebbe il proprio contestuale scioglimento e sono sotto il ricatto delle dimissioni di questi.

Sul punto si rimanda, tra gli altri, a E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit., p. 258.

[728] Per altre ragioni a fondamento di tale rigidità vedasi, F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?* Cit., p. 1030.

[729] Similmente, al riguardo, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. FERRARI - G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 215 ss.

[730] Così M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, *Federalismi*, 7 febbraio 2024, fasc. n. 3, p. 151.

[731] Com'è noto, una variante assai meno rigida, con caratteri di maggiore coerenza interna, detta "neo-parlamentare", fu sperimentata solo in Israele per alcuni anni. Sulla mancanza di modelli con cui comparare tale forma di governo regionale vedasi A. DIGIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, n. 2. Sulla forma di governo israeliana, per tutti, E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2002, n. 2, p. 239 ss.

Uno dei pochi temperamenti alla preminenza monocratica che il Presidente di Regione assume tramite l'elezione diretta ed i suoi corollari, può essere costituito dal limite dei mandati consecutivi.

In tale ottica – da ultimo considerata – di trasposizione del principio dell'elezione diretta a livello nazionale[732], sarebbe sicuramente opportuno inserire – fors'anche in Costituzione – un limite ai mandati consecutivi, che costituirebbe un necessario bilanciamento alla forza di un premier elettivo.

[732] Sul punto vedasi, da ultimo, A. ZANON, *Su quanto possa o debba essere forte un Presidente del consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 2 del 2024, p. 96.

L'ELEZIONE DEL VICE PRESIDENTE DI GIUNTA: VENT'ANNI DAL "CASO CALABRIA" E POSSIBILI SUGGESTIONI SULLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE.

di Andrea Eugenio Chiappetta

SOMMARIO*:* 1. Il principio del *simul stabunt vel simul cadent* nella forma di governo regionale – 2. Forma di governo e forma di stato nella distribuzione dei poteri regionali – 3. La riproducibilità del modello regionale nel sistema nazionale – 4. 'Premierato' e punti critici di contatto con il modello calabrese del ticket presidenziale – 5. Limiti e principi comuni (un cenno)

1. Il principio del simul stabunt vel silmul cadent nella forma di governo regionale.

Nella varietà delle forme di governo rese possibili dall'autonomia statutaria, il legislatore regionale incontra un limite invalicabile nel rispetto dei principi costituzionali e nell'armonia con la Costituzione.

In questo senso, risulta senz'altro legittimo per una Regione optare per un modello di elezione del Presidente di Giunta che non sia quello diretto previsto dal c.d. modello standard, ma, in caso di elezione diretta (o stanzialmente tale), non può essere eluso il principio costituzionalizzato del *simul stabunt vel simul cadent*, comportando la sfiducia ovvero le dimissioni, la morte o altro impedimento permanente del Presidente eletto, lo scioglimento automatico del Consiglio.

In questi termini si espresse la Corte costituzionale nella sentenza n. 2 del 2004, avente ad oggetto lo Statuto della Regione Calabria, il quale prevedeva l'elezione di un 'ticket' di candidati (Presidente e Vice Presidente), e la possibilità di sostituire il Presidente nel corso della consiliatura, in staffetta con il suo Vice, in tutti i casi di impossibilità per il primo di continuare a svolgere il mandato, eccezion fatta per il venir meno del rapporto fiduciario.

Tale scelta istituzionale venne giudicata illegittima costituzionalmente dal Giudice delle leggi, sostanzialmente perché si sarebbe eluso il principio di *simul-simul*, mascherando una elezione diretta con una formula apparentemente indiretta[733].

[733] A questo proposito, invece, M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004* in *Istituzioni del federalismo* 2/3 del 2004, p. 444, si è chiesto se: "*tale sistema non fosse in armonia (nel senso che questo termine ha per la Corte) con l'elezione diretta costituzionalmente "consigliata", differenziandosi da essa non tanto per l'elezione diretta "mascherata" o per la deroga al sacro principio aut simul stabunt aut simul cadent, quanto per la natura diarchica del vertice dell'esecutivo. Si sarebbe cioè trattato di una variante inedita di governo di legislatura, caratterizzata dalla doppia investitura popolare di Presidente e Vice Presidente e dalla durata del mandato di entrambi in coincidenza con la legislatura. Un sistema che è difficile giudicare meno democratico dell'elezione diretta del solo Presidente, poiché in tal modo sarebbe stato "scelto" dal corpo elettorale (sia pure salva conferma da parte del Consiglio) non solo il leader della maggioranza, ma anche il suo "numero due" ed unico possibile subentrante. Una soluzione che può certo apparire discutibile nel merito, ma che appare a suo modo armonica con il sistema costituzionalmente consigliato (uno dei cui pilastri è il famigerato principio aut simul stabunt aut simul cadent, ovvero il governo di legislatura)*".

La pronuncia, in sostanza, affermò la dichiarazione d'illegittimità poiché il sistema statutario avrebbe finito per comprendere, al suo interno, differenti modelli di forma di governo[734].

La sentenza emarginata rappresentò uno snodo di importanza centrale poiché riguardò la "*prima organica deliberazione legislativa regionale di adozione di uno Statuto impugnata dallo Stato*"[735].

In particolare, come detto, le disposizioni dello Statuto calabrese censurate prevedevano l'elezione da parte del corpo elettorale di un tandem di candidati: uno rispettivamente alla carica di Presidente di Giunta, l'altro alla carica di Vice Presidente, i quali venivano eletti "*contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale*"[736].

Successivamente alla fase elettiva, il Consiglio regionale avrebbe dovuto decidere se designare le cariche indicate dal corpo elettorale, oppure disattendere l'indicazione. In quest'ultimo caso, la conseguenza sarebbe stata lo scioglimento automatico del Consiglio e il ritorno alle urne.

Vi è da considerare che la mancata nomina del 'ticket' presidenziale sarebbe stata circostanza verosimilmente del tutto improbabile, in forza dell'ampio premio di maggioranza che avrebbe dovuto prevedere il sistema elettorale calabro[737]. Rispetto a tale forma istituzionale, però, la Corte Costituzionale affermò che questo modello avrebbe consentito "*sostanzialmente* [l'] *elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli art. 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale*" [738].

La Corte costituzionale per il tramite della pronuncia richiamata ha dato così la stura a discussioni dottrinali vivacissime, in merito al tipo di elezione che doveva ricondursi alla scelta statutaria censurata[739].

Difatti, si giudicò come sostanzialmente diretta l'elezione del ticket presidenziale, ritenendo la mera designazione da parte del Consiglio un passaggio irrilevante, dacché, se l'Assemblea non avesse ratificato la volontà popolare e, dunque, i candidati designati dal corpo elettorale, il ritorno alle urne avrebbe operato come sanzione tale da escludere la libera determinazione del Consiglio; per dirla con le parole della Corte Costituzionale, il Consiglio sarebbe stato "*giuridicamente vincolato a uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento*"[740].

Pertanto, il modello calabrese, atteggiandosi ad elezione diretta mascherata da modello di suffragio indiretto, avrebbe eluso l'operatività del principio del *simul stabunt vel simul*

---

[734] In questo senso V. COCOZZA, *Percorsi ricostruttivi per la lettura della Costituzione italiana*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 181.

[735] Corte Costituzionale sentenza n. 2/2004, punto n. 3 del considerato in diritto.

[736] Così recitava l'art. 33 c. 1 dello Statuto calabrese censurato.

[737] Prescriveva lo Statuto, all'art. 38 c.1, lett. a), che la legge elettorale avrebbe previsto "*un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza che garantisca il rispetto per la scelta politica per il governo della Regione derivante dalla consultazione elettorale, la stabilità di governo e la rappresentanza delle minoranze*".

[738] Corte Costituzionale, sentenza n. 2 del 2004, al punto n. 4 del considerato in diritto.

[739] Tra tutti si ricorda il dibattito tra M. VOLPI e G. GUZZETTA, in particolare G. GUZZETTA - M. VOLPI, *Un confronto sul "caso Calabria"*, in *Quaderni costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, 4/2003, pp. 822-830.

[740] Corte Costituzionale, sentenza n. 2 del 2004, al punto n. 4 del considerato in diritto.

cadent, determinando uno squilibrio dell'assetto istituzionale pensato dal legislatore costituzionale.

Tuttavia, è proprio sul concetto di elezione diretta, così come ricostruito all'interno della motivazione del Giudice costituzionale, che la sentenza è stata duramente criticata.

A questo riguardo, la difesa della Regione Calabria sosteneva come l'elezione fosse sì popolare ma non diretta, proprio perché la scelta finale rispetto all'investitura del vertice esecutivo sarebbe stata rimessa al Consiglio.

In effetti, il concetto di elezione diretta ha sempre sistematicamente richiamato il modello per cui alla volontà popolare e alla designazione finale dell'elezione non sono frapposti filtri ulteriori[741].

L'aver qualificato come sostanzialmente diretto il sistema censurato, sulla sola scorta del dato per cui disattendere la scelta del corpo elettorale avrebbe causato lo scioglimento automatico del Consiglio, non ha persuaso in maniera unanime la dottrina. Invero, utilizzando lo stesso paradigma del Giudice costituzionale, si sarebbe potuto altrimenti sostenere che esista l'impossibilità giuridica per il Consiglio di approvare una mozione di sfiducia, in ogni momento, in forza dell'effetto ugualmente dirompente che ne deriverebbe, ovvero sia la rottura del rapporto fiduciario e della condivisione programmatica con l'Esecutivo e, per l'effetto, l'automatico scioglimento.

Ciò, chiaramente, non è e non potrebbe essere.

Difatti, alcuni Autori hanno sostenuto come sarebbe stato forse più corretto ritenere che sia la mancata designazione iniziale, sia la successiva sfiducia, seppur improbabili non risultassero, tuttavia, impossibili[742] e, pertanto, alcun limite alla libera determinazione dell'organo si sarebbe realizzato.

Vero è, infatti, che i rapporti fiduciari nel sistema regionale possono già trovare la loro interruzione in ogni momento, attraverso la proposizione, appunto, della mozione di sfiducia.

Inoltre, è stato molo criticato, in riferimento al principio del *simul - simul,* il passaggio della sentenza menzionata in cui la Corte afferma che, nei modelli in cui vi è elezione diretta del vertice esecutivo, "*appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative*"[743].

Da questo quadro emergerebbe la preferenza teorica, in termini di politica del diritto, per un modello prefigurato dal legislatore come neoparlamentare, sbilanciato verso le ragioni dell'esecutivo, in cui al vertice eletto è consentito anche il cambio di maggioranza, oppure di minacciare le dimissioni come arma politica di 'ricatto'. All'organo rappresentativo, in questo contesto, rimarrebbero pochi spazi d'intervento concreto per bilanciare la preminenza del vertice politico[744].

---

[741] Per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I vol., Cedam, Padova, 1975, p. 436, l'elezione diretta è quella che "*si svolge in una unica fase ed ha per oggetto l'immediata preposizione dell'eletto nella carica*".

[742] Cfr. M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, disponibile al link: https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=1717, 19 febbraio 2004, p. 2.

[743] Corte Costituzionale, sentenza n. 2 del 2004, al punto n. 4 del Considerato in diritto.

[744] Cfr. M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, cit., p. 4. Anche se, l'autore, finisce per indicare una visione presidenzialista della Corte rispetto al modello neoparlamentare perché, il modello, "*non appare in grado di garantire l'effettiva indipendenza del potere legislativo da quello esecutivo*".

Tra l'altro, anche i rilievi sostanzialistici operati dalla Corte sono stati duramente opinati[745].

Ai fini di tracciare il *discrimen* tra il modello di investitura elettorale universale diretta e di investitura universale indiretta, si è ad esempio posto in raffronto il sistema standard (previsto per la forma regionale) e il sistema di investitura del candidato al ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri operante nella forma di governo nazionale.

A questo proposito, con il sistema elettorale attuale, unitamente alla disciplina costituzionale formale e nata in via di prassi, il Presidente del Consiglio dei ministri potrebbe già dirsi eletto in via di fatto dal popolo, pur in assenza di una elezione diretta ed universale. Per questi motivi si è rilevato come, seppur il Presidente della Repubblica non abbia un obbligo giuridico formale di conferire l'incarico per la formazione del nuovo governo al leader della maggioranza che sia risultata vincitrice della tornata elettorale, la prassi (e dunque la sostanzialità) ha così invece determinato una consuetudine rigidissima. Dunque, ciò testimonierebbe la differenza non solo giuridica, ma anche logica, tra una forma di governo a suffragio universale e diretto (come quella regionale) ed una di tipo universale indiretto[746]. Allora, tali modelli non possono essere teoricamente sovrapposti senza incorrere in errori. Si potrebbe altrimenti giungere, per questa via, a ritenere come diretta anche l'elezione del Presidente degli Stati Uniti d'America[747], creando confusione dommatica tra le categorie.

Appare per giunta probabile come neppure la Corte costituzionale, nell'adottare la decisione qui rammentata, fosse al suo interno pienamente concorde. La sentenza n. 2 del 2004, infatti, è una di quelle poche pronunce in cui si è verificata una mancata coincidenza tra giudice redattore e giudice relatore. Segnale solitamente riconducibile a dissensi diffusi nel processo decisionale, nel segreto della camera di consiglio.

È fuor di dubbio che lo stretto perimetro entro cui è stato reso possibile alle Regioni muoversi nell'esercizio della loro autonomia statutaria abbia determinato l'appiattimento sulla forma standard prevista in Costituzione. Del resto, forse proprio un vincolo di legislatura così stretto, come la clausola del *simul – simul*, ha determinato la preferenza per un sistema al riparo da demolizioni d'illegittimità costituzionale.

Tuttavia, un rigorismo interpretativo talmente puntale non ha fatto altro che acutizzare l'ingessatura istituzionale costruita sul sistema regionale. Tanto che si è finiti per considerare il principio di automatico scioglimento, da più parti, come un errore.

Fuori dal dato attinente alla necessaria stabilizzazione dei Consigli regionali per cui è intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 1999, non senza ragione, in riferimento al vincolo tra Presidente e Consiglio, si è affermato che questo risulti essere un errore almeno con riguardo ad una "*formulazione tanto estesa da comprendere fra le ragioni del travolgimento*

---

[745] M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 442 afferma in maniera netta: "*È dunque da respingere una interpretazione "sostanzialistica" o "per valori" dell'art. 122, comma 5 e dell'art. 126, comma 2. Così come sono prive di consistenza giuridica – rivelandosi invece abili esercizi di retorica politica, come tali apprezzabili sul piano della tattica politica – argomentazioni secondo cui il sistema calabrese avrebbe costituito una "elezione diretta mascherata" o una "frode alla Costituzione*" .

[746] Così S. GAMBINO, *Statuti regionali, Consulte statutarie e corte costituzionale*, in *federalismi.it*, disponibile in:https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=15417&content=Statuti%2Bregionali%2C%2BConsulte%2Bstatutarie%2Be%2BCorte%2Bcostituzionale&content_author=Silvio%2BGambino,10 febbraio 2010, p. 17.

[747] M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 442

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"[748].

Di ciò è stata resa prova, sempre in Calabria, con la morte della Presidente Jole Santelli, a cui successe come organo traghettatore il suo Vice (nominato e non eletto) che ha condotto la Regione verso nuove elezioni obbligate, nonostante il breve tempo trascorso dalle precedenti e il cui risultato ha finito per favorire la medesima maggioranza già indicata dal corpo elettorale antecedentemente.

In tale prospettiva, la deroga al principio del *simul - simul* avrebbe potuto fungere, invece, da meccanismo ulteriormente stabilizzante, impendendo un ritorno alle urne in casi in cui l'Ufficio del Presidente venga meno per fattori estranei alla menomazione del rapporto fiduciario (come la morte) e, anzi, avrebbe consentito una copertura democratica al suo successore, essendo espressione del tandem votato dal corpo elettorale.

2. *Forma di governo e forma di stato nella distribuzione dei poteri regionali.*

La Corte ebbe anche modo di confrontarsi, nella sentenza in esame, con il tema relativo alla costituzionalità della forma di governo regionale prevista dal modello c.d. standard.

A questo riguardo, la difesa della Regione Calabria domandò al Giudice costituzionale di sollevare innanzi a sé stesso la questione di costituzionalità per violazione dei principi supremi dell'ordinamento. Tuttavia, la Corte affermò come non sussistessero violazioni dei principi supremi, dal momento che tra questi non rientrerebbe quello del parlamentarismo, la cui difesa regionale eccepiva leso.

Tuttavia, in maniera più generale e non solo con riguardo al rispetto dei principi attinenti alla forma di governo, non sono state lesinate critiche neppure a questa affermazione.

Ripercorrendo la distinzione tra forme di governo e forme di stato, autorevole dottrina ha indicato come, il sistema di governo regionale così interpretato, seppur rispettoso del modello di forma di governo costituzionalmente ammessa, sarebbe invece al di fuori dei canoni ammissibili di forma di stato[749].

L'impatto della disciplina regionale standardizzata uscirebbe fuori dal perimetro dello Stato democratico, laddove "*il contrasto* [sarebbe con] *l'essenza stessa dello stato di diritto democratico. Se la forma di governo è modificabile senza illegittimità alcuna, ciò è vero fino a che le trasformazioni operate sui delicati equilibri dei rapporti fra gli organi dell'apparato governante non raggiungono un livello tale da incidere sugli elementi che caratterizzano la stessa forma di stato. Le forme di governo di cui siamo soliti discorrere rientrano tutte negli schemi dello Stato di diritto cioè nella forma propria ai sistemi che, prima della caduta del muro di Berlino, si chiamavamo orgogliosamente "Democrazie Occidentali"* […] *A differenza di tali forme di governo, tutte compatibili con i principi fondamentali di quei sistemi* […] *la forma costruita dalla legge cost. n.1 del 1999 e imposta a modello per le Regioni, di chiara ispirazione autoritaria, è costruita mettendo insieme pezzi dell'una e dell'altra forma di governo in modo che neutralizzandosi reciprocamente, si annulli ogni*

[748] Così L. CARLASSARE, *la sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato,* in *forum di quaderni costituzionali*, reperibile al link: https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/575.pdf, p. 1.

[749] L. CARLASSARRE, *la sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 3.

elemento di garanzia. Si prevede che il Presidente sia eletto dal popolo secondo il modello nord americano, ignorando però del presidenzialismo il forte sistema di "freni e contrappesi" in grado assicurare la limitazione del potere, obiettivo essenziale del costituzionalismo. Del sistema parlamentare si conserva la 'fiducia' rendendola tuttavia impraticabile mediante la forzata e innaturale conseguenza dello scioglimento dell'assemblea che eventualmente 'osi' negarla; il rapporto di responsabilità politica di cui la 'fiducia' è espressione, in tal modo, risulta totalmente annullato. Ma allora, il Presidente regionale "direttamente eletto", a chi risponde? Non certo al Consiglio, sottomesso in tutte le sue componenti (di maggioranza e opposizione), né ad un organo simile al Capo dello Stato che a livello regionale non esiste. La regola essenziale del sistema democratico, la responsabilità per l'esercizio del potere, è annullata.[750]"

Appare in ogni caso vero che, ripercorrendo la sentenza n. 2 del 2004, pur evocando la Corte costituzionale sia il principio della separazione dei poteri che quello del parlamentarismo (benché solo per sanzionarlo come non elevabile a principio supremo), nel suo percorso argomentativo il Giudice non si confronta, però, con il rispetto del principio di separazione dei poteri[751].

Difatti, se in riferimento alle forme di governo possibili non si pone la questione sulla obbligatorietà della scelta parlamentare, vi è però la necessità di rispettare il principio democratico. In tal senso, esso si sostanzia nella disposizione di cui all'art. 1 Cost. tale per cui non è possibile procedere a plasmare assetti istituzionali che consentano l'accentramento del potere in capo ad un solo organo, con sbilanciamento totale della distribuzione dello stesso potere tra gli altri organi dello Stato[752].

3. *La riproducibilità del modello regionale nel sistema nazionale.*

Sulla spinta di tali considerazioni, emerge possente l'argomento circa il riverbero che le coordinate qui sommariamente delineate possono determinare a livello nazionale.

Occorre domandarsi fino a che punto i modelli istituzionali possano essere ibridati, senza incidere sulla forma di stato (benché si agisca sulla forma di governo), ed entro che perimetro

---

[750] La citazione è di L. CARLASSARRE*, la sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 3. In senso esattamente contrario R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi statuti regionali*, in *forum di quaderni costituzionali*, disponibile al link: https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/574.pdf, p. 4, afferma: "*Il fatto è che la lettera della costituzione è chiarissima, ma lo è anche lo "spirito": qualsiasi sia la causa che porta il Presidente della Regione eletto direttamente ad abbandonare la carica, la conseguenza deve essere una nuova elezione di entrambi gli organi. È una soluzione sbagliata? È ingiusto "castigare" il Consiglio, sciogliendolo anticipatamente, anche se il Presidente viene colpito da un evento naturale o decide di andare a ricoprire un altro incarico, incompatibile? Se la regola è sbagliata, bisogna cambiarla, non evaderla; non ci sono margini per un'interpretazione "adeguatrice" che opponga il "principio" dell'autonomia statutaria delle Regioni alle precise regole poste dalla costituzione proprio per delimitare quella autonomia. Le antiche arti con cui i giuristi si sono tante volte (e talvolta per fini nobilissimi) adoperati per screditare la portata prescrittivi dei testi legislativi qui valgono a poco, perché l'alternativa è secca: o la norma è rispettata o è violata*".

[751] Come acutamente osservato da A.RUGGERI, L'autonomia statutaria al banco della consulta, in forum di quaderni costituzionali disponibile al link:https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/571.pdf, p. 3.

[752] In questo senso M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 446.

possa essere ritenuto esportabile, anche con alcuni riadattamenti, il sistema di governo regionale a quello nazionale.

Nel nostro sistema, avere a disposizione un modello così efficentista che, a torto o ragione, è riuscito nel suo intento di stabilizzare gli esecutivi e metterli a riparo da ribaltoni politici, rappresenta una forte fonte d'ispirazione, più o meno consapevole, nel dibattito sulle riforme costituzionali a livello nazionale.

La scelta è decisiva e si ripropone sempre uguale, anche se sotto vesti diverse nella storia delle riforme costituzionali del paese: bilanciare il diritto politico con il diritto costituzionale, così da non permettere alle "*esigenze della politica di sopraffare l'indisponibile bisogno di ordine costituzionale*"[753].

L'eco proviene da lontano, ed era già presente negli anni duemila, in riferimento all'esportazione a livello nazionale del modello di governo di cui alla legge 81 del 1993, sul sistema previsto per gli enti locali.

Al tempo si evidenziò come già la legge costituzionale n. 1 del 1999, presentando una *ratio* simile a quella dell'81 del 1993, aveva finito per diventare essa stessa ragione dello stallo della potestà statutaria delle Regioni, in virtù del modello rigido che proponeva. Inoltre, i dubbi maggiori circa l'esportazione del modello su scala statale erano radicati nel dato per cui, nel livello di governo centrale, venisse a mancare il rapporto diretto tra cittadini e governanti (che invece risulta presente nelle dimensioni locali). Parimenti, risulterebbero differenti le materie oggetto di intervento da parte degli organi di governo: le questioni locali avrebbero una portata rilevante ma delimitata, le questioni di cui il Parlamento e il Governo dovrebbero occuparsi riguarderebbero, di contro, temi sensibili, come quelli in materia di diritti e libertà. Basti pensare alla possibilità, seppur attraverso una maggioranza qualificata, di revisionare la Carta costituzionale[754].

In effetti, la possibilità di adattare un modello di governo di tipo monista a livello nazionale potrebbe determinare profonde torsioni dell'andatura democratica, innestando una concentrazione di poteri difficilmente conciliabile con la necessità della loro ripartizione tra gli organi di governo, così come impone il rispetto del principio democratico.

Difatti, non è del rispetto di un limite relativo alla forma di governo parlamentare ciò di cui si discorre, ma, più correttamente, di un divieto di accentramento di poteri pubblici, anche solo in via di fatto.

Una forma di governo simile, costruita sulla falsa riga del paradigma appena indicato, era stata testata per un breve periodo (e senza gli sperati risultati) dallo Stato di Israele[755]. L'assetto era incentrato più su uno slancio presidenzialista che neoparlamentare, ricomprendendo delle ibridazioni tali da renderlo un *unicum*[756]. Modelli come quelli presenti

---

[753] A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della consulta*, cit., p. 6.

[754] sul tema Cfr. AA.VV., *Un modello funzionale ma non esportabile. A conclusione del convegno sulla legge 81, Cassese, Bassanini, D'Onofrio, Fisichella e Mancino discutono sull'elezione diretta degli Esecutivi*, in *Amministrazione civile*, agosto –settembre 2003, p. 13.

[755] In tema, M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 53.

[756] Secondo L. ELIA, il sistema israeliano prevedeva un grado non elevato di automatico scioglimento del Parlamento e prevedeva l'elezione contestuale ma separata del Premier da quella del Parlamento. Quest'ultima, in particolare, si svolgeva nelle forme dell'elezione con formula proporzionale. Cfr. L. ELIA, *La Costituzione aggredita, forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 94.

nei nostri assetti regionali, in un'ottica comparata, non sono invece mai stati sperimentati in nessuna parte del mondo[757].

Pensare di poter porre la maggioranza parlamentare nella disponibilità stretta del vertice esecutivo, così come succede nei Consigli regionali, nel sistema attuale, significherebbe far sì che il Governo possa, nei fatti, controllare le scelte delle Assemblee determinando, laddove volesse, lo scioglimento dell'organo legislativo.

Se si considera, ancora, come i regolamenti parlamentari permettano di porre la questione di fiducia su temi incidenti su materie particolarmente sensibili, pure coinvolgendo diritti fondamentali, la concentrazione di poteri sarebbe ancora più enorme. Per di più, il Parlamento si troverebbe nella impossibilità di poter svolgere attività ostruzionistica, per via dei rimedi di contingentamento adottabili a cui abbiamo assistito nella prassi e nelle norme parlamentari degli ultimi anni.

Consentire l'estensione del principio del *simul - simul* a livello nazionale significherebbe, con giudizio di verosimiglianza, permettere al Governo di condizionare le scelte del Parlamento su temi come regole processuali, materia elettorale, rapporti politici, economici e diritti.

Inoltre, la stretta influenza dell'Esecutivo sul Parlamento non ammetterebbe di ritenere esenti da condizionamenti neppure l'elezione del Capo dello Stato e l'elezione dei Giudici della Corte costituzionale (che, in questo caso, potrebbero essere ricondotte alle sole forze politiche di maggioranza con più estrema agilità).

Sebbene l'assetto parlamentare di tipo assembleare sia già stato da tempo abbandonato nella nostra forma di governo nazionale, una torsione verso una forma monistica, determinata con un'elezione diretta del vertice esecutivo, costruita in ispirazione alla forma di governo regionale, apparirebbe, senza i dovuti contrappesi, assolutamente problematica.

Su questa linea, le auspicate riforme costituzionali velate e svelate degli ultimi anni hanno quasi sempre rivelato una volontà di fondo determinata da un forte spirito di superamento della democrazia inclusiva e collegiale, basata sulla centralità delle Assemblee, per favorire modelli di democrazie non più decidenti ma governanti, e di tipo escludente[758]. Si vorrebbe così surrogare, appunto, alla decisione dell'emiciclo quella dell'Esecutivo.

Tuttavia, l'importanza della coerenza intrinseca dei sistemi di governo e delle sue forme è di profondo rilievo ai fini del controllo e della garanzia di democraticità dei processi decisionali. Ad esempio, nei sistemi presidenziali, seppur dotato di poteri enormi, il vertice esecutivo trae il proprio limite esattamente nella mancanza di rapporto fiduciario con l'organo rappresentativo, che determina l'indipendenza dei due poteri in ottica di peso/contrappeso. Allo stesso modo, anche nei sistemi di cancellierato vi è sempre la possibilità, per il Governo, di intervenire sul procedimento legislativo, ma tutto ciò avviene in confini precisi e determinati costituzionalmente[759].

---

[757] Cfr. AA.VV., *un modello funzionale ma non esportabile*., cit., p. 13.

[758] Sul punto A. LUCARELLI*, Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità,* in *Rivista AIC,* n. 4/2023, pp. 300 - 301

[759] Ad esempio, in Germania i progetti di legge governativi devono essere preliminarmente presentati al Bundesrat, il quale esprime il proprio parere entro sei settimane. Tale termine può essere abbreviato a tre settimane per provvedimenti designati dal Governo come urgenti. In ottica interna, invece, un possibile elemento di stabilizzazione dell'attività legislativa del Governo in Parlamento potrebbe essere l'introduzione dell'istituto parlamentare del voto a data certa, con cui l'esecutivo si assicura una corsia legislativa di favore, facendo in modo che trascorso un certo termine temporale la proposta d'iniziativa governativa venga votata senza ulteriori possibilità dilatorie dall'organo legislativo.

Invece, se si legasse la vita dell'Assemblea rappresentativa a quella del Governo, riconoscendo alla sua figura di vertice la possibilità di decidere, di fatto, lo scioglimento della stessa, si darebbe origine ad un grave squilibrio e ad un potere condizionante abnorme, che porrebbe problematiche insuperabili[760].

Vi è poi da chiedersi se, la norma in questione, relativa allo scioglimento automatico dell'assemblea legislativa in caso di dimissioni, impedimento o difetto del rapporto fiduciario con l'organo esecutivo, lungi da rappresentare elemento di stabilizzazione (così come ha funzionato per il livello regionale), possa invece agire, sul piano nazionale, come elemento ulteriore d'instabilità.

Non solo, la prassi nazionale ci ha mostrato come non vi siano punti di riferimento certi sul tema. Si sono manifestati nella storia recente del sistema di governo equilibri politici che hanno fatto emergere come "*forza e stabilità dell'esecutivo non siano sempre sovrapponibili. Anzi, negli ultimi anni, si è assistito a poca stabilità, e di converso ad un accentuato rafforzamento e ad una progressiva concentrazione dei poteri nelle mani del governo*"[761].

L'Italia dalla fine della prima repubblica ad oggi ha continuamente mostrato un andamento volatile delle preferenze politiche espresse dal corpo elettorale. La frammentazione già atavica della popolazione nazionale, unitamente alla crisi dei partiti (che è divenuta crisi della politica), e all'avvento della civiltà liquida e post-moderna, ha generato, come effetto diretto, la volatilità del consenso elettorale. Così è accaduto che nel nostro paese percentuali di preferenza bulgare per alcuni partiti si siano rapidamente trasformate in numeri decisamente opposti e ridotti.

Pertanto, cementificare il leaderismo, nei tempi attuali, attraverso la consacrazione del vincolo indissolubile della figura politica del momento con la vita della legislatura stessa potrebbe produrre come risultato un ritorno alle urne più frequente di quanto non accada adesso.

Insomma, il pluralismo istituzionale, richiesto dall'assetto democratico che deve connotare la forma di governo, non può contemplare l'ingessatura di un 'patto di legislatura' infrangibile - a pena di scioglimento e ritorno alle urne -, tra Presidente del Consiglio e Parlamento della Repubblica.

4. "Premierato" e punti critici di contatto con il modello calabrese del ticket presidenziale.

I dubbi enucleati riguardano e si riferiscono, nello specifico, al disegno di legge di riforma costituzionale introduttivo del c.d. 'premierato' (A.S. 935).

Difatti, il progetto di riforma indicato parrebbe contenere parte di quegli elementi in questo contributo analizzati, con particolare riferimento alla criticità dell'esportabilità del modello regionale su base nazionale (seppur riadattandolo), perfino in relazione al congedato 'caso Calabria', in riferimento alla figura del Vice Presidente.

Nel momento in cui si scrive, si legge nell'art. 3 del d.d.l. n. 935, in modifica all'art. 92 Cost., che "*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*

[760] AA.VV., *Un modello funzionale ma non esportabile*, cit., in particolare l'opinione di BASSANINI, pp. 13-14.
[761] A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità,* cit., p. 303.

ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente"[762].

Al di là della previsione in Costituzione di eventuali premi di maggioranza per il momento esclusi a favore di una più generale garanzia maggioritaria, ovvero di previsioni attinenti la mera enunciazione di principi di governabilità, appare manifesto che il modello di elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, collegato alla contestuale elezione del Parlamento, presenti un riferimento all'esperienza regionale e locale.

Ancora una volta, la propensione del legislatore di riforma passa dal parlamentarismo a tendenza assembleare verso il neo-parlamentarismo[763] di stampo para-presidenziale, ibridando modelli tra loro non perfettamente compatibili e agendo con indifferenza verso la torsione monista del potere, sacrificando la diffusività dei contrappesi sull'altare della governabilità.

È appunto l'eterno ritorno della dottrina del Sindaco d'Italia, lanciata con grande seguito, nel lontano 1993, da Mario Segni.

In questa prospettiva si cala la previsione di cui all'art. 4 del medesimo d.d.l. che in riforma dell'art. 94 Cost. dispone: "*Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, 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*"; e che "*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.* […] " [764].

Siamo dinnanzi a due disposizioni cruciali, di richiamo al principio del *simul stabunt vel simul cadent*, unitamente alla introduzione della figura del c.d. premier di riserva, in analogia alla figura del Vice Presidente eletto a livello regionale.

Ancora un ticket presidenziale, pur se, questa volta, non regionale ma nazionale.

In riferimento alla prima disposizione, la quale di fatto obbliga il Presidente della Repubblica a procedere allo scioglimento delle Camere nel caso in cui la fiducia venga respinta, sia una prima che una seconda volta da parte del Parlamento, non possono che riproporsi i medesimi dubbi già evidenziati.

Il voler mutuare da un sistema ibrido, come quello regionale, principi che consentano la stabilità, potrebbe apparire come profondamente errato a livello sistemico. Invero, tali principi si riferiscono ad un contesto, come quello locale, che conosce dinamiche differenti e organi diversi da quelli di rilievo nazionale.

Il *simul* - *simul* applicato a livello nazionale finirebbe per comprimere in maniera decisa i poteri del Presidente della Repubblica (organo non presente nel sistema delle Regioni) a

[762] Testo aggiornato all'emendamento n. 3.2000 del Governo, approvato nella seduta della commissione affari costituzionali del 27 marzo 2024.

[763] In merito alla forma di governo neoparlamentare si rimanda a M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, cit., p. 51 e pp. 119 ss.

[764] Il testo citato è aggiornato all'emendamento n. 4.2000 del Governo, approvato nella seduta della commissione affari costituzionali del Senato il 10 aprile 2024.

Costituzione sul tema formalmente invariata, imprimendo, per tutte le ragioni già espresse, un sostanziale assoggettamento dell'Assemblea rappresentativa al potere Esecutivo.

Dall'altro versante, il patto forte di legislatura, personalizzato dall'elezione di un leader eletto a suffragio universale e diretto, rischia di divenire un boomerang giuridico per l'instabilità ulteriore del sistema, in un mondo politico di consensi smisuratamente precari e non sedimentati.

D'altronde, né il Presidente della Regione né gli organi di governo locali si son visti attribuire nell'ordinamento il potere di scioglimento. Al più, per effetto delle loro dimissioni, possono automaticamente provocare lo scioglimento dell'organo, ma ciò avviene in un sistema che non conosce l'intervento di una istituzione terza e di garanzia, presente al livello nazionale, e a cui la Costituzione attribuisce (e ancora attribuirebbe pure post-riforma) la prerogativa relativa all'emanazione dell'atto di scioglimento.

La condizione sarebbe incoerente con l'assetto dei poteri: il Presidente della Repubblica, formalmente ancora titolare della prerogativa di scioglimento, nella pratica risulterebbe costretto a provvedervi per entrambe le Camere al verificarsi delle condizioni menzionate.

In questo modo si renderebbe l'esercizio del potere presidenziale un atto solo formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo. Verrebbe inibita al Capo dello Stato ogni possibilità di valutare discrezionalmente la dinamica politica, impoverendolo del potere maggiore e rilegandolo al mero ruolo di 'notaio' della vita pubblica. Ad ogni modo, far divenire il Presidente del Consiglio "arbitro della legislatura", significa riconoscere alla funzione un potere estremamente ampio e differente rispetto a quello normalmente attributo all'Esecutivo[765] .

L'irragionevolezza del patto di legislatura e dell'operatività dello scioglimento obbligato delle Camere appare ancora più marcata con riferimento alla seconda disposizione introdotta dall'art. 4 del d.l., in cui il Presidente della Repubblica, in caso di dimissioni del premier eletto, può conferire il nuovo incarico al premier di riserva. Quest'ultimo dovrebbe essere di estrazione parlamentare e per di più eletto in collegamento con il Presidente dimissionario. La sua possibilità di governo sarebbe poi limitata al solo scopo di attuare gli impegni programmatici del precedente esecutivo.

Ebbene, se con riferimento al sistema regionale, l'introduzione della clausola del *simul - simul* e della figura del Vice Presidente subentrante (ciò che nei fatti diviene il premier di riserva) che succede in staffetta al Presidente eletto, poteva apparire anche ragionevole, in una visione di stabilizzazione, non è chiaro come questo sistema possa spiegare effetti positivi a livello nazionale.

L'introduzione della figura del Vice Presidente, all'interno dello Statuto della Regione Calabria, ad esempio, trovava una sua ragion d'essere nella possibilità di limitare l'operatività del *simul - simul*, in un sistema già pensato per essere fortemente rigido, non di certo con la *ratio*, invece, di rafforzarlo in chiave di ulteriore condizione antiribaltone. La proposizione del meccanismo a livello nazionale, di contro, sembra voler mirare all'effetto opposto: irrigidire un sistema che ha fatto dell' elasticità la sua migliore qualità nei momenti di crisi politica acuta.

[765] AA.VV., *Un modello finzionale ma non esportabile*, cit., in particolare l'opinione di MANCINO, p. 26.

Infatti, nello Statuto calabrese, il Vice Presidente sarebbe subentrato al Presidente così da impedire il ritorno alle consultazioni elettorali nei casi sottratti al controllo politico, come la morte, stabilizzando ulteriormente il sistema.

In prospettiva nazionale, invece, il premier di riserva apparirebbe come la seconda *chance* per la coalizione di governare. Elemento questo che viene dimostrato dall'impossibilità per il nuovo premier di poter coltivare un programma politico autonomo, venendosi costretto ad esercitare un indirizzo limitato alle scelte programmatiche di quello precedente.

Ingessature su ingessature che rischiano di determinare lo stallo. E, laddove lo stallo non dovesse manifestarsi, bisognerebbe domandarsi se la figura del Presidente di riserva non possa costituire anche un modo per permettere di scalare dall'interno la medesima maggioranza di governo e finire per incentivare staffette con relativi cambi di esecutivo, seppur del medesim

o colore ma con differenti sfumature.

Un modello così inteso, come accaduto per la vicenda regionale, potrebbe anche assicurare la stabilità politica, ma finire per favorire in alcuni casi l'inerzia.

Se il prezzo della rimozione del Presidente del Consiglio dovesse essere l'autoscioglimento, l'Assemblea e il Governo potrebbero preferire il vivacchiare piuttosto che determinare la fine della legislatura.

A ben vedere, la rigidezza di modelli siffatti, non consente operazioni di cambio del vertice esecutivo (se non nell'ambito della medesima maggioranza), neppure quando questi stia governando maldestramente, proprio per la derivazione diretta dalle urne dell'organo politico monocratico. Nella prassi, l'effetto è quello per cui l'Esecutivo assicura sì una forte stabilità formale, ma senza garantire per forza coesione o produttività[766].

5. *Limiti e principi comuni (un cenno).*

Rimane da provare la compatibilità di sistemi così ibridi con la forma di governo costituzionalmente accettabile e, dunque, con la forma di stato stessa.

Seppur il legislatore di riforma costituzionale non debba rispettare il limite dell' "*armonia con la Costituzione*", prescritto per la forma regionale, occorre comunque che si attesti nell'ambito della coerenza delle forme democratiche e, per l'effetto, garantisca un corretto funzionamento dell'esercizio e della distribuzione del potere politico tra gli organi dell'apparato statale.

Se il limite dell'armonia con la Costituzione è stato interpretato non solo come rispetto delle norme costituzionali nel suo complesso, ma anche come divieto di elusione dello spirito costituzionale[767], non è forse obbligo parimenti cogente, per il legislatore costituzionale, quello di assestarsi nei parametri di riferimento di cui all'art. 139 Cost. inteso in senso forte?

[766] G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 130.

[767] Corte Costituzionale sentenza n. 304/2022, al punto n. 5 del considerato in diritto, prima del p.q.m., afferma: "*il riferimento all'armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, ma anche a scongiurare che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito*".

Entro quali limiti si collochi il superabile confine del rispetto del parlamentarismo in sede di revisione e dove cominci l'invasione, attraverso meccanismi di riforma, del perimetro attinente alla forma di stato, appare questione delicata ma determinante.

Certo, teorizzare un controllo fiduciario (e, dunque, definire implicitamente la supremazia del Parlamento) per poi edificare una forma di governo che si definisca ancora parlamentare, ma che alla prova pratica tradisca tale aspettativa, attraverso il possibile controllo dei Gruppi parlamentari da parte dell' Esecutivo, non appare una scelta di sistema coerente.

Se la sanzione della sfiducia dovesse divenire una sanzione impossibile, oppure se l'organo esecutivo dovesse detenere uno *ius vitae ac necis* su quello legislativo, decidendo quando provocarne lo scioglimento, allora la sanzione fiduciaria semplicemente non esisterebbe, perché sarebbe destinata all'ineffettività.

Ancora una volta, il tema è lo stesso che parte della dottrina andava ponendosi per la forma di governo regionale, ma che fu ritenuto superabile in virtù della ristretta competenza degli organi politici locali rispetto a quelli nazionali. Nella sostanza, però, le questioni rimangono, ad oggi, immutate: se "*la mancanza di limiti determina il dominio del Presidente sulla stessa legislazione; essendo il Consiglio condizionato e, in definitiva, subordinato ai 'gradimenti' presidenziali, dove sta la separazione dei poteri, cardine dello stato di diritto, che esige l'indipendenza reciproca?*"[768].

I modelli neoparlamentari e la più grande famiglia dei sistemi ibridi, adottati con l'esigenza di far diventare sostanzialmente bipolari modelli frammentati, instabili e multipartitici, abbisognano di essere maneggiati con estrema cautela, specie in riferimento agli effetti che possono produrre sulla vita democratica e la partecipazione popolare. Sicché con ancora maggiore attenzione occorre adoperarli, poi, nei casi in cui si ricerchi un loro adattamento a modelli di governo nazionale.

[768] L. CARLASSARRE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 3.

I RAPPORTI TRA PRESIDENTI E ASSESSORI NEL MODELLO REGIONALE

di Andrea Orsini

SOMMARIO: 1. Le ibridazioni tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare nell'esperienza regionale – 2. Gli assetti della Giunta regionale – 3. La nomina e la revoca degli assessori – 4. Potere di revoca e sfiducia individuale. Prospettive alla luce della riforma costituzionale.

1. Le ibridazioni tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare nell'esperienza regionale.

Uno degli aspetti di maggior rilievo relativi allo studio di una forma di governo è certamente la conformazione del potere esecutivo, non solo con riferimento ai rapporti di quest'ultimo con il potere legislativo ma anche in riferimento agli equilibri interni al potere esecutivo stesso. Essi, infatti, risultano strettamente legati, in ogni caso, alle dinamiche politiche proprie dell'organo assembleare e, in ultima analisi, agli equilibri esistenti tra le forze politiche.

Uno degli aspetti più innovativi del progetto di riforma costituzionale è, infatti, quello di mettere in discussione la collegialità dell'organo governativo[769]. Si tratta di un tema affrontato già a seguito della revisione costituzionale di cui alla L. cost. 1/99, a seguito della quale il legislatore costituzionale ha certamente delineato un Presidente della Giunta dotato di un'intrinseca primazia rispetto agli altri componenti della Giunta. Tanto è vero che si è parlato di una forma di governo neoparlamentare, intrinsecamente diversa da quella propriamente parlamentare, proprio per la necessaria convivenza di Presidente e organo assembleare, la quale può venir meno per la mera espressione di una volontà dell'uno o dell'altro potere. Nell'esperienza statutaria regionale però molte sono state le forme di ibridazione di tale sistema con istituti propri della forma di governo parlamentare[770]. Esse per molti versi si pongono nel solco dell'attuale disegno di legge costituzionale e, per la gran parte, si riconducono direttamente o indirettamente[771] alla conformazione dell'organo di governo.

---

[769] Per una ricostruzione del dibattito in Costituente sulla conformazione del governo e sulla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri si veda D BUTTURINI, *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei ministri alla luce del dibattito in Costituente* in *Osservatorio sulle fonti* n. 1/19. Per una ricostruzione delle principali posizioni dottrinali sul punto si veda E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto egli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia editrice pisana, Pisa, 2017 laddove si fa riferimento a tre diverse posizioni con riferimento alla figura del Presidente del Consiglio dei ministri. Per una dottrina minoritaria l'art. 95 Cost. imporrebbe la prevalenza del principio monocratico sul principio collegiale, tanto da considerarlo arbitro delle divergenze interne al Consiglio (si veda A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera Editore, Firenze, 1951). Per altri invece sarebbe prevalente la responsabilità collegiale del governo nella determinazione della politica generale, dovendo limitarsi il Presidente del Consiglio a coordinare l'azione dei ministri. Per un orientamento intermedio la fase collegiale si esprimerebbe attraverso la determinazione della politica generale da parte del Consiglio mentre il potere monocratico si esplicherebbe in una fase antecedente (E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961) o successiva al Consiglio (A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981).

[770] Sul concetto di "armonia con la Costituzione" si veda M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 7.

[771] Infatti anche i rapporti tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale si riflettono sugli equilibri interni della Giunta. Si pensi in tal senso ai meccanismi di interlocuzione tra Presidente e Consiglio regionale previsti per l'esposizione del programma di governo o per la nomina o revoca degli assessori. Si veda *infra*.

E' d'uopo precisare, però, come i legislatori statutari, si siano mossi nell'ottica della cosiddetta "armonia con la Costituzione", proprio in considerazione dei limitati poteri di deroga all'assetto neoparlamentare definiti dall'art. 122 Cost. Certamente questi limiti non riguardano l'operato del legislatore in sede di revisione costituzionale ma, ciò nondimeno, proprio dall'esperienza statutaria è possibile trarre una serie di spunti in ordine alla possibile configurazione dell'assetto del governo[772], che potrebbe derivare dall'approvazione della riforma costituzionale.

2. *Gli assetti della Giunta regionale*

L'art 121 Cost. delinea, da un lato, la Giunta come organo esecutivo della Regione ma, allo stesso tempo, descrive le attribuzioni del Presidente di Regione, qualificandolo come un organo della Regione dotato di intrinseca autonomia. Infatti il testo costituzionale incentra su di esso sia attribuzioni tipiche di un capo dello stato, sia quelle tipiche di un capo del governo, in modo simile a quanto avviene in un sistema presidenziale.

Per quanto concerne le prerogative propriamente riconducibili al versante governativo esercitate dal Presidente certamente quella di maggior interesse, ai fini dell'analisi degli equilibri interni alla Giunta, è il potere di direzione della politica della Giunta. L'espressione utilizzata dal legislatore costituzionale sembra porsi quale scelta intermedia nella misura in cui, da un lato, non attribuisce al Presidente un ruolo di esclusiva determinazione[773] della politica di tale organo, relegando gli assessori a dei meri esecutori né tantomeno gli assegna, quantomeno formalmente, un ruolo di determinazione esclusiva della politica della regione nel suo complesso. Ciò nondimeno l'espressione usata nella riforma volutamente si discosta da quella utilizzata nel corrispondente art 95 c. 2 Cost. laddove il ruolo di direzione del Presidente del Consiglio è limitato alla sola politica generale[774].

Ora, come detto, queste precisazioni, lungi dal rappresentare dei meri formalismi, sono frutto di precise scelte del legislatore della riforma volte a delineare un modello sostanzialmente intermedio. Un modello quindi che, quantomeno sulla carta, risultava suscettibile di una pluralità di sviluppi sia nell'ottica di un indirizzo di governo sostanzialmente collegiale sia nell'ottica di un modello incentrato sulla figura presidenziale.

Gli statuti, sul punto, per la gran parte si sono mossi nel senso di riprodurre pedissequamente la disposizione di cui all'art. 121 Cost. o, comunque, nel riprodurne intatto

[772] Con ciò non si vogliono trascurare le evidenti differenze sia in termini di prerogative tra i due organi sia le evidenti differenze che sussistono tra il modello prospettato dalla riforma costituzionale e il modello neoparlamentare regionale. Si veda *infra*.

[773] Il presidente non è infatti l'unico soggetto chiamato a determinare la politica della Giunta, tanto che molti statuti attribuiscono il potere esecutivo alla Giunta nel suo complesso (si veda *infra*). Da questo punto di vista si veda come il sottosegretario Adriana Vigneri nella seduta di assemblea del 2 marzo 1999 esprimeva alcune perplessità in ordine all'utilizzo della locuzione dirige: "Per la verità, ad avviso di chi parla, questa formula non si attaglia proprio al caso di elezione diretta del presidente perché, dal momento che egli nomina e revoca i componenti della giunta, fa e non dirige la politica della giunta stessa". Per una ricostruzione sul punto si veda M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002.

[774] Da questo punto di vista si consideri come nella seduta del 22 giugno 1999 il Senato ha respinto l'emendamento dell'on. Rotelli 1.3. a mente del quale il Presidente "dirige e coordina l'attuazione delle politiche ella regione".

il significato[775]. Vi sono alcuni statuti che sembrano però parzialmente essersi discostati da questo modello: la Regione Liguria nell'ottica di un rafforzamento della posizione presidenziale prevede che il presidente non solo dirige ma anche "definisce la politica della Giunta"[776]. Ancor più dubbi suscita in senso opposto la previsione dello statuto emiliano che sancisce come il presidente "dirige l'attività politica generale e amministrativa della Giunta"[777].

Tale potere di direzione si esplica, in primo luogo, in un potere di direttiva[778] che inerisce l'attività politica della Giunta nel suo insieme, che consente al Presidente di dettare delle linee politiche a cui la Giunta e gli assessori devono conformarsi. Nei singoli statuti il potere di direttiva del Presidente talvolta si esplica direttamente nei confronti dell'organo collegiale[779], mentre in altri casi è riferito ai singoli assessori[780]. Bisogna precisare, comunque, come tali direttive sono essenzialmente politiche e, anche laddove riguardino i singoli assessori, servono a conformare l'amministrazione regionale complessivamente intesa[781], orientando finalisticamente l'attività degli assessori[782]. Ciò ha portato parte della dottrina[783] a ritenere che il mancato rispetto delle direttive possa rilevare ai fini dell'esercizio del potere di revoca presidenziale. Bisogna rilevare comunque che nella prassi lo strumento della direttiva, salvo l'esperienza siciliana, è ben poco utilizzato[784].

I poteri di direzione del Presidente trovano talvolta un'esplicita proiezione nell'attribuzione, seppur in via indiretta, di un vero e proprio compito di determinazione dell'indirizzo politico, che si esplica sia esternamente in relazione agli altri organi istituzionali sia internamente verso i membri della Giunta. Si pensi, a tal proposito, allo Statuto della Calabria che prevede come il Presidente "concorre alla determinazione dell'indirizzo

---

[775] Art. 41 St. Lazio prevede chiaramente che "Il Presidente della Regione rappresenta la Regione, dirige la politica dell'esecutivo", l'art. 47 St. Campania dispone che "dirige la politica della Giunta e ne è responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico-amministrativo e coordina l'attività degli assessori", l'art. 43 St. Puglia prevede che "La Giunta regionale opera in quanto organo collegiale, secondo le direttive impartite dal Presidente della Regione che ne dirige la politica e ne coordina l'attività". Al contrario parzialmente diversa è la formula utilizzata dall'art. 65 St. Umbria a mente del quale "il Presidente della Giunta regionale rappresenta la Regione, dirige e coordina la politica della Giunta".

[776] L'art. 37 St. Liguria prevede che il Presidente della Giunta "definisce e dirige la politica della Giunta e ne è responsabile".

[777] L'art. 43 St. Emilia-Romagna prevede che il Presidente della Giunta "dirige l'attività politica generale e amministrativa della Giunta e ne è responsabile".

[778] In tal senso art. 46 St. Abruzzo, art. 27 St. Marche, art. 43 St. Puglia, art. 67 St. Umbria.

[779] L'art. 46 St. Abruzzo prevede che "Gli Assessori esercitano le proprie funzioni secondo le direttive impartite dal Presidente della Giunta", l'art. 67 St. Umbria prevede che "Gli Assessori esercitano le funzioni ad essi attribuite dal Presidente, conformandosi alle direttive da questi impartite".

[780] L'art. 27 St. Marche prevede che "La Giunta opera collegialmente, in armonia con le direttive impartite dal Presidente", l'art. 43 St. Puglia prevede che "La Giunta regionale opera in quanto organo collegiale, secondo le direttive impartite dal Presidente della Regione che ne dirige la politica e ne coordina l'attività".

[781] F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 205.

[782] Q. CAMERLENGO, *I rapporti tra il presidente della giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato* in *Le Regioni* n. 3/13, p. 557.

[783] *Ibidem.*

[784] F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)* cit., p. 206. In tal proposito un potere di direttiva è previsto dall'art. 2 bis della L. r. Sicilia n. 10 del 2000 con riferimento alla direttiva annuale di indirizzo per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive degli assessori per l'attività amministrativa e la gestione.

politico"[785]. D'altronde si è osservato come il Presidente della Giunta è il vero e proprio *dominus* dell'indirizzo politico regionale[786] e ciò rappresenterebbe un corollario discendente dall'insieme delle norme costituzionali e statutarie che delineano la posizione di quest'ultimo.

In alcuni casi gli statuti tendono ad assegnare la prerogativa di indirizzo politico alla Giunta[787]; in altri casi vi è una compartecipazione tra Giunta e Consiglio regionale[788], in altri ancora, con una tendenza maggiormente parlamentare e per la dottrina poco compatibile[789] con la forma di governo regionale prevista in Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico è rimessa al Consiglio regionale[790], o comunque il Consiglio compartecipa alla formazione dell'indirizzo[791].

Il potere di indirizzo del Presidente troverebbe una sua immediata esplicazione nelle prerogative di nomina e revoca degli assessori, nel definire il programma, nello stabilire quali obiettivi programmatici perseguire prioritariamente e nel plasmare il programma rispetto a eventuali circostanze sopravvenute[792].

---

[785] Si veda art. 35 St. Calabria "Nel rispetto delle direttive del Presidente, la Giunta concorre alla determinazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione". In tal proposito si veda anche l'art. 37 St. Liguria che prevede che il Presidente della Giunta "definisce e dirige la politica della Giunta e ne è responsabile".

[786] P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, V ed., 2019, p. 194.

[787] Art. 43 St. Puglia prevede che la Giunta "partecipa alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione". L'art. 55 St. Basilicata dispone che la Giunta "propone al Consiglio gli atti di indirizzo politico generale e di programmazione".

[788] Per quanto riguarda la Regione Umbria all'art. 43 dello Statuto si prevede che "L'Assemblea legislativa è titolare della potestà legislativa e delle funzioni di indirizzo e controllo" e all'art. 70 che "La Giunta regionale provvede alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione". Per quanto riguarda la Calabria si prevede all'art. 16 dello Statuto che "Il Consiglio regionale (…) definisce nelle forme e nei modi previsti dalla Costituzione e dallo Statuto, l'indirizzo politico della Regione" e all'art 35 che "Nel rispetto delle direttive del Presidente, la Giunta concorre alla determinazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione".

[789] N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Jovene Editore, Napoli, 2010, p. 112.

[790] L'art. 26 St. Piemonte prevede che "Il Consiglio (…) Svolge la funzione di indirizzo e di controllo sull'attività della Giunta regionale". L'art. 33 St. Veneto prevede che "Il Consiglio determina l'indirizzo politico e amministrativo della Regione e ne controlla l'attuazione". Gli artt. 27 e 28 St. Emilia Romagna prevedono rispettivamente che "Il Consiglio regionale costituisce l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna; è organo della rappresentanza democratica regionale, di indirizzo politico e di controllo" e che "L'Assemblea legislativa determina l'indirizzo politico generale della Regione esercitando le funzioni legislative, di programmazione e di controllo sull'attività della Giunta e dell'Amministrazione regionale". L'art. 11 St. Toscana prevede che "Il Consiglio regionale rappresenta la comunità toscana, è l'organo legislativo, indica l'indirizzo politico e programmatico della Regione e ne controlla l'attuazione". L'art. 21 St. Marche dispone che "Il Consiglio esercita la potestà legislativa attribuita alla Regione e le altre funzioni conferite dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi; svolge la funzione di indirizzo e di controllo del governo regionale". L'art. 13 St. Abruzzo dispone che "Il Consiglio regionale è l'organo della rappresentanza democratica della Regione; esercita la funzione legislativa e regolamentare, di indirizzo e di programmazione", l'art. 16 St. Molise prevede che "Il Consiglio regionale esercita la potestà legislativa attribuita alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi, determina l'indirizzo politico generale, indirizza e controlla l'azione politica, amministrativa e programmatoria della Regione, delibera gli atti di intervento della Regione nella programmazione nazionale e comunitaria", l'art. 26 St. Campania prevede che "Il Consiglio regionale rappresenta le comunità della Regione. Determina l'indirizzo politico generale esercitando le funzioni legislative e di controllo sull'attività dell'amministrazione regionale, nonché di programmazione secondo quanto stabilito dallo Statuto e dalle leggi".

[791] L'art. 23 St. Lazio prevede che "Il Consiglio regionale esercita la funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alla Regione, concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale", l'art. 14 St. Lombardia dispone che "Il Consiglio regionale esercita la funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alla Regione, concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale".

[792] F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)* cit., p. 197.

Tra l'altro la dottrina non ha mancato di rilevare come, a fronte di una mancanza di una previsione espressa statutaria, spesso, negli stessi decreti di nomina si fa espresso riferimento ai poteri di indirizzo presidenziali, specialmente al fine di limitare le attribuzioni assessorili[793].

In altri casi gli statuti, ricalcando le disposizioni costituzionali relative al Presidente del Consiglio, prevedono che il Presidente della Giunta "mantiene l'unità dell'indirizzo politico amministrativo"[794]. Si tratta di un'attività, a tratti analoga a quello del Presidente del Consiglio, che talvolta precede l'attività della Giunta e le scelte politiche dell'organo esecutivo della regione, altre volte ne dà attuazione mantenendo l'unitaria direzione dell'attività di governo. Parte della dottrina, da questo punto di vista, ha osservato come il ruolo del Presidente sembra esprimersi a ben vedere, con particolare forza, nella fase pregiuntale nel momento in cui risulta necessario un coordinamento rispetto all'attività degli assessori, precedenti la riunione della giunta[795].

Invece le principali prerogative della Giunta riconducibili all'esplicazione di un indirizzo politico sono essenzialmente: la deliberazione delle proposte di legge[796] e degli atti di programmazione economico finanziaria, la deliberazione dei regolamenti di sua competenza o di proposte di regolamento, la deliberazione in ordine ai ricorsi innanzi alla Corte costituzionale[797], la deliberazione o la proposta di atti di programmazione o pianificazione, l'attività di esecuzione di leggi e delle deliberazioni consiliari[798]. In linea generale, dunque, la Giunta deve essere considerata l'organo esecutivo della regione e dovrebbe essere, fermo restando gli incisivi poteri presidenziali, informata, quantomeno sul piano organizzativo, al principio di collegialità[799].

Sono comunque assegnati al Presidente della Giunta peculiari poteri connessi alla presidenza dell'organo giuntale come quelli di convocazione delle sedute, formazione dell'ordine del giorno, direzione delle sedute nonché i poteri di polizia delle sedute stesse. In alcuni statuti[800] è previsto che, in caso di parità, il voto presidenziale prevalga.

In considerazione della peculiarità della figura del Presidente bisogna ritenere che gli sia rimesso implicitamente[801] il potere di dirimere conflitti di competenza tra gli assessori[802].

---

[793] *Ibidem.*

[794] Art. 47 St. Campania.

[795] T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, X ed., 2019, p. 83.

[796] Eccezionalmente l'art. 25 St. Lombardia prevede invece che "Il Presidente ha diritto di esercitare, secondo le procedure stabilite dal regolamento generale, l'iniziativa delle leggi e di ogni altro atto di competenza del Consiglio".

[797] Si consideri però, ai sensi dell'art. 32 l. 87/53, come la questione è promossa a opera del Presidente della Giunta, previa deliberazione della Giunta regionale. Sul punto C. cost. 25 febbraio 2016 n. 37. Si veda E. ROSSI, *Nel giudizio in via principale la costituzione in giudizio della Regione è di competenza del Presidente (e non della Giunta) regionale* in *Le Regioni* n. 3/16, p. 575.

[798] P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 195.

[799] Si veda art. 53 St. Veneto, art. 45 St. Emilia Romagna, art. 38 St. Toscana, art. 67 St. Umbria, art. 50 St. Campania e art. 35 Statuto Calabria.

[800] Si veda art. 45 St. Emilia Romagna, art. 69 St. Umbria, art. 50 St. Campania, art. 55 St. Basilicata e art. 35 St. Calabria.

[801] Per parte della dottrina a ben vedere tale potere spettava anche prima della riforma del 1999. Si veda E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, I ed., Cedam, Padova, 1983.

[802] F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)* cit., p. 207

Nello statuto piemontese tale potere è espresso ed è accompagnato da dei veri e propri poteri di avocazione degli atti degli assessori[803] .

Infine si noti come in alcune regioni si siano previste peculiari figure, non espressamente disciplinate dalla Costituzione quali il Vicepresidente o il Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale[804].

Sul piano organizzativo gli assessorati continuano a essere organi che nelle regioni ordinarie[805] non hanno sul piano formale alcuna rilevanza esterna. D'altronde si è osservato come la Costituzione non faccia alcun riferimento agli assessori, assegnando attribuzioni solo alla Giunta nella sua interezza. Nondimeno sul piano interno, in continuità con il passato, si è avuto una sostanziale settorializzazione, con un organo collegiale strutturato sulla falsariga dell'organizzazione ministeriale, in modo che a ciascun assessore è assegnato un settore dell'organizzazione ministeriale[806]. Parte della dottrina ha osservato, poi, come la collegialità della Giunta è messa in discussione anche sul piano esterno dall'ampio utilizzo dello strumento della delega in relazione a servizi amministrativi[807].

Si può dire, in ultima analisi, come, all'interno dell'organo esecutivo regionale, il rapporto tra singoli assessori e Presidente sia oscillante tra un modello parlamentare e un modello presidenziale. Certamente singole previsioni statutarie hanno orientato singole esperienze in un senso o nell'altro in considerazione di una serie di fattori quali l'attribuzione al Presidente di poteri più o meno incisivi di direzione politica della Giunta, la conformazione dei poteri di revoca e nomina degli assessori, l'attribuzione, in determinati casi, dei già citati poteri esclusivamente presidenziali sul piano dell'iniziativa legislativa, di poteri di adozione di ordinanza[808] o di misure amministrative urgenti[809]. In ogni caso, a prescindere dalle singole previsioni statutarie, a ben vedere si può affermare in modo pacifico come siano le singole contingenze storiche e politiche a determinare i concreti equilibri e il concreto operare della forma di governo, in un quadro in cui troppo stesso il dibattito politico regionale è ancora pesantemente influenzato da equilibri politici nazionali[810].

---

[803] Art. 51 St. Piemonte.

[804] Si veda art. 25 St. Lombardia e art. 45 St. Emilia Romagna.

[805] Ciò diversamente da quanto avviene nelle regioni a statuto speciale dove l'assessore rileva, oltre come membro del collegio, come titolare di un ufficio monocratico. Sul punto T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 83.

[806] *Ibidem*, p. 84.

[807] *Ibidem.*

[808] Si veda art. 42 St. Puglia secondo il quale il Presidente della Giunta "può adottare ordinanze di necessità e provvedimenti di urgenza salvo ratifica della Giunta regionale". Da questo punto di vista per una ricognizione dei provvedimenti di urgenza negli statuti regionali si veda M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità e urgenza e regolamenti regionali* in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 205. Tali tendenze, tra l'altro, oggi sembrano piuttosto comuni anche in capo al presidente del consiglio con riferimento all'utilizzo dello strumento del d.P.C.m. Sul punto si vedano due recenti contributi cfr. M. RUBECHI, *I decreti del Presidente, Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino, 2022 e L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del presidente del Consiglio dei ministri* in Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

[809] Si veda, in tal senso, l'art. 41 St. Lazio che prevede come il Presidente della Giunta "Adotta misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi e alle sentenze della Corte costituzionale".

[810] D'altronde sul punto rimane ancora aperta l'antica diatriba relativa alla configurabilità di un concetto di forma di governo di cui sono elemento essenziale i partiti politici. Per un recente contributo di sintesi si veda S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti* in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 11.

3. *La nomina e la revoca degli assessori.*

Prima della L. cost. 1/99 l'art. 122 Cost. prevedeva come "il Presidente e i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti". Si trattava di un sistema a conformazione tipicamente assembleare, senza che emergesse in modo netto il ruolo riservato al Presidente nella fase di formazione della Giunta. A seguito della riforma si è previsto come "il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della giunta". Si tratta di una disposizione innovativa, ormai pacificamente interpretata nel senso di prevedere in capo al solo presidente eletto direttamente dal corpo elettorale il potere di nomina degli assessori.

Questa interpretazione, per quanto logica e consequenziale, è stata oggetto di una pluralità di questioni che ha animato già i primi commentatori con riferimento all'estensione dei poteri di nomina o revoca anche al presidente non direttamente eletto. Si è ritenuto che la locuzione in oggetto facesse riferimento al solo presidente direttamente eletto, tanto che la norma relativa alla nomina e revoca degli assessori è stata definita dalla dottrina come una norma a derogabilità condizionata[811], in quanto l'opzione di deroga porta con sé necessariamente l'adozione del modello assembleare.

Il potere di nomina è rimesso da tutti gli statuti al Presidente di regione, anche se vi sono sensibili varianti in ordine al ruolo riservato al Consiglio. La nomina degli assessori è sempre comunicata al Consiglio e tende a essere contestuale[812] alla presentazione del programma di governo, quasi a sancire una sorta di connubio indissolubile tra programma di governo[813] e assessori[814].

Una prima variante sul punto è rappresentata dallo Statuto della regione Emilia Romagna[815] che impone al presidente non semplicemente di illustrare il programma di

---

[811] C. FUSARO, L. STROPPIANA, *Perfezionare la "forma di governo della transizione"* in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 1/01, p. 35.

[812] art. 41 St. Liguria, art. 51St. Veneto, art. 44 St. Emilia Romagna, art. 63 St. Umbria e art. 33 St. Calabria.

[813] Sul tema dell'approvazione del programma di governo si sono espresse dapprima le sentenze nn. 372 e 379 del 2004 con riferimento, rispettivamente, allo Statuto toscano e allo Statuto emiliano, sancendo che, "l'eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante" (sent. 372/2004) e che "la mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico (certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario), derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente, sta a dimostrare che si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo; confronto evidentemente ritenuto ineludibile e produttivo di molteplici effetti sui comportamenti del Presidente e del Consiglio" (sent. 379/04). Per un commento sulle sentenze si veda E. VIGEVANI, *Autonomia Statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni* n. 4/05. Si veda in senso critico rispetto all'approvazione del programma di governo, A. CARDONE, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove Autonomie* n. 1-2, 2005, p. 81.

La Corte con la successiva sent. 12/06 sullo Statuto abruzzese ha ribadito poi che l'approvazione del programma non può mai tradursi in una vera e propria mozione di fiducia iniziale.

[814] Q. CAMERLENGO, *I rapporti tra il presidente della giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, cit., p. 535.

[815] L'art. 44 St. Emilia Romagna prevede che "Il Presidente della Giunta regionale assume le proprie funzioni all'atto dell'insediamento dell'Assemblea legislativa e nomina il vicepresidente e gli assessori entro sette giorni da tale data. Il Presidente illustra tempestivamente all'Assemblea il programma di governo e la composizione della Giunta motivando le scelte effettuate. L'Assemblea esamina entrambe le comunicazioni, sulle quali si apre il dibattito nelle forme e nei modi stabiliti dal Regolamento".

governo ma anche di motivare le scelte della compagine dell'esecutivo, prevedendosi poi che l'Assemblea possa esprimersi sul punto.

Ancor più significative appaiono le scelte effettuate dallo Statuto della Toscana[816] e della Campania[817] dove la nomina degli assessori è successiva all'esposizione del programma di governo. Questo può portare a una maggiore influenza degli orientamenti espressi dal Consiglio sulla formazione della squadra di governo, a discapito degli orientamenti espressi dal presidente. Tra l'altro mentre nello Statuto della Toscana l'influenza del Consiglio è ridotta in quanto il Presidente già propone al Consiglio i componenti della giunta e il Consiglio successivamente approva il programma e, discutendo il programma, si esprime indirettamente sul gradimento dei membri della Giunta, al contrario nello Statuto campano i nominativi dei membri della giunta non devono essere necessariamente preannunciati, avendo di conseguenza il Consiglio, almeno sul piano astratto, ancor più margine di influenza sulla composizione della compagine governativa. Tra l'altro, dopo le nomine, il Consiglio regionale può esprimere il proprio gradimento, che è presunto in caso di silenzio[818]. Laddove espressamente non sia dato gradimento il presidente ha comunque la facoltà di mantenere la nomina, dandone motivata comunicazione al Consiglio.

Bisogna precisare, poi, come molti statuti prevedono che la nomina degli assessori debba rispettare, ai sensi dell'art. 51 Cost., la presenza equilibrata dei due generi[819].

La questione è risultata particolarmente delicata con riferimento alla possibile sindacabilità dell'atto di nomina che non rispettasse tali requisiti. Infatti la Corte costituzionale con la nota sent. n. 81/12 ha ritenuto che l'atto di nomina del Presidente della Giunta che non rispetti i vincoli statutari sia sindacabile a livello giurisdizionale. La Corte, di fatto, ha ribadito la natura precettiva della disciplina statutaria, ritenendo che l'esistenza di un potere politico non implichi *tout court* un'insindacabilità sul piano giurisdizionale, ben potendo essere il potere politico sottoposto a vincoli precettivi[820].

---

[816] Art. 32 St. Toscana prevede che "Il presidente della giunta, nella prima seduta del consiglio, illustra il programma di governo e presenta il vicepresidente e gli altri componenti della giunta. Il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione. Il presidente nomina il vicepresidente e gli altri componenti della giunta dopo l'approvazione del programma di governo o comunque decorso il termine del comma 2".

[817] L'art. 46 St. Campania prevede che "nella seduta di insediamento il Presidente della Giunta regionale espone il programma di governo al Consiglio, che ne discute. Il Presidente della Giunta regionale nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini, i componenti la Giunta, tra i quali un vice-presidente, e ne dà comunicazione al Consiglio regionale nella prima seduta successiva alla nomina per la espressione del gradimento di cui all'articolo 48".

[818] All'art. 48 St. Campania si disciplina il gradimento, applicato a tutte le procedure di nomina, prevedendosi che "Sulle nomine di competenza del Presidente della Giunta regionale e della Giunta, il Consiglio regionale esprime il suo gradimento, che deve essere reso entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, il gradimento si intende espresso in senso positivo. Se il Consiglio si esprime in senso contrario, il Presidente della Giunta può comunque confermare le nomine dandone comunicazione motivata al Consiglio".

[819] Si veda art. 53 St. Veneto, art. St. Emilia Romagna, art. 67 St. Umbria, art. 7 St. Marche, l'art. 46, St. Campania. Sul punto M.C. GRISOLIA, *Osservazioni sul principio delle pari opportunità negli statuti e sulla "lettura" della Corte costituzionale della fonte statutaria*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II*, in EUM Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2007, p. 369.

[820] Si veda C. cost. 5 aprile 2012 n. 81 considerato in diritto 4.3. "La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione. L'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica." Per un commento sulla sentenza M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti*

Un altro aspetto che è necessario indagare ai fini di comprendere la tensione che caratterizza le forme di governo regionali tra forma parlamentare e forma assembleare è la possibilità di nomina di assessori esterni. Si è trattato di un'innovazione assai importante che, sulla scia di quanto già avvenuto nell'esperienza comunale, ha portato un'apertura delle giunte alla società civile e alle competenze provenienti dalla comunità ma che, parallelamente, ha spesso contribuito a rafforzare il ruolo del Presidente eletto.

L'espressione in oggetto è comunque ambigua in quanto di per sé si riferisce ad assessori non appartenenti ai consigli regionali. A ben vedere, però, la non appartenenza al Consiglio può essere dovuta a una pluralità di ragioni e non necessariamente ciò implica un'assenza di politicità dell'assessore. La dottrina ha distinto quattro tipologie di assessori, di cui tre sarebbero esterni al consiglio: gli assessori "tecnici" in senso proprio, gli assessori non appartenenti al consiglio ma "in quota" rispetto ad alcune forze politiche e gli assessori dimissionari[821]. A ben vedere solo i primi sono effettivamente soggetti estranei alla politica e scelti esclusivamente per le competenze tecniche o per la notorietà del soggetto nella comunità locale.

L'art. 126 Cost. non prevede alcuna limitazione in ordine alla nomina di assessori esterni, lasciando ampia libertà agli statuti. Gli statuti, tra l'altro, disciplinano, ai sensi dell'art. 122 c. 1 Cost. "le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri della giunta nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica"[822]. Ciò nondimeno vi è chi ha osservato come in alcune regioni, almeno per un certo periodo, si siano formate prassi secondo le quali alla nomina come assessore è corrisposta sempre le dimissioni dalla carica di consigliere[823].

Da ultimo bisogna ricordare come alcuni statuti hanno optato per imporre un limite al numero di assessori esterni. Lo statuto pugliese qualifica addirittura come eccezionale la possibile elezione di assessori esterni[824].Tali limitazioni sono volte essenzialmente a evitare un'eccessiva torsione presidenziale del sistema[825]. Infatti, spesso, l'opzione in favore di tecnici è dovuta alla volontà del Presidente di inserire nella Giunta membri particolarmente fedeli[826], estromessi dal circuito consiliare, che risultano più facilmente ricattabili. Nella prassi, in ogni caso, sono comunque i singoli rapporti di forza e la legittimazione del Presidente della Giunta a determinare gli assetti e gli equilibri dell'esecutivo e non è un caso

politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sull' equilibrato presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania in www.federalismi.it, n. 13/12.

[821] B. BALDI, *Nuove giunte regionali e assessori esterni* in *Rivista Il Mulino*, n. 6/10, p. 1046.

[822] Si veda artt. 2 e 3 della L. n. 165/2004.

[823] B. BALDI, *Nuove giunte regionali e assessori esterni*, cit., p. 1048.

[824] Si veda come oggi l'art. 43 commi 5 e 5 bis preveda: "Possono essere nominati componenti della Giunta regionale esclusivamente i Consiglieri regionali. In deroga al comma 5, il Presidente della Giunta regionale può nominare assessori, in un numero non superiore a due, i cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e compatibilità per la carica di Consigliere regionale". Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa dello Statuto pugliese sul punto 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*, 4 agosto 2023, p. 748.

[825] B. BALDI, *Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale? Assessori esterni e potere decisionale dei Presidenti nelle nuove Giunte a Statuto ordinario*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 2/15, p. 472.

[826] M. TROISI, *L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione* cit., p. 746.

che talvolta, a fronte di elezioni plebiscitarie[827], si siano avute delle giunte dalla composizione tecnica, con un assetto della forma di governo improntato a logiche presidenziali.

Per quanto concerne il potere di revoca l'art. 122 c. 5 Cost. prevede che il Presidente eletto revochi i componenti della Giunta. Ciò non ha impedito a gran parte degli statuti regionali di disciplinare una qualche forma di coinvolgimento del Consiglio regionale nell'esercizio di tale potere. Nella gran parte dei casi tale coinvolgimento è solo successivo, quando l'atto è già stato compiuto, al massimo prevedendosi che tale comunicazione debba essere tempestiva o comunque avvenire nell'immediatezza[828]. Altri statuti prevedono invece un coinvolgimento preventivo del Consiglio, che ha quindi ha modo di influenzare la decisione del Presidente[829] e, se del caso, di condizionarne il potere. Tali logiche non appaiono del tutto coerenti e rischiano di manifestare esternamente e politicizzare dissidi interni alla Giunta, minando la primazia della figura presidenziale.

Appare problematica poi la possibilità di revoca di alcune figure di spicco della Giunta quale il Vicepresidente, spesso dotato di una certa visibilità sul piano politico che precede l'elezione del Presidente stesso. In particolare il Consiglio di garanzia statutaria della regione Toscana, in un parere relativo all'esercizio del potere di revoca del Vicepresidente da parte del Presidente della Giunta, ha ritenuto che la figura del Vicepresidente non fosse sostanzialmente revocabile, in considerazione della sua "investitura popolare che discende dalla sua elezione diretta connessa a quella popolare"[830], in considerazione sia dell'indicazione preventiva del Vicepresidente sotto l'allora legge elettorale da parte del candidato Presidente, sia in considerazione delle particolari prerogative statutarie a esso riconosciute[831]. Questa ricostruzione è stata però smentita dalla giurisprudenza amministrativa[832], facendo leva sull'interpretazione necessariamente armonica con la Costituzione della normativa statutaria.

Più problematico invece appare l'istituto della censura individuale ovvero della possibilità da parte del Consiglio, attraverso una mozione, non semplicemente di criticare l'operato di un assessore, ma di sollecitare la sua revoca da parte del Presidente. Si tratta di un istituto accolto da molti statuti che, in astratto, avvicina molto la forma di governo al sistema parlamentare. Addirittura in alcuni casi si utilizzano formule che evocano una vera e propria

[827] Si pensi al caso delle giunte presiedute da Vincenzo De Luca a seguito delle elezioni del 2015 in cui l'unico assessore politico è Fulvio Bonavitacola e a seguito delle elezioni del 2020 in cui gli unici assessori politici sono Fulvio Bonavitacola, Armida Filippelli e Nicola Caputo.

[828] Art. 41 St. Liguria, Art. 63 St. Umbria, art. 44 St. Abruzzo e art. 46 St. Campania.

[829] Art. 8 St. Marche prevede che "Il Presidente della giunta regionale può sostituire il Vicepresidente e gli assessori regionali previa comunicazione al Consiglio regionale per illustrarne le ragioni, in ordine alla quale si svolge un dibattito".

[830] Si veda Parere Consiglio di garanzia statutaria della Regione Toscana del 26 febbraio 2014

[831] Sul punto si veda G. TARLI BARBIERI, *Una questione "politicamente scottante" all'esame del collegio di garanzia statutaria della Toscana: la revoca del Vicepresidente della Giunta regionale* in *Le Regioni* n. 2/15, p. 553; E. ROSSI, *La forma di governo regionale* in P. CARROZZA, R. ROBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 23 e M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, cit., p. 111.

[832] TAR Toscana, sez. I sent. 23 settembre 2014 n. 443 secondo la quale l'interpretazione della normativa elettorale toscana deve essere ricondotta nel solco delle previsioni costituzionali, "diversamente opinando si configurerebbe una riduzione dei poteri del Presidente della Giunta (eletto a suffragio universale e diretto), in difformità dal sistema di ripartizione dei poteri delineato dall'art. 122 Cost.".

responsabilità individuale in capo al singolo assessore[833]. Bisogna precisare, però, che tutti gli statuti lasciano al Presidente la libera scelta di revocare o meno l'assessore, al massimo prevedendo in capo al Presidente un onere di riferire al Consiglio e di motivare la scelta. Di certo in nessun modo si potrebbe ammettere invece una forma di sfiducia individuale che si porrebbe radicalmente in contrasto con la forma di governo.

Da questo punto di vista la Corte costituzionale in modo assai chiaro nella sent. n. 12/06 sullo Statuto abruzzese ha precluso qualsiasi tipo di apertura verso la configurazione di una vera e propria sfiducia individuale chiarendo come "il principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio"[834].

Ecco che alla luce della sentenza in oggetto bisogna, quantomeno nel sistema regionale, ritenere radicalmente esclusa qualsiasi forma di responsabilità individuale del singolo assessore. L'unica sfiducia possibile, secondo l'art. 123 Cost, è, infatti, quella verso il Presidente, che è "l'unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta"[835].

4. Potere di revoca e sfiducia individuale. Prospettive alla luce della riforma costituzionale.

Si può dire che, in caso di approvazione della riforma costituzionale, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio avrà come conseguenza un significativo avvicinamento della forma di governo statale alla forma di governo regionale. Tale avvicinamento, a ben vedere, in via di prassi e sul piano organizzativo è già avvenuto. Non è in discussione, infatti, salvo casi eccezionali, un progressivo rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, il quale sempre più sembra porsi quale decisore politico[836]. Nondimeno, anche a fronte dell'approvazione della riforma, per quanto concerne gli assetti dell'esecutivo sembrano prevalere alcune differenze che a oggi sono essenziali.

In primo luogo, per quanto riguarda i procedimenti di revoca e di nomina dei ministri, non vi è dubbio che gli stessi siano rimessi formalmente comunque al Presidente della Repubblica al quale, pur a fronte della soverchiante legittimazione del Presidente del Consiglio, è

---

[833] L'art. 41 St. Liguria prevede che "Gli Assessori sono responsabili collegialmente degli atti della Giunta e individualmente degli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni loro attribuite o delegate". L'art. 67 St. Veneto dispone che "Gli Assessori esercitano le funzioni ad essi attribuite dal Presidente, conformandosi alle direttive da questi impartite, e sono individualmente responsabili degli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni". L'art. 46 St. Abruzzo prevede che "Gli Assessori esercitano le proprie funzioni secondo le direttive impartite dal Presidente della Giunta; sono responsabili collegialmente per gli atti della Giunta ed individualmente per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni loro delegate".

[834] Cfr. C. cost. 20 gennaio 2006 n. 12 "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".

[835] *Ibidem.*

[836] Si veda per una recente ricostruzione della figura F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Il Mulino, Bologna, 2023.

formalmente rimesso, anche dopo l'eventuale approvazione della riforma, il potere di nomina e revoca[837].

Per quanto riguarda poi la sfiducia individuale in capo al singolo ministro è d'uopo ricordare come i costituenti sul punto abbiano preferito evitare di "enunciare esplicitamente che la responsabilità politica, oltre che dell'intero Gabinetto, possa essere anche individuale, preferendo lasciare la questione a principi non scritti"[838]. Come noto, la questione è stata risolta con riferimento alla sent. 7/96 con la quale si è affermato la possibilità di una sfiducia individuale nei confronti del singolo ministro, ritenendola un elemento intrinseco della forma di governo. Ciò si ricaverebbe direttamente dall'art 95 c. 2 Cost. che prevede una forma di responsabilità individuale dei singoli ministri. La Corte poi, al fine di confortare questa affermazione, esplicitamente affermava che "laddove vi è indirizzo politico deve esservi responsabilità", legando indissolubilmente il rapporto fiduciario con il Parlamento a un effettivo esercizio di poteri decisionali e di indirizzo politico. Da questo punto di vista la Corte riteneva le previsioni contenute nei regolamenti parlamentari, quali fonti integrative, come ulteriore conferma dell'evoluzione degli assetti della forma di governo[839].

Si pone il problema se queste affermazioni alla luce della riforma costituzionale, possano considerarsi ancora oggi attuali, specie se, come si affermava in Costituente, la questione deve essere lasciata a principi non scritti e quindi all'evoluzione dinamica della forma di governo.

Alcune argomentazioni potrebbero essere fatte a partire proprio dalla sent. 12/06 la quale censurava le disposizioni dello statuto abruzzese con riferimento alla previsione di una vera e propria forma di sfiducia individuale verso il singolo assessore. Tale censura certamente trovava la sua ragion d'essere essenzialmente nell'incompatibilità delle previsioni con il modello designato dalla Carta costituzionale con riferimento agli artt. 122, 123 e 126 Cost. La Corte sembrava imporre, infatti, una scelta radicale tra modello neoparlamentare e modello parlamentare, permettendo solo minimi adeguamenti senza la possibilità di adottare modelli intermedi[840].

---

[837] Si veda la spinosa questione del caso Savona nel governo Conte I. In tal proposito E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri in Quaderni costituzionali* n. 3/18, V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo* in *Quaderni costituzionali* n. 3/18, E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo* in *Quaderni costituzionali* n. 3/18 e A. D'ALOIA*, Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso "Savona"* in *Osservatorio Costituzionale* n. 2/18.

[838] Cfr. C. Cost. 18 gennaio 1996 n. 7. Per una ricostruzione sui lavori preparatori della Costituente con riferimento alla sfiducia individuale si veda F. DONATI, *La responsabilità politica deli ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 145.

[839] In considerazione del fatto che i regolamenti parlamentari, pur fonte insindacabile sul piano della legittimità costituzionale, non godono più di quell'autonomia guarentigiata (C. Cost. 154/85) che gli derivava dalla centralità dell'organo parlamentare, potendo oggi pacificamente essere sindacati mediante conflitto di attribuzioni laddove menomino le prerogative di altri poteri. In particolare l'introduzione della mozione di sfiducia individuale nasceva dalla necessità di evitare di sottoporre le mozioni volte a chiedere le dimissioni di un ministro alle ordinarie regole di votazione quali lo scrutinio segreto, con la conseguenza di trasformare tale votazione in un'occasione propizia per i franchi tiratori di colpire l'intero governo, di fatto portandolo alle dimissioni in elusione delle garanzie procedurali di voto dell'art. 94 Cost. Per questo prima la Giunta del Regolamento del Senato ha introdotto tale disciplina con un parere del 19 marzo del 1984 e poi la Camera ha codificato tale mozione all'art. 115 c. 3 e 4 r. C. Si veda N. LUPO-L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2018, p. 245.

[840] Per una critica a tale impostazione della Corte si veda 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 *www.forumquadernicostituzionali.it*.

Ciò nondimeno ripercorrendo alcuni passi della suddetta sentenza si possono riscontrare una serie di passaggi che sembrano mettere in discussione la stessa configurabilità logica, da un lato, di un vero e proprio rapporto fiduciario e, dall'altro, di conseguenza, di una sfiducia individuale nella forma di governo neoparlamentare.

La Corte costituzionale, infatti, ha avuto modo di osservare come il rapporto tra Presidente e Giunta si caratterizza per una "presuntiva unità di indirizzo politico" ovvero per una "presunzione di consonanza politica" al venir meno della quale risulta opportuno un nuovo voto popolare. Come alcuni hanno osservato[841] si tratterebbe di una nuova evoluzione del concetto di rapporto fiduciario, non più limitato al circuito Governo-Parlamento, ma caratterizzato dall'immissione di un nuovo soggetto ovvero il corpo elettorale a cui, in ultima analisi, è rimessa la sovranità.

A ben vedere sulla base di questi assunti, nella suddetta sentenza, si critica la stessa possibilità di configurare una forma di fiducia iniziale verso l'intera Giunta, ritenendosi che un assetto di questo tipo sia contraddittorio, in un sistema basato sul conferimento diretto al vertice dell'esecutivo di un mandato a governare e con una duplice legittimazione elettorale eguale e speculare di Presidente e Giunta[842].

Venendo poi alla configurabilità di una sfiducia individuale del singolo assessore la Corte affermava come il principio del *simul simul* "esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali e accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante derivate dalla contemporanea investitura di Presidente e Consiglio", con ciò di fatto ritenendo ontologicamente incompatibili con il sistema neoparlamentare rapporti fiduciari diversi che non leghino direttamente il Presidente con il Consiglio.

Il progetto di riforma costituzionale si è comunque mosso in una direzione di ibridazione ulteriore tra la forma neoparlamentare e quella propriamente parlamentare, prevedendo sia una fiducia iniziale verso l'intero governo sia mettendo in discussione lo stesso rapporto di *simul simul* prevedendo, a certe condizioni, la possibilità per un presidente non eletto di subentrare. In questo quadro, nonostante le affermazioni della sent. n. 12/06, rimanendo, quantomeno sul piano formale, invariati gli altri articoli della Costituzione sul governo e nella vigenza dell'art. 95 c. 2 Cost. risulta arduo, in apparenza, prospettare un *revirement* rispetto agli approdi della sentenza Mancuso. Bisogna comunque precisare che, come accennato, forme di responsabilità individuale degli assessori sono previste dagli statuti[843] nonostante in quel sistema, come detto, non sia certo configurabile un meccanismo di sfiducia individuale.

---

[841] M. TIMIANI, *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo* in www.forumquadernicostituzionali.it.

[842] Cfr. C. Cost. 12/06 "Estendere gli effetti di questa ad un atto di approvazione del programma politico del Presidente della Giunta equivarrebbe ad un conferimento di fiducia iniziale senz'altro coerente in una forma di governo che non prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, ma contraddittorio con 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. Il Presidente eletto a suffragio universale e diretto ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso." Così a ben vedere anche C. Cost. 2/04 sullo Statuto calabrese secondo la quale "Di certo in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto".

[843] Si veda *supra.*

Inoltre è utile ricordare che nel nostro sistema solo in un'occasione si è fatto uso della mozione di sfiducia e, come affermato dalla dottrina, si è trattato di uno "strumento di ultima istanza", di "manutenzione della tenuta dell'indirizzo di governo"[844], a fronte del rifiuto di dimissioni. In altre parole l'ammissibilità della sfiducia individuale in quell'occasione più che mettere in discussione la collegialità del governo permetteva di ristabilire l'unitarietà dell'indirizzo politico. In questi casi con l'avvento della riforma il problema sarebbe facilmente risolto utilizzando direttamente il potere di revoca, al massimo ponendosi il problema di procedimentalizzare, sulla scia di quanto avviene in alcuni statuti regionali[845], tale potere.

Ecco che concretamente l'unico caso in cui lo strumento potrebbe essere utilizzato, dopo l'eventuale riforma, sarebbe in ipotesi in cui manca il consenso del Presidente del Consiglio a revocare il ministro. In passato, di fronte a questa ipotesi, parte della dottrina affermava che la sfiducia verso il singolo ministro avrebbe dovuto avere come esito necessario quello delle dimissioni dell'intero governo in quanto la censura investirebbe anche il Presidente del Consiglio che non è stato in grado di prendere le distanze dal proprio ministro[846]. In questa ipotesi poi la sfiducia potrebbe provenire da forze di opposizione o magari da forze appartenenti alla maggioranza, che utilizzano la mozione di sfiducia come un modo per destabilizzare il governo[847]. Ancor più tali meccanismi sarebbero possibili laddove una forza politica della maggioranza, che non esprime il Presidente del Consiglio, sia particolarmente forte e veda la destabilizzazione del governo come un modo per capitalizzare consensi in eventuali future elezioni. Infatti in quest'ipotesi la minaccia di dimissioni e di nuove elezioni da parte del Presidente risulterebbe un'arma spuntata. Bisogna quindi ritenere che, a fronte ormai di un espresso potere di revoca, la previsione di una sfiducia individuale potrebbe, da un lato, minare la collegialità del governo e soprattutto, dall'altro, seriamente minare l'autorevolezza e la legittimazione di un presidente del consiglio direttamente eletto dal corpo elettorale.

---

[844] G. GALAZZO, *A proposito del caso Bonafede: sull'esperienza della sfiducia individuale nel nostro sistema parlamentare* in *www.forumquadernicostituzionali.it,* n. 2/20. Si veda sul punto anche S. CECCANTI, *A proposito del caso Bonafede/1*, in *www.rivistailmulino.it,* 21 maggio 2020.

[845] Si veda *supra.*

[846] Si veda T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, VII ed., 1992, p. 482. Tale affermazione non sarebbe invece condivisa da altri autori secondo i quali, pur rappresentando la revoca un giudizio politico negativo verso il *premier* che non ha rimosso il singolo ministro, l'istituto ben potrebbe convivere con il potere di revoca. Si veda V.S. LABRIOLA, *Profili di diritto comparato della revoca del ministro nella forma di governo parlamentare* in *Scritti in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, Vol. I, p. 758 e F. DONATI, *La responsabilità politica deli ministri nella forma di governo italiana*, cit., p. 48. Per una ricostruzione sul punto si veda S. MALLARDO, *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana* in *www.federalismi.it*, n. 28/20, p. 153.

[847] Parte della dottrina giustifica comunque l'utilizzo della sfiducia individuale nell'ottica di rivolgere all'esecutivo una pressione mediatica ed indurlo a modificare le sue linee di azione o come uno strumento per indurre il ministro a "raddrizzare" le sue politiche, di modo che rispettino l'indirizzo del governo nella sua collegialità. Si veda N. LUPO, *A proposito del caso Bonafede/2*, in *www.rivistailmulino.it*, 22 maggio 2020.

LA DISCIPLINA ELETTORALE REGIONALE, TRA ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA E COMPOSIZIONE CONSILIARE

di *Benedetta Travali*

SOMMARIO: 1. Introduzione: come il sistema elettorale regionale influisce sulla forma di governo statale? - 2. L'evoluzione della legislazione elettorale regionale dall'articolo 122 delle origini alla legge 108/1968 - 2.1 La legge 43/1995 e il suo "innesto" maggioritario - 2.2 Il sistema elettorale delle Regioni ordinarie riformato ai sensi della legge costituzionale 1/1999 - 3. Da uno a molti: affinità e divergenze fra le Regioni in ordine ai sistemi elettorali "in senso stretto"… - 3.1 … e in alcuni aspetti della "legislazione elettorale di contorno" - 4. Brevi cenni alla normativa elettorale delle Regioni a statuto speciale - 5. Conclusioni

1. Introduzione: come il sistema elettorale regionale influisce sulla forma di governo statale?

Il contributo che segue tenta di fornire una risposta all'interrogativo ad esso sotteso (corrispondente, com'è evidente, al titolo del presente paragrafo): che senso ha, in un'intera trattazione dedicata alla riforma del sistema parlamentare dello Stato, analizzare un aspetto, forse, da quest'ultima scollegato e, per di più, settoriale, quale la normativa elettorale delle Regioni?

Ebbene, l'utilizzo dell'avverbio dubitativo è d'obbligo, perché, come si cercherà di evidenziare nelle pagine che seguiranno, punti di contatto fra l'una e l'altra tematica esistono e sono in grado di offrire utili spunti di riflessione, stante l'ormai assodato intarsio[848] tra sistema elettorale e forma di governo, sia sul piano nazionale che territoriale.

Al di là della continuità fra politica nazionale e regionale[849], il parallelismo fra i due livelli di governo interessa perché, nell'ordinamento delle Regioni, l'investitura popolare del vertice dell'Esecutivo, paventata dall'attuale maggioranza parlamentare, è realtà ultraventennale e (per ciò che riguarda quelle ad autonomia ordinaria[850]) affonda le sue radici nell'entrata in vigore della legge cost. 1/1999 (di profonda riforma degli artt. 122 e

[848] Sul legame di condizionamento reciproco fra legislazione elettorale e assetto istituzionale si vedano, su tutti, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 31 e ss., nonché la recentissima opera di E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 51 e ss. In riferimento, nello specifico, alla questione sul versante regionale, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, fasc. 1, gennaio-febbraio 2013, p. 103 e ss. e la giurisprudenza costituzionale *ivi* richiamata.

[849] 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. 255, secondo cui, in virtù di tale circostanza, le Regioni acquisiscono un duplice ruolo: *in primis*, possono configurarsi come sorta di "palestre", volte alla "formazione del personale politico più promettente, in attesa del debutto nazionale"; *in secundis*, possono assurgere a "sedi per l'allocazione di politici difficilmente presentabili sulla platea della politica nazionale" (ipotesi, a detta dell'A., più frequente).

[850] Le Regioni a Statuto speciale sono state specificamente interessate dalla legge cost. n. 2/2001. La questione sarà, benché a grandi linee, esaminata nel paragrafo 4 di questo lavoro.

123 Cost.). Non a caso, all'art. 5, essa postula[851] l'adozione di leggi elettorali regionali con cui si proceda ad eleggere, contestualmente e direttamente, sia il Consiglio che il Presidente della Giunta, il quale, per essere proclamato tale, dev'essere stato posto come candidato capolista alla Presidenza della Regione nel cd. "listino" ed aver ottenuto il maggior numero di voti validi.

Senza entrare, specificamente, nel merito della riforma costituzionale del '99 e della sua consequenzialità rispetto alla legge "Tatarella" (n. 43/1995), su cui ci soffermerà in seguito[852], da queste prime informazioni è possibile desumere che l'innovazione istituzionale da essa introdotta fonda un modello di forma di governo basata su un esecutivo "di legislatura", con l'elezione diretta del suo organo apicale[853].

Della medesima *ratio* è, evidentemente, informato l'A.S. n. 935, che, ove approvato, oltre a prevedere la contestuale elezione del Presidente del Consiglio e di entrambe le Camere, costituzionalizzerebbe un elemento identitario della disciplina elettorale, qual è il premio di maggioranza su base nazionale in tutti e due i rami del Parlamento, che garantisca la rappresentatività e la tutela delle minoranze linguistiche[854]. Dunque, se la riforma andasse in porto, emergerebbe da una disposizione costituzionale il vincolo ad adottare sistemi elettorali che, a prescindere dalla loro natura proporzionale o maggioritaria, sarebbero in grado di assecondare la formazione di stabili maggioranze attorno ai candidati Premier e, al tempo stesso, di garantire un'adeguata rappresentanza agli elettori. Per questo motivo (data anche la contiguità fra i due livelli di governo) la normativa regionale in tema di elezioni[855] si configura come un utile paradigma cui lo stesso legislatore elettorale statale potrebbe (e, forse, dovrebbe) fare riferimento.

---

[851] Sia pur in via transitoria, trattandosi di un regime destinato a valere sino all'approvazione "dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale", cfr. art. 5, l. cost. 1/1999: in realtà, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, le Regioni non si sono affatto discostate dal modello *ivi* delineato.

[852] Cfr. par. 2.1 e 2.2 del presente contributo.

[853] Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 226 – 227, ove sono analiticamente elencate le caratteristiche di simile assetto e a cui, poiché il tema non rientra propriamente nell'oggetto di questo lavoro, si rinvia. Secondo L. TRUCCO, F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, *in Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, disponibile in http://osservatoriosullefonti.it, p. 1052, è ragionevole definirla come una forma di governo "del Presidente".

[854] Come si evince dall'art. 92, comma 2, risultante dall'A.S. n. 935: in origine, il disegno di legge governativo quantificava espressamente il premio di maggioranza al 55%, ma tale riferimento è stato espunto, in esito al vaglio effettuato dalla Commissione Affari costituzionali in sede referente. In proposito, cfr. il Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica (Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura) n. 251/1 del maggio 2024, disponibile su https://www.senato.it.

[855] In questa sede, ci si soffermerà essenzialmente sui cd. "sistemi elettorali in senso stretto", quindi sui meccanismi tecnici di trasformazione dei voti in seggi (la formula e il procedimento elettorale), nonché su alcuni elementi "di contorno" alla materia elettorale, quali le restrizioni all'elettorato passivo e l'incentivo alle pari opportunità tra donne e uomini nelle cariche elettive. In proposito, cfr., *ex multis*, S. DURANTI, *I sistemi elettorali*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 93 e ss., che distingue fra "formula elettorale", "sistema elettorale in senso lato" e "in senso stretto" e L. CASSETTI, *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in *Ibid*., p. 189 e ss. In proposito, tuttavia, non può non essere menzionata la sentenza n. 151/2012, ove la Corte costituzionale, nel risolvere (nel senso dell'inammissibilità, della non fondatezza e della cessazione della materia del contendere) le questioni di legittimità costituzionale sollevate da quattro Regioni ordinarie avverso alcune disposizioni del decreto-legge n.78/2010, ha modo di chiarire che "l'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost." comprende "tutti gli aspetti del fenomeno elettorale". Dunque, si riferisce "alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le

2. *L'evoluzione della legislazione elettorale regionale: l'articolo 122 delle origini e la legge 108/1968.*

Il disegno regionalistico delineato in Assemblea costituente sviluppa enti territoriali muniti di autonomia politica, finalizzati, dunque, non solo e non tanto a garantire, meramente, un funzionamento statale più efficiente, quanto, piuttosto, ad "elaborare, adottare ed attuare un indirizzo politico proprio"[856]. È in quest'ottica che la Costituzione, a partire dalla sua entrata in vigore, conferisce alle Regioni un "potere di autorganizzazione", unitamente al riconoscimento, in capo ai Consigli regionali, di autonomia statutaria, sia pur limitata al rispetto dei principi costituzionali e delle leggi ordinarie cui gli artt. 122 e 123 *pre-* riforma del 1999 rinviano[857].

Nella sua formulazione originaria, infatti, l'art. 122 (co. 1) riserva alla "legge della Repubblica" la definizione del sistema di elezione, del numero dei consiglieri e dei casi di ineleggibilità e incompatibilità degli stessi (ciò a fronte di un articolo 123 delle origini in virtù del quale ogni Regione ha uno statuto, deputato, "in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica" a stabilire "le norme relative all'organizzazione interna della Regione")[858].

Insomma, nelle intenzioni del Costituente del 1948, la competenza legislativa in materia elettorale regionale spetta allo Stato, che, tuttavia (e nonostante l'approvazione della cd. "legge Scelba", n. 62/1953, relativa all'istituzione e al funzionamento degli organi regionali), rimane inerte (come su tutto ciò che attiene, in generale, all'attuazione del Titolo V) sino al 1968, quando viene adottata la legge n. 108/1968, rubricata "Norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto normale". Si tratta di una legge dirimente, tanto che, secondo parte della dottrina, la sua adozione coincide con l'effettivo

---

preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi) […], alla disciplina del procedimento elettorale […], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)."In questa seconda accezione, inoltre, "la materia «sistema di elezione» (…) include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne.", cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 151/2012, *Considerato in diritto* n. 6.1.2., disponibile su https://www.cortecostituzionale.it. Per quanto concerne, invece, il dibattito dottrinale sviluppatosi all'indomani della riforma del Titolo V e avente ad oggetto l'ampiezza della formula "sistema di elezione", si veda la puntuale ricostruzione di G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova, 2013, p. 23 e ss.

[856] Cfr. F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, La Nuova Italia, Firenze, 1970, p. 26.

[857] Cfr. G. PERNICIARO, *Op. cit.*, p. 2 e ss., la quale attua anche un *excursus* sul dibattito che porta all'approvazione, in Assemblea costituente, dell'art. 122.

[858] Com'è noto, con la legge cost. 1/1999, la locuzione "organizzazione interna delle Regioni" è sostituita dall'impiego della formula "forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento": il riformato articolo 123, insomma, valorizza fortemente l'autonomia statutaria regionale. Per altro, in quest'occasione si verifica, per la prima volta, l'inserimento in un testo normativo dell'espressione "forma di governo", "categoria creata dalla dottrina costituzionalistica per indicare gli elementi caratteristici dell'assetto dei rapporti tra gli organi costituzionali (…) presente nei diversi ordinamenti e che consente di classificarli secondo una tipologia basata su quei determinati elementi (…).", cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 28. Sull'opportunità di ricondurre la nozione di "forma di governo", ammessa a livello statale, anche a quello regionale, si sono susseguite in letteratura, prima che la formula venisse costituzionalizzata nel 1999, molte voci discordanti, per un'accurata analisi delle quali si rimanda a M. OLIVETTI, *Op. cit*., p. 130 e ss. ed E. GIANFRANCESCO, *Op. cit*., p. 252, segnatamente la nota (3).

momento di nascita delle Regioni ordinarie[859], considerato anche l'art. 22 della stessa, per cui le prime elezioni regionali avrebbero dovuto tenersi in contemporanea a quelle comunali e provinciali, "da effettuarsi entro l'anno 1969 (…)". Oltretutto, "entro quella scadenza" sarebbe stata emanata una legge sulla finanza regionale. Ora, la circostanza per cui quest'ultima non sia stata adottata ha indotto il legislatore statale a rinviare nuovamente (nonché per l'ultima volta, dopo una serie di numerosi differimenti) le elezioni regionali dall'autunno del '69 alla primavera del '70, quando, non a caso, viene approvata la legge 16 maggio 1970, n. 281, che istituisce, di fatto, le Regioni ordinarie, a partire da una serie di provvedimenti sul loro ordinamento finanziario[860].

Per quel che più interessa in questa sede, la legge 108/1968 introduce un sistema proporzionale, simile a quello previsto per l'elezione dei componenti della Camera dei Deputati[861]: anche in tal caso, infatti, sussiste la possibilità per l'elettore di esprimere più preferenze (sino a tre)[862] e non sono previste soglie di sbarramento. I seggi vengono ripartiti su base provinciale col metodo del quoziente *Hagenbach-Bischoff*; quelli che, eventualmente, residuino, sono recuperati in un apposito collegio unico regionale, per poi venire ripartiti col metodo del quoziente naturale e dei più alti resti (formula *Hare*).

La portata ampiamente proporzionale del sistema e, soprattutto, l'assenza di soglie in entrata configura una composizione consiliare altamente frammentata nella pluralità di formazioni partitiche cui è garantita, in virtù di entrambi i fattori, la rappresentanza. Se, da un lato, quest'ultima è una conseguenza positiva ed auspicabile dell'andamento del sistema elettorale, dall'altro comprime la governabilità, rendendo instabile l'azione di un esecutivo sovente alla mercé di gruppi consiliari che, pur se di piccole dimensioni, riescono ad imporre la propria linea sulla maggioranza, ad evidente detrimento dell'efficienza dell'amministrazione regionale[863].

2.1. La legge 43/1995 e il suo "innesto" maggioritario.

Le patologie sopra descritte, sintomatiche di un bisogno generale e diffuso (a livello regionale non meno che statale, ove non dissimili risultano, com'è noto, gli effetti registrati[864]) di "stabilità governativa, di alternanza politico-programmatica e di

---

[859] Cfr. F. BASSANINI, F, PINTO, voce *Regione*, *I) Organizzazione e funzioni,* in *Enc. Giur*., XXX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1993, p. 1 e ss.

[860] In questo senso, G. PERNICIARO, *Op. cit*., p. 6, segnatamente la nota n. 16.

[861] Tant'è che, anche per quanto concerne la forma di governo regionale "pre -'99", la dottrina allude, in maniera quasi del tutto univoca, ad un parlamentarismo debolmente razionalizzato, analogo a quello che vige nell'ordinamento statale, cfr., *ex multis*, P. VIRGA, *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1949, p. 152 e ss. Una lettura parzialmente diversa, tendente ad attribuire rilievo maggiore alle Giunte nel funzionamento della forma di governo regionale, è quella (coeva, non a caso, all'iniezione maggioritaria di cui alla l. 43/1995), di T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 106 e ss.

[862] Si applica il «voto plurimo preferenziale categorico, cd. "di approvazione"», cfr. L. TRUCCO, F. BAILO, *cit*., p. 1048.

[863] Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75, giugno 2016, p. 87.

[864] Si allude, evidentemente, al "consociativismo il cui aspetto deteriore fu portato alla luce da Tangentopoli", cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *Op. cit*., p. 88. In effetti, la crisi del primo periodo istituzionale repubblicano non risparmia neppure i Consigli regionali, come testimoniato da G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*,

semplificazione del quadro politico"[865], conducono all'adozione di un sistema elettorale finalizzato alla stabilizzazione dell'esecutivo, previa assicurazione al Presidente "indicato"[866] di una maggioranza certa.

La l. 43/1995 (cd. "legge Tatarella" dal nome del suo primo firmatario) novella, infatti, l'assetto di cui alla l. 108/1968, introducendo un sistema elettorale di tipo misto, "prevalentemente proporzionale quanto a rappresentatività delle forze politiche, tendenzialmente maggioritario quanto alla dinamica della competizione elettorale e all'impatto sulla formazione del governo regionale"[867]. La disciplina del '68 rimane in vigore per l'elezione dei 4/5 dei consiglieri, eletti col metodo proporzionale sopra richiamato, in liste provinciali, con qualche differenza di cui si dirà a breve. Il restante 1/5 (sul quale incide la vera novità introdotta dalla l. 43/1995), invece, è eletto in liste regionali bloccate[868], attraverso un sistema maggioritario.

Tale assetto ricalca, evidentemente, quello delineato dalle leggi "Mattarella" per la composizione del Parlamento nazionale: l'80% dei seggi è attribuito con la formula del quoziente corretto "+1" in circoscrizioni provinciali, mentre il 20% residuo viene ripartito, a titolo di premio, al listino regionale (collegato a una o più liste delle circoscrizioni provinciali) che abbia conseguito il maggior numero di voti[869].

È ammesso il voto disgiunto: l'elettore (che dispone di due voti, rispettivamente per il listino bloccato e per la lista provinciale), può votare una lista regionale e una lista provinciale ad essa non collegata. Altrimenti, può esprimersi a favore della sola lista provinciale (in quel caso, il voto si estende a quella regionale connessa alla prima) o soltanto per quella regionale, così come votare liste, associate fra loro, nell'una e nell'altra circoscrizione.

L'iniezione maggioritaria insita nella l. 43/1995 è rappresentata dallo scattare, in ogni caso, del premio di maggioranza, ancorché in misura variabile in riferimento a tre fattori: i seggi raggiunti dalle liste provinciali collegate a quella più votata nella circoscrizione regionale; i voti conseguiti da quest'ultima; i seggi totali, ottenuti dalle liste provinciali insieme alla lista regionale vincente[870]. L'ammontare complessivo del premio (il già ricordato 20% dei seggi) è acquisito dalle liste provinciali collegate che ottengano, nella sola parte proporzionale, meno del 50% dei seggi totali del Consiglio; qualora, invece, le

---

Fascicolo 1, gennaio-febbraio 2019, p. 151 - 152 e A. MORRONE, *Il regionalismo nella giurisprudenza sulla legislazione*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari: Quaderno n. 27, Seminario 2023*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 74 -75.

[865] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 41.

[866] Dunque non propriamente eletto perché, anticipando ciò che si dirà in seguito, il capolista della lista regionale bloccata (senza la possibilità, per l'elettore, di esprimere preferenze) è, in sostanza e vigente il "vecchio" art. 122 Cost., candidato alla presidenza, ma, appunto, "senza alcun obbligo formale", cfr. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *cit*., p. 18.

[867] Cfr. R. D'ALIMONTE, *La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile*, in *Riv. it. sc. pol*., a. XXV, 3, dicembre 1995, p. 515 – 516, il quale, in realtà, preferisce utilizzare la formula «sistema proporzionale a premio di maggioranza variabile».

[868] Concorrenti in un'unica circoscrizione corrispondente al territorio dell'intera regione, cfr. art. 1 l. 43/1995.

[869] Come osserva M. C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *cit*., p. 71, in un sistema così congegnato "(…) i gruppi di liste provinciali coincidono con i partiti, mentre le liste regionali rappresentano le coalizioni.".

[870] Cfr. R. D'ALIMONTE, *cit*., p. 521 - 522.

stesse conseguano almeno la maggioranza assoluta dei seggi, il premio è dimezzato (10%), con conseguente elezione della sola metà dei candidati nella lista regionale.

Questo meccanismo, comunque, tende a garantire un risultato certo, previa assicurazione alla coalizione vincente che lo necessiti, di un premio aggiuntivo: più precisamente, in tal caso si amplia il numero dei seggi consiliari in base ai voti ottenuti dal listino regionale e, a seconda che tale percentuale risulti inferiore o superiore al 40%, alla lista regionale e a quelle provinciali in *tandem* con essa si attribuisce il 55 o il 60% dei seggi.

In termini di composizione consiliare, ciò consente l'eventuale incremento, senza limiti nel massimo, del numero dei consiglieri[871], in una dinamica elettorale sottesa ad "assicurare in ogni caso … una quota di seggi nel consiglio regionale almeno del 55%" alle liste o coalizioni più votate nella competizione maggioritaria[872]. Si tratta, quindi, di un sistema fortemente *majority assuring*, ove il premio di maggioranza scatta, appunto, in ogni caso, cioè anche quando, paradossalmente, la coalizione connessa al candidato Presidente vincente, a causa dei voti disgiunti o di quelli ai soli candidati Presidenti, ottenga meno voti di un'altra[873].

A sua volta, il capolista del listino regionale vincente, grazie al binomio "premio di maggioranza - candidatura bloccata", diviene *de facto* prima il candidato e, poi, l'eletto alla Presidenza della Giunta[874]: un sostanziale passo in avanti verso quel direttismo che assumerà forma costituzionale nel 1999[875].

Per quanto riguarda gli altri aspetti, la l. 43/1995 riduce la possibilità di esprimere le preferenze nella parte proporzionale (da tre ammesse nella normativa del '68 ad una soltanto) e introduce, *ivi*, uno sbarramento basato sulla conquista, singolarmente, di almeno il 3% dei voti validi nell'intera regione o, in alternativa, sul collegamento ad una lista regionale che abbia ottenuto più del 5%[876]. Una simile dinamica delle soglie di sbarramento spinge i partiti ad un'aggregazione "centripeta"[877] che, sebbene bipolarizzi

---

[871] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia*, in *Le Regioni*, Fascicolo 6, dicembre 2020, p. 1280.

[872] Cfr. R. D'ALIMONTE, *Op. e loc. ult. cit*., ove l'A. paventa l'esistenza di un "doppio premio" per realizzare l'obiettivo indicato: il primo, appunto, intero o dimezzato e, in subordine, il secondo, per il partito o la coalizione che, pur avendo vinto, non abbia raggiunto il 55% dei seggi.

[873] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. e loc. ult. cit*. Secondo A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *cit*., p. 227, ciò costituisce un'evidente violazione del principio di monotonicità, in relazione al quale "(…) se in una votazione un'alternativa consegue un certo risultato non può peggiorare tale risultato in un'altra votazione in cui - *ceteris paribus* - prenda più voti" e si verifichi, dunque, la costituzionalmente dubbia circostanza per cui a più suffragi corrispondano meno seggi.

[874] Diversamente, i candidati regionali, che nelle intenzioni del legislatore dovrebbero comporre la "squadra" del Presidente in Giunta, nella prassi sono considerati alla stregua di "un sottotipo di eletti", poiché non destinati al voto di preferenza, cfr. M. C. PACINI, *cit*., p. 74, ove l'A. menziona come, d'altronde, il listino sia divenuto "una sorta di camera di compensazione… tra le componenti politiche della coalizione.".

[875] E che, invece, risulta già presente a livello comunale, stante l'introduzione, con la l. 81/1993, dell'elezione diretta dei Sindaci tramite sistemi elettorali misti, cfr. 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*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 223 e ss.

[876] Come evidenzia, ancora, R. D'ALIMONTE, *cit*., p. 519, il collegamento è "una vera e propria ancora di salvezza" per le formazioni politiche piccole, ma dotate di un grande potenziale di coalizione.

[877] Nell'accezione di G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito*. *Corso di scienza politica*, Editrice Universitaria, Firenze, 1965, p. 130 e ss.

l'offerta elettorale, non riesce, comunque, ad eliminare del tutto la frammentazione, poiché avvantaggia le piccole formazioni politiche, dotate di scarso seguito elettorale ma con elevato potenziale di coalizione, alle quali è, in ogni caso, assicurata la rappresentanza consiliare[878]. Il che costituisce un ostacolo per la tenuta dell'esecutivo e, soprattutto, per la sua reale efficienza[879], poiché il Presidente della Giunta, malgrado la demo-designazione (che, comunque, è una qualifica ben diversa dalla demo-elezione) si ritrova a mediare di volta in volta con una maggioranza ampia e disgregata. Tale aspetto non sembra mitigato neppure dalla cd. "clausola antiribaltone"[880] (antesignana del principio del *simul - simul*) contenuta nell'art. 8 della l. 43/1995, per cui la rottura, per qualsiasi motivo, del rapporto fiduciario fra Giunta (*rectius*, il suo vertice) e Consiglio abbrevia da cinque a due anni la permanenza in carica di quest'ultimo.

2.2. Il sistema elettorale delle Regioni ordinarie riformato ai sensi della legge costituzionale 1/1999.

L'inefficacia dei congegni elettorali volti ad arginare le derive assemblearistiche della forma di governo regionale conducono, solo quattro anni dopo la legge Tatarella, all'approvazione della l. cost. 1/1999, con la quale l'ordinamento delle Regioni è traghettato "oltre le colonne d'Ercole del parlamentarismo"[881].

In base al riformato art. 122 (comma 5) della Costituzione, gli elettori, salvo che lo Statuto disponga diversamente, designano non più soltanto i membri del Consiglio, ma anche (e soprattutto) il Presidente della Giunta, "eletto a suffragio universale e diretto"[882]e, in quanto tale, provvisto del potere di nomina e revoca degli altri componenti dell'esecutivo. Alla previsione *ivi* indicata si affianca il nuovo art. 126, co. 4, che lega per l'intera legislatura il Consiglio al Presidente col principio, già richiamato, dell'«*aut simul stabunt aut simul cadent*», per cui all'interruzione per sfiducia, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del suo mandato consegue, unitamente alle dimissioni della Giunta, lo scioglimento del Consiglio. Il rapporto fra i due organi, adesso legittimati allo stesso modo dal corpo elettorale, diviene inevitabilmente più stretto, con una maggioranza molto più restia a tenere sotto scatto il proprio Presidente.

Contemporaneamente, la l. cost. 1/1999 realizza un singolare sdoppiamento delle fonti deputate a disciplinare due ambiti intrinsecamente connessi[883], devolvendo allo statuto la

---

[878] Cfr. R. D'ALIMONTE, *cit*., p. 519.

[879] Cfr. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, *cit*., p. 19.

[880] Cfr. E. GIANFRANCESCO, *cit*., p. 259.

[881] Cfr. E. GIANFRANCESCO, *cit*., p. 256.

[882] Cfr. art. 122, co. 5, Costituzione, come modificato dall'art. 2 della l. cost. 22/11/1999, n. 1.

[883] Non è questa la sede per trattare dell'opportunità o meno di tale scelta da parte del riformatore del '99. Per una lettura critica in merito alla biforcazione fra la disciplina della forma di governo e quella elettorale, si rinvia, *ex multis*, a S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, Fascicolo 3 – 4, maggio – agosto 2000, p. 574 e ss., nonché a M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 578 e ss. In proposito, occorre comunque ricordare che la Corte costituzionale, nella sent. n. 2/2004, ha perentoriamente chiarito che «…non si può pretendere in nome della competenza statutaria in tema di "forma di governo", di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie», stante la pari ordinazione fra il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122. Di conseguenza, «anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o

definizione della forma di governo e del numero dei seggi consiliari[884] e relegando la legge regionale a dettare la normativa elettorale (compresi due aspetti "di contorno" della stessa, quali i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, dei consiglieri e dei membri della Giunta[885]), nei limiti dei principi fondamentali individuati con legge statale[886]. In ogni caso (cfr. par. 1 del presente lavoro), si tratta di un regime destinato ad operare solo dopo l'approvazione dei nuovi statuti e l'adozione delle nuove leggi elettorali. Sino a quel momento, perdura la vigenza della l. 43/1995, con l'aggiunta, oltre alla candidatura *de jure* alla Presidenza del capolista del listino regionale, della cd. "clausola del secondo arrivato", cui si riserva, *ex lege*, l'ultimo seggio spettante alle liste circoscrizionali collegate col candidato Presidente o, in alternativa, quello conferito col resto in sede di collegio unico regionale (art. 5, co. 1, l. cost. 1/1999).

Ciononostante, le 15 regioni ordinarie declinano la propria potestà legislativa in ambito elettorale in modo non dissimile da quanto previsto nella l. Tatarella, logica fonte di ispirazione a fronte di statuti che confermano la demo - designazione del Presidente, nonché di una legge - cornice (l. n. 165/2004) che, limitandosi all'essenziale[887], menziona, fra i principi fondamentali in materia, la necessità di agevolare "la formazione di stabili maggioranze in Consiglio" e "assicurare la rappresentanza delle minoranze"[888].

---

addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa. (…).», cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 2/2004, *Considerato in diritto* n. 8. Il rapporto fra statuto e legge elettorale, d'altronde, non può che essere ricostruito in termini di reciproca interferenza, proprio perché si tratta di fonti per le quali due norme costituzionali (in quanto tali, equi ordinate) stabiliscono due diversi oggetti di disciplina. Allo stesso tempo, tuttavia, dal carattere "fondamentale" dello Statuto, attestato in questi termini dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina, si desume l'esistenza di un rapporto gerarchico, *rectius*, una subordinazione quasi fisiologica della disciplina elettorale rispetto alla fonte statutaria, poiché solitamente quest'ultima prevede l'approvazione a maggioranza assoluta o qualificata della legge elettorale o, comunque, tramite un procedimento aggravato (cd. "subordinazione procedurale"). Di conseguenza, la normativa sul sistema d'elezione dovrebbe essere adottata dopo o almeno in contemporanea con lo statuto, cfr. G. PERNICIARO, *cit*., p. 56 e ss. e Corte costituzionale, sentenze n. 196/2003 e 4/2010.

[884] Il quale, dunque, non risulta più sulla base dei criteri indicati dall'art. 2 della l. 108/1968.

[885] Benché, come sottolinea M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, Fascicolo 4, luglio – agosto 2004, p. 846 – 847, l'art. 122 escluda l'elezione popolare diretta della Giunta, quasi che il legislatore costituzionale si sia "diligentemente preoccupato di porre l'accento su oggetti…che, come si è detto, non esistono in natura.".

[886] Dunque, la riforma del '99 attribuisce potestà legislativa alle Regioni in materia di "sistema di elezione" e di "casi di ineleggibilità ed incompatibilità" del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri, sottraendola all'esclusiva legislazione dello Stato (in evidente anticipazione della riforma dell'art. 117, operata ai sensi dell'art. 3, l. cost. n. 3/2001), cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 184.

[887] Perché se la formula "sistema di elezione" fosse interpretata dal legislatore statale (chiamato a dettare la norma - cornice) come comprensiva anche del "sistema elettorale in senso ampio", il passaggio dallo Stato alle Regioni della competenza legislativa residuale in materia risulterebbe svuotato, considerato che «(…) tanto più sarà esteso l'ambito materiale rientrante nel "sistema di elezione", quanto più la legislazione regionale in materia elettorale sarà circoscritta al solo dettaglio.». Il che produrrebbe un evidente cortocircuito con la definizione, rimessa agli statuti, dell'assetto istituzionale, nonché una lesione dell'autonomia statutaria e legislativa regionale, cfr. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, p. 230.

[888] Cfr. art. 4, co. 1, lett. a), l. n. 165/2004, in riferimento al quale cfr. F. CLEMENTI, *Commento alla lett. a) comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro…cit*., p. 115 e ss.

Tali indicazioni di principio, unitamente alla contestualità dell'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta (se per quest'ultimo è previsto il suffragio universale diretto)[889] e al divieto di mandato imperativo[890] risultano, come vedremo nel paragrafo successivo, in gran parte ottemperate dall'ingegneria elettorale regionale, specialmente nell'introduzione ovunque del premio di maggioranza, quasi sempre di stampo *majority assuring*[891].

3. *Da uno a molti: affinità e divergenze fra le Regioni in ordine ai sistemi elettorali "in senso stretto"...*

L'applicazione dell'art. 122 Cost. nelle quindici regioni ad autonomia ordinaria risulta, tutto sommato, uniforme: in ognuna di esse, infatti, si verifica l'elezione diretta del Presidente della Giunta, contestualmente al Consiglio regionale. Se, anche per quanto concerne la natura della formula elettorale, la scelta risulta unanime verso un proporzionale con soglie di sbarramento e premio di maggioranza, cambiano, tuttavia, le modalità di quantificazione ed espressione di tali correttivi in uscita, così come di quelli in entrata. Prima di addentrarsi nelle varie ramificazioni assunte da questi aspetti, più propriamente tecnici, occorre tener conto del fatto che tutte le regioni ordinarie risultano, ad oggi, munite di una legge elettorale *ad hoc*, con il conseguente (soltanto formale) superamento delle ll. nn. 108/1968 e 43/1995, nonché dell'art. 5 della l. cost. 1/1999: l'ultima in questo senso è stata il Piemonte, con l'approvazione della l. r. 19 luglio 2023, n. 12. Poiché è stata adottata nell'imminenza delle regionali del 2024, la normativa conferma la "discutibile" tendenza (tanto diffusa da assumere i contorni di una vera e propria prassi) dei consigli di dotarsi di leggi elettorali poco prima della fine della legislatura, in evidente contrasto con quanto previsto dal "Codice di buona condotta elettorale", che vieta di modificare gli elementi fondamentali della disciplina sulle elezioni nell'anno che le precede[892].

Veniamo, adesso, agli aspetti di dettaglio delle leggi elettorali regionali. Come detto, si nota il *favor* del legislatore verso la conservazione dell'assetto proporzionale in circoscrizioni corrispondenti al territorio delle province, (l'accesso alle quali è subordinato al superamento di determinate soglie) e di quello maggioritario in sede regionale.

Dal punto di vista dei "correttivi in entrata", posti in ossequio alle logiche di rappresentatività tutelate dalla l. n. 165/2004, è logico far riferimento al voto disgiunto e a quello di preferenza. Il primo è vietato in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise e Umbria: la ritrosia nei confronti di un simile istituto può essere ricondotta all'utilizzo "localistico - clientelare" e "deresponsabilizzante" del medesimo in determinate aree, unito al rischio, in esso insito, dell'aumento esponenziale del grado di personalizzazione

[889] Cfr. art. 4, co. 1, lett. b), l. n. 165/2004 e, in proposito, F. DRAGO, *Commento alla lettera b), comma 1, dell'articolo 4. Il principio della contestualità e i termini per l'elezione non a suffragio diretto del Presidente della Giunta*, in *Ibidem*, p. 142 e ss.

[890] Cfr. art. 4, co. 1, lett. c), l. n. 165/2004, nonché S. DURANTI, *Commento alla lettera c), comma 1, dell'articolo 4. Il divieto di mandato imperativo nella prassi politica e nella teoria costituzionalistica italiana*, in *Ibid*., p. 149 e ss.

[891] Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *cit*., p. 89.

[892] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit.,* p. 191.

del voto, in un contesto basato sull'investitura popolare del vertice dell'esecutivo[893]. Rilievi non dissimili, a ben vedere, possono muoversi a proposito del voto di preferenza nella lista circoscrizionale, il quale, tuttavia, è ammesso in ogni regione, di solito (ma non sempre) accompagnato da congegni volti a tutelare le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive[894].

Sul versante dei "correttivi in uscita", preposti all'incentivo di una stabile governabilità, oltre alle soglie di sbarramento, che operano sempre, a livello provinciale e regionale, sia pur in quantificazioni e modalità differenti (anche se si attestano, in media, da un minimo del 3 ad un massimo dell'8% per le liste singole e dal 5 al 10% per quelle in coalizione), specifica menzione va al premio di maggioranza, accolto in tutte le leggi elettorali regionali, con qualche peculiarità.

In Toscana si atteggia in modo variabile, oscillando fra il 57,5 e il 60% dei seggi, a seconda che la lista o la coalizione collegata al candidato Presidente eletto ottenga, rispettivamente, dal 40 al 45% dei voti o più del 45%. Se la soglia del 40% non è raggiunta da nessun candidato alla Presidenza, scatta il ballottaggio fra i due candidati che abbiano registrato le cifre elettorali più alte: la coalizione o lista appaiata al vincitore ottiene, all'esito del secondo turno, il 57,5% dei seggi. La previsione toscana del doppio turno è, al momento, unica nel panorama del diritto elettorale regionale.

Nelle Marche opera un premio variabile non *majority assuring*, in quanto destinato ad entrare in gioco solo se la lista/coalizione vincitrice si attesta su, almeno, il 40% dei voti validi, corrispondenti al 53,3% dei seggi. L'ammontare del premio sale al 56,6% dei seggi, se i voti acquisiti vanno dal 40 al 43%; dal 43% in avanti, i seggi conquistati sono pari al 60%.

Parimenti non *majority assuring* risultano i premi nelle Regioni Basilicata, Lazio, Liguria, Molise e Piemonte: in tali casi, si registra un meccanismo definito in dottrina "Tatarella limitato"[895], perché se la lista/coalizione collegata al candidato Presidente eletto non raggiunge la maggioranza assoluta, nonostante l'assegnazione integrale del 20% dei seggi del listino regionale, non si verifica l'incremento del numero degli scranni consiliari, fissato dai rispettivi statuti. Di conseguenza, potrebbero costituirsi governi "di minoranza"[896].

In Calabria, Emilia Romagna e Lombardia, invece, si applica il cd. "Tatarella invertito"[897]: in caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta, i seggi a tal fine necessari vengono sottratti alle liste di minoranza, fino al conferimento del 55 o 60% (a seconda che i voti ottenuti siano inferiori o superiori al 40%) dei seggi alla lista/coalizione del Presidente eletto.

---

[893] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit*., p. 190.

[894] Che si traducono, essenzialmente, nell'annullamento della seconda preferenza, qualora propenda per un candidato di genere diverso da quello preferito in prima battuta: la matrice della cd. "doppia preferenza di genere" è rinvenibile nella legge elettorale della Regione Campania (l. r. n. 4/2009, art. 4, co. 3).

[895] Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *cit*., p. 95.

[896] Come avvenuto, per esempio, all'esito delle elezioni del 2018 in Lazio, quando la coalizione di centro - sinistra collegata all'eletto Presidente Zingaretti non ha ottenuto la maggioranza assoluta, cfr. G, TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit*., p 199. In riferimento al "Tatarella limitato", cfr. anche P. MAZZINA, *Maggioranza e minoranze nei modelli elettorali regionali: la mediazione politica come metodo*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 2, 2017, p. 79.

[897] Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *cit*., p. 97.

Il sistema elettorale pugliese e quello veneto articolano su tre scaglioni lo strumento premiale. In Puglia la soglia più alta è raggiunta al conseguimento di più del 40% dei voti, cui consegue l'assegnazione del 58% dei seggi. Il secondo scaglione va dal 35 al 40% dei voti validi, in ragione dei quali il premio consiste nel 56% dei seggi, ridotto al 54% in caso di vittoria con meno del 35% dei suffragi a favore. Il Veneto, invece, applica soglie superiori: chi conquista una cifra uguale o maggiore al 50%, guadagna il 60% dei seggi; se i voti validi registrati vanno dal 40 al 50%, si ottiene il 57,7% dei seggi; al contrario di quanto avviene in Puglia, la fascia minore è del 40% dei voti, al di sotto della quale si attribuisce il 55% dei seggi.

Infine, l'Abruzzo, la Campania e l'Umbria prevedono, semplicemente, che la lista/coalizione collegata al Presidente eletto ottenga in premio il 60% dei seggi, con evidenti rischi in termini di torsività del sistema.

3.1. …e in alcuni aspetti della "legislazione elettorale di contorno".

Già si è detto che la dottrina maggioritaria inserisce nel novero della "legislazione elettorale di contorno" tutto quanto risulta collaterale alla matematica trasformazione dei voti in seggi, dunque ciò che è racchiuso nelle "altre regole" in materia elettorale: le cause ostative all'eleggibilità; la tutela della parità di genere nelle istituzioni rappresentative; le campagne elettorali (ivi comprese le primarie[898]) e la disciplina dei partiti; il contenzioso elettorale[899].

Fra i numerosi aspetti sopra elencati, il paragrafo in oggetto tratterà soltanto dei primi due: la scelta è obbligata dalla constatazione per cui, in effetti, l'ingerenza delle Regioni (per quanto non particolarmente incisiva) ha riguardato, essenzialmente, soltanto i limiti all'elettorato passivo e le pari opportunità.

Per quanto concerne la disciplina dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, occorre ribadire, ancora una volta, che solo a partire dalla l. cost. 1/1999 le regioni ordinarie hanno acquisito potestà legislativa in materia, nei limiti dei principi fondamentali di cui alla summenzionata l. 165/2004[900].

Anzitutto, la legge - cornice (art. 2, co. 1, lett. a)) impone al legislatore regionale di individuare specificamente i casi di ineleggibilità ed incompatibilità, chiarendo che i primi sono volti ad evitare che un candidato, "anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni", sfrutti il proprio ruolo o funzione per fare pressione sull'elettorato, esercitando un'indebita *captatio benevolentiae* o inducendo un diffuso *metus publicae potestatis*, tali da alterare la *par condicio* con gli altri candidati e i secondi escludono il cumulo

[898] Introdotte *ex lege* in Toscana (l.r. n. 70/2004, abrogata dalla l.r. n. 51/2014) e in Calabria (l.r. n. 25/2009, successivamente modificata), per l'analisi delle quali si rinvia, rispettivamente, a C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, a. XXXIII, n. 3, giugno 2005, p. 441 e ss. e a L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Ibid*., a. XXXVIII, n. 3, maggio 2010, p. 687 e ss.

[899] Cfr. G. PERNICIARO, *cit*., p. 133 e ss.

[900] La quale, invece, esclude che l'incandidabilità "per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione" ricada nella sfera della legislazione concorrente, preferendo affidarla alla competenza statale, cfr. art. 2, co. 1, l. n. 165/2004. L'incandidabilità è una particolare specie di "ineleggibilità rafforzata", la cui disciplina, inizialmente prevista solo in ambito regionale e locale, è stata estesa, ai sensi del d.lgs. n. 235/2012, alle elezioni nazionali, nel tentativo di uniformarla tra i diversi livelli di governo, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit*., p. 26 e ss.

contemporaneo di funzioni inconciliabili[901]. Tra gli altri principi, è disposta l'inefficacia delle cause di ineleggibilità, laddove l'interessato cessi dalle attività o dalle funzioni "non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature" e, in ogni caso, nel rispetto del principio del mantenimento del posto di lavoro pubblico o privato del candidato (art. 2, co. 1, lett. b)).

Inoltre, (art. 2, co. 1, lett. c)) si prevede l'equiparazione fra l'ineleggibilità sopravvenuta e l'incompatibilità, con l'estensione alla prima del regime applicato alla seconda, alla stregua di quanto previsto dalla l. 154/1981 ("Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al SSN")[902]. Si rimette, poi, alla competenza dei Consigli regionali la decisione sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti, ferma restando la potestà dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi e la garanzia del mantenimento della carica fino alla pronuncia definitiva (art. 2, co. 1, lett. d)). In ogni caso, si ammette la possibilità, per ciascuna Regione, di introdurre discipline differenti in ordine ai limiti all'eleggibilità, da un lato, del Presidente della Giunta e, da un altro, dei Consiglieri (art. 2, co. 1, lett. e)).

Infine (art. 2, co. 1, lett. f)), si prevede che il Presidente della Giunta, la cui investitura sia stata diretta, sia non immediatamente rieleggibile quando sia scaduto il suo secondo mandato consecutivo.

Il regime delle incompatibilità di cui, specificamente, all'art. 3, l. 165/2004, individua, in gran parte, gli stessi principi dell'articolo precedente. All'infuori di queste ipotesi, considera l'eventualità di prevedere come incompatibili la carica di assessore e quella di consigliere (lett. c). Oltretutto (lett. d)), prescrive l'osservanza di due determinati criteri in relazione all'incompatibilità per litispendenza con la Regione: se l'interessato è parte attiva della lite, si configura un'effettiva causa di incompatibilità; se non lo è, si ha incompatibilità soltanto se la lite è conseguente o promossa a seguito di "giudizio definito con sentenza passata in giudicato". Alla lett. g), l'art. 3 fissa le indicazioni cui la legge regionale deve attenersi per la fissazione di un termine entro il quale esercitare l'opzione o far cessare la causa che ha determinato l'incompatibilità: non più di trenta giorni dall'accertamento di suddetta causa.

Ora, la scarsa restrittività di tali prescrizioni non renderebbe inverosimile l'ipotesi in cui le cause ostative all'eleggibilità in una determinata legge regionale risultino, per la legge di un'altra Regione, indebite compressioni all'elettorato passivo: di conseguenza, è auspicabile trovare, in materia, un punto di equilibrio fra l'autonomia delle singole Regioni e le esigenze di unità sottese al principio di uguaglianza di cui all'art. 51 della Costituzione. Invero, la questione, al momento, sembra più teorica che pratica, poiché ben poche Regioni hanno introdotto una disciplina organica in materia: paradigmatiche, da questo punto di vista, sono l'Abruzzo, con la l. r. n. 51/2004 e la Lombardia, con la l. r. n. 31/2016, modificata dalla l. r. n. 3/2018 (per altro, riproduttive, in larga parte, della

[901] Amplissima la letteratura in merito alla differenza ontologica fra le due cause ostative all'elettorato passivo: tra le tante, si considerino le ricostruzioni di G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 31 e ss; L. IMARISIO, *Ineleggibilità e incompatibilità politico - istituzionali. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2008, p. 24 e ss.; N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *La incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2013, p. 590 e ss.

[902] Cfr. G. PERNICIARO, *cit*., p. 141.

normativa statale previgente, con qualche differenza in ragione delle specificità del territorio)[903].

Altre Regioni, invece, si limitano a rinviare, nella legge elettorale, alle previsioni relative ad ineleggibilità e incompatibilità di cui alla legge dello Stato (in questa direzione si muovono il Lazio e la Puglia). Le leggi elettorali di Marche e Toscana, dal canto loro, rinviano a successive leggi regionali in materia di limiti all'elettorato passivo e stabiliscono che, nelle more dell'approvazione di quest'ultime, si applichino le disposizioni statali in vigore[904]. Non mancano, ovviamente, ipotesi (per esempio in Veneto) in cui il legislatore regionale racchiude all'interno della medesima fonte - la legge elettorale, appunto - gli aspetti di dettaglio del sistema elettorale in senso stretto e di quello in senso ampio, in applicazione letterale dell'art. 122 Cost.

In merito agli incentivi al superamento dello squilibrio di *chances* nell'accesso alle cariche elettive basato sul genere, in un'ottica promozionale delle cd. "pari opportunità" fra donne e uomini (e fermo restando la portata costituzionale di un simile valore, stante gli artt. 48 e, soprattutto, 51 Cost., così come modificato dalla l. cost. 1/2003[905]), si ricorda il silenzio dell'originaria formulazione della l. n. 165/2004. Tale lacuna, tuttavia, non ha impedito alle Regioni di richiamare, a livello statutario, il principio della parità di genere nella rappresentanza istituzionale, lasciandone la puntuale esplicazione, solitamente, al legislatore elettorale[906].

Soltanto con la novella apportata dalla l. n. 215/2012, la legge - cornice ha introdotto (art. 4, co. 1, lett. c – bis) il medesimo principio nell'alveo di quelli fondamentali, da sviluppare tramite istituti che consentano l'accesso del genere sotto rappresentato al *munus publicum*. In particolare, due sono le misure su cui la disciplina elettorale ha fatto leva per tutelare la rappresentanza di genere: la previsione di una quota minima di candidati dell'uno e dell'altro sesso nelle liste elettorali; la già richiamata "doppia preferenza di

[903] Cfr. *Ibidem*, p. 145 e ss.

[904] In ogni caso, la Regione Marche ha modificato la propria legge elettorale con la l. r. n. 36/2019, la quale ha espressamente stabilito (art. 1) l'incompatibilità fra le funzioni di assessore e di consigliere regionale, prevedendo, altresì, la possibilità che quest'ultimo, se nominato assessore, sia sostituito da un supplente, ravvisabile nel candidato che, nella medesima lista e circoscrizione del consigliere interessato, si collochi immediatamente dopo l'ultimo eletto. Medesima incompatibilità si ravvisa anche nelle leggi elettorali di Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Toscana e Veneto.

[905] Che, com'è noto, supera le ritrosie di una delle più criticate sentenze della Corte costituzionale (la n. 422/1995), la quale statuisce, addirittura, l'incostituzionalità delle disposizioni che impongono la riserva di quote nelle liste elettorali in ragione del sesso dei candidati. Secondo la Consulta, "…se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali". In tal caso, infatti, si avrebbe la conseguente violazione del principio di uguaglianza in senso formale (art. 3, co.1) e della sua declinazione contemplata dall'art. 51, co. 1, Cost., cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 422/1995, *Cons. dir*. n. 6. Non poche, in effetti, le voci contrarie alla pronuncia in esame: *ex multis*, cfr. U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1995, p. 3271 e ss.; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 50 e ss.

[906] Cfr. in questo senso lo Statuto della Regione Abruzzo (art. 6), della Calabria (artt. 2 e 38), dell'Emilia Romagna (art. 2), del Lazio (artt. 6 e 19), della Liguria (artt. 2 e 14), delle Marche (art. 3), del Piemonte (art. 13), della Puglia (art. 6), della Toscana (art. 4), dell'Umbria (artt. 7 e 42) e del Veneto (art. 34), sui quali si veda quanto riportato dal G. PERNICIARO, *cit*., p. 155 (segnatamente, la nota n. 50).

genere", introdotta nell'ordinamento a partire dalla legge elettorale campana (l. r. n. 4/2009).

Se, per ciascuno dei due aspetti, i vari legislatori regionali non hanno mancato di intervenire, tuttavia risulta diversa l'entità degli stessi interventi: si passa, infatti, dalla fissazione della percentuale massima di presenza di candidati dello stesso genere nelle liste elettorali, pena l'inammissibilità di queste ultime[907] (e, in alcuni casi, sanzioni pecuniarie ai partiti o movimenti trasgressori[908]), alla semplice prescrizione di un criterio di alternanza nella composizione delle medesime, senza conseguenze qualora questo sia disatteso[909].

L'univocità, invece, si riscontra fra le Regioni che adottano la "doppia preferenza di genere", per cui la scelta di un candidato successivo al primo, dello stesso sesso di quest'ultimo, comporta l'annullamento della seconda preferenza[910].

4. Brevi cenni alla normativa elettorale delle Regioni a statuto speciale.

La trattazione condotta fin qui ha, volutamente, escluso la disciplina delle Regioni ad autonomia differenziata, le quali, oltre a godere da ben prima di quelle ordinarie di potestà legislativa in materia elettorale, non sono state intaccate tanto dalla riforma del 1999, quanto, piuttosto, da quella apportata con la l. cost. n. 2/2001, volta ad uniformare le due categorie di Regioni sul piano della forma di governo e su quello del sistema di elezione[911]. Anche la riforma del 2001 introduce un regime transitorio (poi divenuto, di fatto, definitivo), basato sull'elezione diretta del Presidente, dei consiglieri e degli assessori, la cui disciplina è rimessa, esclusivamente, ad una "nuova" fonte del diritto[912], la legge statutaria[913], adottata dal Consiglio con un procedimento aggravato che la eleva alla stregua di "atto paracostituzionale"[914] e per la quale è richiesto il rispetto dell'armonia con la Costituzione, nonché dei principi dell'ordinamento repubblicano.

Di conseguenza, in tutte le Regioni speciali - tranne che in Valle d'Aosta e nella Provincia autonomia di Bolzano - il Presidente della Giunta è investito direttamente dai cittadini e la disciplina elettorale è connotata da un sistema proporzionale, con premio di maggioranza variabile e soglie di sbarramento.

La Sardegna stabilisce con apposita legge la modalità di svolgimento delle primarie. I seggi sono ripartiti fra le coalizioni che raggiungano almeno il 10% dei voti validi (mentre le liste interne alla coalizione non sottostanno ad alcuna soglia) e/o fra le liste non coalizzate che superino il 5% dei voti. Sono previste due fasce di attribuzione del premio: se il Presidente

---

[907] Come, per esempio, si verifica in Liguria.

[908] È quanto previsto dalla legge elettorale pugliese.

[909] Vedasi la legge elettorale della Regione Lombardia (l. r. n. 17/2012) e le sue successive modifiche.

[910] Cfr. nota 47.

[911] Benché il parallelismo fra Regioni ordinarie e speciali fosse, in parte, già presente prima della riforma del 2001, quando in queste ultime vigeva un sistema elettorale proporzionale, obbligato, in certi casi (per es., in Valle d'Aosta), dalla rilevante presenza di minoranze linguistiche, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit*., p. 203.

[912] Cfr. G. PERNICIARO, *cit*., p. 178.

[913] In relazione alla quale cfr. M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali*, in federalismi.it, n. 3/2008, disponibile su www.federalismi.it.

[914] Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 36.

è eletto con più del 40% dei voti, la coalizione/lista ad esso collegata ottiene il 60% dei seggi; se si attesta fra il 25 ed il 40%, i seggi attribuiti sono pari al 55%. I seggi sono ripartiti proporzionalmente, senza che intervenga alcun premio, se il Presidente è eletto con almeno il 60% e la lista/coalizione collegata raggiunge la medesima percentuale, così come, al contrario, se consegue voti inferiori al 25%. Dal 2018, è ammessa la doppia preferenza di genere e si prevede che ciascuna lista provinciale sia composta, con qualche eccezione, da un numero pari di candidati dello stesso sesso.

In Sicilia il 90% dei seggi è ripartito con metodo proporzionale nei collegi provinciali, mentre il restante 10% va alla lista regionale al cui vertice si trova il candidato Presidente eletto (a livello regionale, la soglia di sbarramento è del 5%[915]). A fronte di un Consiglio composto da 70 seggi, il premio di maggioranza funziona così: se le liste provinciali collegate al Presidente eletto ottengono, nel riparto proporzionale, almeno 42 seggi, essi vengono assegnati, in proporzione, alle liste non collegate col medesimo; altrimenti, dalle liste connesse col Presidente vincitore si eleggono tanti candidati quanti sono necessari perché le stesse raggiungano la soglia di 42 seggi. Per tutelare la parità di genere, i candidati, successivi al capolista, delle liste regionali devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza fra donne e uomini; nelle liste provinciali, i candidati dello stesso sesso non possono superare i due terzi dei candidati da eleggere in Consiglio.

Il Friuli Venezia Giulia articola il premio su due soglie: se la lista/coalizione che appoggia il Presidente eletto ottiene più del 45% dei voti, riceve il 60% dei seggi; se i voti sono inferiori o uguali al 45%, il premio si riduce al 55%. In ciascuna lista, pena l'inammissibilità, ogni genere non può essere rappresentato per più del 60%.

I sistemi elettorali di queste tre Regioni sono accomunati anche dal contemplare il voto disgiunto, il che li pone ulteriormente in contrapposizione rispetto a quelli vigenti in Valle d'Aosta e nella Provincia autonomia di Bolzano. Nelle ultime due realtà menzionate, infatti, permane ancora il regime di stampo parlamentare pre -2001, stante l'elezione del Presidente della Giunta/Provincia da parte del Consiglio, rispettivamente, regionale e provinciale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, nonché la possibilità, per lo stesso, di proporre la sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente.

Probabilmente, le ragioni di una simile scelta differenziata rispetto alle altre realtà regionali (unite al ricorso a sistemi proporzionali per l'elezione dei consiglieri[916]) sono da ricercare nel particolare peso, in termini di voti ed esigenze di rappresentanza, mantenuto dalle minoranze linguistiche sia in Valle d'Aosta che nella provincia autonoma di Bolzano. Ciò spiegherebbe, altresì, l'adesione dell'altra Provincia autonoma - quella di Trento - al regime "neo parlamentare", con la conseguente demo - investitura del Presidente, contestualmente ai 34 consiglieri provinciali: non diversamente da Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia, in tal caso si applica un proporzionale con premio di maggioranza variabile a seconda delle percentuali di voto raggiunte (ma non è ammesso il voto disgiunto).

5. *Conclusioni.*

[915] Come fa notare G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit*., p. 205, si sovrappongono una soglia di sbarramento a livello regionale e una distribuzione dei seggi integralmente a livello provinciale, il che rende il sistema curioso, se non proprio incongruente.

[916] Il sistema elettorale della Provincia autonoma di Bolzano non prevede neppure soglie di sbarramento e premi di maggioranza, cfr. l. p. n. 14/2017 e successive modifiche.

La sommaria analisi elaborata in questa sede restituisce un quadro complessivo della legislazione elettorale regionale ordinaria e speciale non particolarmente differenziato, né differenziabile, perennemente sospeso in una transitorietà definitiva, posto che, tutto sommato, nessuna esperienza regionale si è, al momento (né è ragionevole ritenere che lo farà a breve), discostata dal modello delineato dalle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Per altro, almeno a voler considerare l'andamento delle dinamiche politico - istituzionali intercorrenti fra Presidente e Consiglio (così come fra il primo e i suoi assessori), è la previsione del *simul - simul*, più che la definizione di un sistema premiale o la scelta per una formula elettorale a scapito di un'altra, che garantisce la funzionale stabilità dell'Esecutivo, del suo vertice e della sua maggioranza. Il che risulta evidente soprattutto nelle Regioni in cui il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi si rivela torsivo e poco o affatto *majority assuring*.

Insomma, se è vero, per riprendere l'introduzione al presente lavoro, che la legislazione elettorale regionale degli anni '90, sulla scia del *referendum* Segni e delle leggi Mattarella, ha plasmato la forma di governo regionale in direzione del più volte menzionato "governo di legislatura con elezione diretta del vertice dell'Esecutivo", è altrettanto vero che, adesso, la situazione è esattamente contraria. Ora è l'assetto istituzionale a modulare a proprio favore il sistema elettorale, nella costante ricerca di legittimazione certa, diretta e immediata.

Tale aspetto, invero, si registra anche sul versante statale e di ciò il legislatore che si ponga il fine di riformare la forma di governo, qualsiasi sia il livello su cui intenda intervenire, non può non tenere conto.

I MODELLI DI STATUTO DELLE OPPOSIZIONI NELLE ESPERIENZE REGIONALI

di Andrea Orsini

SOMMARIO: 1. Una preliminare questione terminologica: minoranza, opposizione od opposizioni. 2. La tutela delle opposizioni negli statuti e nei regolamenti consiliari regionali. 3. Il volto dell'opposizione: portavoce e rappresentante. 4. Prospettive nell'ottica della riforma costituzionale.

1. Una preliminare questione terminologica: minoranza, opposizione od opposizioni.

Da una prima disamina degli statuti regionali appare evidente come quasi tutti quelli di nuova generazione[917] al proprio interno facciano un qualche riferimento alla tutela delle minoranze. L'intensità di tale tutela è però diversamente graduata e, soprattutto, i singoli statuti divergono in ordine a scelte terminologiche. In alcuni statuti si fa espresso riferimento all'opposizione, intesa al singolare, in altri statuti, più di frequente, ci si limita a una generica tutela di tutte le opposizioni; altri ancora invece preferiscono non utilizzare il termine opposizione facendo riferimento genericamente a minoranze.

Si tratta di scelte sul piano linguistico che non possono lasciare l'interprete indifferente e che portano con sé anche una differente individuazione fenomenologica dell'oggetto di tutela. D'altronde la differenza tra opposizione e minoranze risulta piuttosto chiara in alcuni ordinamenti, come quello inglese, dove solo all'opposizione in quanto tale è riconosciuto un ruolo istituzionale e sono garantite una serie di prerogative quali la formazione di un vero e proprio *shadow cabinet*, particolari prerogative durante l'esposizione del manifesto programmatico dell'esecutivo e durante lo svolgimento del *premier question time* e il maggior coinvolgimento nella programmazione dei lavori. Al contrario, pur essendo riconosciute una serie di prerogative di intervento nella vita parlamentare, le minoranze non svolgono un vero e proprio ruolo istituzionale[918].

Risulta chiaro, allora, come l'opposizione sia più propriamente un soggetto istituzionale, a cui sono indirizzate una serie di prerogative e garanzie quale contraltare dell'esecutivo[919]. Il concetto di minoranza è invece essenzialmente numerico e può essere definito in negativo rispetto al concetto di maggioranza. L'opposizione, in quest'ottica, allora rappresenta una vera e propria funzione e fa riferimento istituzionalmente a una forza politica in grado di

---

[917] Non vi sono, invece, riferimenti al concetto di opposizione negli statuti speciali, approvati in un contesto istituzionale ancora permeato da istanze proporzionalistiche. Anche lo Statuto della Basilicata, a ben vedere, non fa alcun riferimento né al concetto di opposizione né di minoranza.

[918] M.E. GENNUSA, *"Lo statuto dell'opposizione"* in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/01, p. 245. Con riferimento all'origine storica del concetto di opposizione nel Regno Unito e in Italia si veda V. CASAMASSIMA, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia* in www.amministrazioneincammino.luiss.it , 9 maggio 2014.

[919] G. PERNICIARO, *Lo "statuto dell'opposizione" in Toscana: disposizioni statutarie e regolamentari* in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le riforme dei Consigli regionali, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale"*, 2010, p. 87 ss.

esprimere, in un'ottica maggioritaria, una possibile futura alternativa alla compagine di governo[920].

A livello terminologico, poi, utilizzare il termine opposizione (*rectius* Opposizione) significa richiamarsi a un modello che ha come archetipo quello britannico, caratterizzato da un assetto decisamente bipartitico e la cui tutela riguarda, come detto, essenzialmente una coalizione che si pone quale alternativa a quella di governo. Al contrario utilizzare il termine opposizioni, specie in un assetto non bipolare, significa richiamarsi a un modello che vede la compartecipazione, per certi versi forzosa o talvolta inesistente, di tutte le possibili minoranze alla funzione oppositoria, con il rischio che la stessa perda la propria capacità di formare in senso costruttivo un'alternativa all'esecutivo[921].

Tra l'altro il concetto di maggioranza e opposizione non necessariamente trovano un collegamento univoco e persistente con il momento elettorale. Ben è possibile che una forza politica eletta nella coalizione di maggioranza entri a far parte dell'opposizione o che forze di minoranza appoggino il governo. Ecco che in alcuni statuti si rinviene il tentativo di ancorare il concetto di maggioranza e opposizione al momento elettorale. Si pensi Regolamento veneto che richiede l'elezione a Presidente della commissione per la valutazione delle politiche pubbliche di un "appartenente ad uno dei gruppi consiliari espressione delle opposizioni elettorali, che ha conseguito il maggior numero di voti"[922], al Regolamento campano che prescrive come sia automaticamente il "rappresentante dell'opposizione" il candidato presidente che ha riportato la seconda cifra elettorale[923] o al Regolamento friulano che automaticamente qualifica i singoli consiglieri come appartenenti alla maggioranza o all'opposizione in base alla coalizione con cui sono eletti[924].

Se da un lato queste previsioni tendono a preservare gli equilibri interni all'opposizione al momento elettorale evitando che determinati ruoli a garanzia dell'opposizione siano in realtà ricoperti da rappresentanti di una forza politica minore che, in ipotesi, potrebbe non porsi come radicalmente alternativa alle forze i governo, nondimeno un eccessivo ancoraggio del concetto di opposizione al momento genetico del Consiglio può far venir meno la connotazione di opposizione in senso prospettico e funzionale, che più che guardare alle precedenti elezioni, guarda alle successive ed è orientata alla costruzione di un'alternativa di governo, che si crea e si esprime nelle dinamiche che nel corso della consiliatura si creano tra le forze politiche.

---

[920] Sulla funzione di opposizione si veda G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare* in *Enciclopedia del diritto,* Vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980 e A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXI, Treccani, Roma, 1990. Tra l'altro si osservi come l'art. 47 St. Veneto fa esplicito riferimento alle "funzioni di opposizione".

[921] Si veda A. ANTONUZZO, *Lo "statuto delle opposizioni" nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali* in *www.amministrazioneincammino.luiss.it,* 26 giugno 2016.

[922] art. 30 Regolamento consiliare del Veneto.

[923] art. 21 Regolamento consiliare della Campania.

[924] art. 12 bis Regolamento consiliare del Friuli Venezia Giulia.

2. *La tutela delle opposizioni negli statuti e nei regolamenti consiliari regionali.*

Ai fini di rinvenire il contenuto delle prerogative delle opposizioni pressoché tutti gli statuti rinviano alla fonte regolamentare. Ciò nondimeno è interessante notare come alcuni statuti[925] prevedono una disciplina assai più dettagliata delle prerogative delle opposizioni, vincolando i regolamenti consiliari a una serie di garanzie dettate da una fonte rigida.

In molti statuti, infatti, si prevede che alcune commissioni speciali o di inchiesta siano presiedute da membri dell'opposizione[926], oppure si fa riferimento al rispetto, nelle nomine da parte della Giunta o del Consiglio regionale, della rappresentanza delle minoranze[927] o alla garanzia di rappresentanza delle minoranze in seno all'Ufficio di presidenza[928].

Vi sono poi alcuni statuti che dedicano uno o più articoli in via esclusiva alle opposizioni. Tra questi, in alcuni casi, si ha una sola enunciazione enfatica del ruolo dell'opposizione[929], altre volte lo statuto prescrive in modo più o meno dettagliato le specifiche garanzie a cui il regolamento è chiamato a dare attuazione. Solo in quest'ultimo caso si può dire che si è di fronte a un vero e proprio statuto dell'opposizione, garantito dalla rigidità della fonte statutaria. Ciò si può dire che avviene in Piemonte, Veneto, Toscana, Umbria, Molise, Campania[930].

Tra l'altro è d'uopo precisare che la previsione di uno statuto di valenza solo regolamentare non significa sempre piena disponibilità della fonte in capo alla maggioranza. Infatti molti statuti, proprio in considerazione del mutato assetto del sistema in senso maggioritario, hanno previsto anche con riferimento alla fonte regolamentare interna, delle procedure di modifica più gravose, di modo che la modifica alla suddetta fonte non sia rimessa alla disponibilità di ciascuna maggioranza[931]. E non sembra essere un caso che tali procedimenti più gravosi siano stati fatti propri soprattutto da regioni, come Toscana e Campania, che risultano particolarmente attente alle esigenze delle opposizioni.

Venendo poi a un'analisi più dettagliata delle singole prerogative dell'opposizione è necessario prima di tutto definire il campo di indagine, stabilendo quali disposizioni regolamentari possano essere considerate come delle vere e proprie forme di tutela

---

[925] Tra l'altro non tutti gli statuti fanno un espresso riferimento a un vero e proprio statuto dell'opposizione, limitandosi molti di essi a richiamare sporadicamente qua e là alcune prerogative attribuite in certi casi all'opposizione, in altri alle opposizioni, in altri ancora alle minoranze.

[926] art. 34 St. Lazio con riferimento alla commissione di vigilanza sul pluralismo dell'informazione, art. 24 St. Abruzzo con riferimento alle commissioni di inchiesta, art. 25 St. Abruzzo con riferimento alla commissione di vigilanza, art. 29 St. Molise con riferimento alle commissioni di inchiesta, art. 31 St. Puglia con riferimento alle commissioni di indagine e di inchiesta, art. 44 St. Campania con riferimento alle commissioni di inchiesta e art. 32 St. Calabria con riferimento alle commissioni di inchiesta.

[927] art. 28 St. Lombardia e art. 21 St. Marche.

[928] art. 20 St. Calabria.

[929] art. 36 St. Liguria che definisce l'opposizione quale "componente essenziale del sistema democratico".

[930] art. 94 St. Piemonte, art. 47 St. Veneto, art 49 St. Umbria, art 20 St. Molise, art. 33 St. Campania. Dal punto di vista sistematica il grado più dettagliato di disciplina lo si ritrova nello Statuto toscano laddove è all'art. 10 che si codifica la figura e le attribuzioni del portavoce dell'opposizione.

[931] Da questo punto di vista si consideri come l'art. 38 St. Campania richieda ai fini di una modifica la maggioranza dei due terzi. Altre regioni prevedono invece che le prime votazioni si svolgono a maggioranza qualificata e solo nelle successive votazioni è prevista la maggioranza assoluta (si veda art. 18 St. Abruzzo, art. 26 St. Basilicata, art. 25 St. Lazio; art. 22 St. Toscana). Sulla natura della fonte regolamentare consiliare e sulla sua assimilabilità ai regolamenti parlamentari si veda G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali in Diritto e società* n. 2/07 e G. RIVOSECCHI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero delle assemblee nelle forme di governo regionali* in *www.rivistaaic.it*, n. 1/11.

dell'opposizione. Da questo punto di vista la dottrina[932] ha distinto tra disposizioni di "garanzia generale" ovvero norme che assicurano il buon andamento dei lavori consiliari; disposizioni "non politicamente qualificate" che riguardano funzioni o garanzie del singolo consigliere o di singole frazioni e disposizioni che tutelano delle minoranze od opposizioni "politicamente qualificate" e che, quindi, non sono attivabili indistintamente da tutti i consiglieri ma solo da consiglieri o frazioni di consiglieri che siano riconducibili a gruppi di opposizione.

Ai fini dell'applicazione di quest'ultima tipologia di disposizioni risulta però preliminare ricondurre il consigliere nell'ambito del gruppo di maggioranza od opposizione. Non è un caso che proprio ai fini di definire le prerogative di consiglieri o di frazioni di consiglieri dell'opposizione, molti regolamenti interni prevedano espressamente che ogni consigliere debba dichiarare di appartenere alla maggioranza o all'opposizione[933]. Addirittura, come accennato, in certi casi i consiglieri, a prescindere da una loro espressa manifestazione di volontà, sono ricondotti automaticamente al gruppo di maggioranza o di opposizione in considerazione della lista in cui gli stessi sono eletti[934]; in altri casi invece è rimessa al consigliere una libera scelta di effettuare o meno la dichiarazione di appartenenza alla maggioranza o alla minoranza[935].

Prima di passare all'analisi delle singole prerogative, infine, bisogna rilevare come, sul piano sistematico, molti statuti prevedono in modo espresso come il Presidente del Consiglio regionale o l'Ufficio di presidenza siano chiamati a garantire le prerogative dell'opposizione[936]. Si tratta di una previsione peculiare che risulta in linea con l'idea di una figura presidenziale, che nell'ambito dei sistemi caratterizzati da una dialettica bipolare, pur appartenendo a una parte politica, ha rafforzato il suo ruolo di garanzia attiva delle prerogative dei singoli parlamentari[937].

Passano all'analisi delle singole prerogative, prima di tutto, bisogna rilevare che sul piano organizzativo molti statuti riservano alle opposizioni alcuni incarichi, come a esempio l'elezione di almeno un vicepresidente e/o un consigliere segretario nell'Ufficio di

---

[932] P. L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri nei nuovi statuti, nei regolamenti consiliari, nelle leggi elettorali* in www.consiglio.regione.toscana.it.

[933] art. 21 Regolamento consiliare Lombardia, art. 24 Regolamento consiliare Veneto, art. 5 Regolamento consiliare Marche, art. 3 Regolamento consiliare Campania, art. 25 Regolamento consiliare Abruzzo e art. 6 Regolamento consiliare Puglia.

[934] art. 12 bis Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia.

[935] art. 12 bis Regolamento consiliare Lazio.

[936] L'art. 3 Regolamento consiliare Piemonte prevede che "Qualora un gruppo o un Consigliere di opposizione ritiene che sia impedito il pieno esercizio di un suo diritto sottopone la questione all'Ufficio di Presidenza che decide all'unanimità entro dieci giorni o al Consiglio che decide a maggioranza assoluta dei suoi componenti". In generale è attribuito al presidente del Consiglio regionale un ruolo di garanzia delle opposizioni dall'art. 6 Regolamento consiliare Liguria, dall'art. 19 Regolamento consiliare Trento, dall'art. 6 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia, dall'art. 8 Regolamento consiliare Toscana, dall'art. 3 Regolamento consiliare Lazio, dall'art. 25 St. Molise, dall'art. 26 St. Puglia. L'art. 11 Regolamento consiliare Toscana, l'art. 3 Regolamento consiliare Lazio e l'art.12 Regolamento consiliare Basilicata rimettono, invece, la tutela delle minoranze all'ufficio di presidenza.

[937] C. PINELLI, *Il Presidente di assemblea parlamentare in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno IX, Seminario 1998, Giuffrè, Milano, 1998.

presidenza[938] oppure la nomina di almeno un vicepresidente nelle commissioni permanenti[939]. Talvolta, poi, la presidenza di alcune commissioni, di commissioni speciali o comitati è riservate in alcuni casi a membri dell'opposizione[940], specie con riferimento a commissioni istituite ai fini della valutazione delle politiche pubbliche. Molti regolamenti e taluni statuti prevedono espressamente la presidenza delle commissioni di inchiesta da parte di membri delle opposizioni[941]. Addirittura, in certi casi, è rimessa l'istituzione di una commissione d'inchiesta anche alla mera richiesta, sul modello weimariano[942], di una minoranza, tra l'altro non sempre qualificata come opposizione[943].

Inoltre in alcuni regolamenti si prevede che talune giunte come quella per il regolamento[944] o la giunta per elezioni[945], diversamente da quanto accade per i rispettivi organi di Camera e

[938] art. 5 Regolamento consiliare Piemonte, art. 5 Regolamento consiliare Liguria, art. 3 Regolamento consiliare Lombardia, art. 7 e art. 17 Regolamento consiliare Bolzano, art. 5 Regolamento consiliare Veneto, art. 5 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia, art. 4 Regolamento consiliare Toscana, art. 17 Regolamento consiliare Umbria, art. 8 Regolamento consiliare Marche, art. 7 Regolamento consiliare Abruzzo, art. 1 Regolamento consiliare Puglia, art. 5 Regolamento consiliare Campania, art. 7 Regolamento consiliare Basilicata, art. 4 Regolamento consiliare Calabria e art. 31 Regolamento A.R.S.

[939] art. 24 Regolamento consiliare Piemonte, art. 30 Regolamento consiliare Veneto, art. 17 Regolamento consiliare Umbria, art. 24 Regolamento consiliare Marche, art. 30 Regolamento consiliare Calabria. Secondo l'art. 32 Regolamento consiliare Campania e l'art. 22 Regolamento consiliare Basilicata deve essere invece assicurata la presenza delle opposizioni nell'ufficio di presidenza delle commissioni.

[940] Con riferimento alla presidenza di commissioni si veda l'art. 22 bis e l'art. 43 Regolamento consiliare Piemonte con riferimento rispettivamente alla Commissione permanente per la promozione della cultura della legalità e contrasto ai fenomeni mafiosi e alle commissioni che operano in sede redigente; l'art. 22 Regolamento consiliare Liguria con riferimento alla Commissione Controlli, Verifica attuazione delle leggi, Pari opportunità e alla Commissione Antimafia, l'art. 30 Regolamento consiliare Veneto con riferimento alla Commissione per la valutazione delle politiche pubbliche e degli effetti della legislazione regionale, l'art. 42 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia con riferimento alle commissioni speciali con funzioni di controllo e garanzia, l'art. 58 Regolamento consiliare Toscana con riferimento alla commissione di controllo, l'art. 24 St. Marche con riferimento alle commissioni speciali con funzione consultiva, propositiva, di indagine e di studio, l'art. 34 St. Lazio con riferimento alla Commissione di vigilanza per il pluralismo dell'informazione, l'art. 25 St. Abruzzo e l'art.147 Regolamento consiliare Abruzzo con riferimento alla commissione di vigilanza. L'art 40 del Regolamento consiliare Umbria prevede il comitato di controllo e valutazione la cui presidenza, pur avendo una composizione sostanzialmente proporzionale, è rimessa all'opposizione. L'art. 33 bis Regolamento consiliare Valle d'Aosta, l'art. 108 Regolamento consiliare Lombardia, l'art. 37 Regolamento consiliare Marche prevedono un comitato di controllo e valutazione delle politiche che ha composizione paritetica e alla cui presidenza e vicepresidenza si alternano maggioranza e opposizione. Vi sono anche organi denominati comitati per la legislazione, aventi composizione paritetica (art. 46 Regolamento consiliare Piemonte, art. 41 Regolamento consiliare Friuli, art. 121 Regolamento consiliare Abruzzo, art. 31 St. Molise).

[941] Si veda art. 28 Regolamento consiliare Liguria, art. 52 Regolamento consiliare Lombardia, art. 25 Regolamento consiliare Bolzano, art. 168 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia, art. 24 St. Marche, art. 44 St. Campania e art. 53 Regolamento consiliare Campania, art. 24 St. Abruzzo, art. 29 St. Molise art. 31 St. Puglia, art. 32 St. Calabria e art. 35 Regolamento consiliare Calabria.

[942] L' art. 34 Costituzione di Weimar prevedeva che la minoranza di un quinto dei parlamentari potesse chiedere l'istituzione di una commissione di inchiesta. Si veda come lo stesso Costantino Mortati abbia proposto questo modello in Assemblea costituente. In tal proposito C. Mortati, *Interventi nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato* in Raccolta di scritti, Milano, 1972. Per una ricostruzione sul potere di inchiesta nel sistema bipolare si veda A. ISONI, *Sui limiti del potere di inchiesta parlamentare* in *www.rivistaaic.it*, n. 4/11.

[943] art. 25 Regolamento Consiliare Bolzano e art. 56 Regolamento consiliare Toscana su richiesta di un quinto dei membri del Consiglio, art. 132 Regolamento consiliare Marche su richiesta di almeno un terzo dei membri dell'assemblea.

[944] Art. 9 Regolamento consiliare Emilia Romagna, art. 17 Regolamento consiliare Basilicata.

[945] art. 19 Regolamento consiliare Veneto, art. 43 Regolamento consiliare Marche e art. 15 Regolamento consiliare Basilicata.

Senato, abbiano una composizione paritetica tra maggioranza e opposizione. In altri casi la loro presidenza è rimessa a un membro dell'opposizione[946].

Le garanzie dell'opposizione si esplicano poi, secondo un modello simile a quello fatto proprio dalle modifiche regolamentari del 1997 e del 1999 alla Camera e al Senato, sia nella programmazione dei lavori sia nell'ambito dell'attività di controllo e di sindacato ispettivo.

Passando a un'analisi sistematica delle disposizioni in materia di programmazione si può notare come in alcune esperienze regionali vi è un ruolo piuttosto significativo del portavoce dell'opposizione il quale può partecipare direttamente alla conferenza dei capigruppo, a prescindere dal fatto che sia capogruppo[947]. In questo modo le garanzie proprie dello statuto dell'opposizione risultano meglio tutelate, a fronte di un organo dove invece potrebbero, al contrario, prevalere istanze particolari del singolo gruppo parlamentare mediante logiche per certi versi maggiormente compromissorie. Molti regolamenti prevedono poi che nel programma e nel calendario dei lavori del Consiglio siano riservate delle quote in favore dell'opposizione[948]. Sempre in quest'ottica talvolta si prescrive che per alcuni disegni di legge

[946] Con riferimento alla giunta per le elezioni si veda art. 17 Regolamento consiliare Piemonte, art. 7 Regolamento consiliare Lombardia.

[947] art. 37 Regolamento consiliare Veneto, art. 19 Regolamento consiliare Toscana e art. 21 Regolamento consiliare Campania.

[948] L'art. 30 Regolamento consiliare Liguria prevede che "un terzo degli argomenti inseriti a programma è riservato alle proposte della minoranza tenendo conto delle diverse componenti politiche del Gruppo Misto", l'art. 23 Regolamento consiliare Lombardia dispone che "un quinto dei provvedimenti inseriti nel programma e nel calendario è riservato alle proposte delle minoranze", l'art. 62 bis Regolamento consiliare Trento prevede che "almeno due quinti degli oggetti inseriti nel programma è riservato alle proposte dei presidenti dei gruppi di minoranza", gli artt. 39 e 40 Regolamento consiliare Veneto prevedono che "un quinto dei provvedimenti inseriti nel programma è riservato alle proposte delle minoranze" e "un quinto dei provvedimenti inseriti nel calendario è riservato alle proposte delle minoranze", l'art. 34 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia dispone che "almeno un quarto degli argomenti di cui si prevede la trattazione nel programma e nel calendario dei lavori è riservato ai gruppi di opposizione; qualora il numero complessivo degli argomenti inseriti sia inferiore a quattro, è riservato almeno un argomento", l'art 16 Regolamento consiliare Emilia Romagna prevede che "se nella Conferenza dei presidenti di gruppo non si raggiunge la maggioranza di cui al comma 5, il programma è predisposto dall'Ufficio di presidenza secondo i criteri di cui al comma 4, e inserendo nel programma stesso le proposte dei gruppi assembleari, in modo da garantire ai gruppi di opposizione un quinto degli argomenti da trattare ovvero una parte del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato dal programma. La parte di tempo così riservata agli argomenti proposti dai gruppi di opposizione non può essere collocata in una seduta dedicata solo a tali argomenti, ma deve essere all'interno di sedute che prevedono la discussione anche di altri oggetti indicati dai gruppi di maggioranza", l'art 78 Regolamento consiliare Toscana prevede che "Nel calendario dei lavori è garantita l'iscrizione di un numero di proposte di iniziativa consiliare, per le quali è decorso il termine assegnato per l'esame in commissione, non inferiore al 40 per cento e, fra queste, non meno della metà di iniziativa delle opposizioni", l'art 13 Regolamento consiliare Umbria dispone che "Nella programmazione delle sedute dell'Assemblea almeno due quinti delle mozioni da iscrivere all'ordine del giorno nel rispetto del limite numerico complessivo stabilito dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari, è indicato dai Gruppi di minoranza. Salvo diverso accordo, la quota riservata è ripartita in proporzione alla consistenza dei Gruppi stessi", gli artt. 35 e 39 del Regolamento consiliare Marche prevedono rispettivamente che "nella predisposizione del programma dei lavori almeno un quarto degli argomenti da trattare è riservato agli argomenti indicati dai Gruppi delle minoranze. Salvo un diverso accordo in sede di Conferenza dei presidenti dei gruppi, la quota riservata è ripartita in proporzione alla consistenza numerica dei Gruppi stessi" e "nella predisposizione del programma, almeno un quarto degli argomenti da trattare è riservato agli atti indicati dai Gruppi delle minoranze", l'art. 39 Regolamento consiliare Abruzzo dispone che " Un terzo degli argomenti inseriti è riservato alle proposte della minoranza", l'art 21 Regolamento consiliare Campania prevede che "nella predisposizione dei programmi di cui all'articolo 55, ai gruppi di opposizione è riservata l'indicazione di almeno un quinto degli argomenti da trattare. Gli argomenti inseriti nel calendario su proposta dei gruppi di opposizione sono collocati di norma ai primi punti dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione", l'art 98 quater del Regolamento A.R.S. prevede che "All'interno del programma un terzo è riservato esclusivamente all'esame dei disegni di legge e dei documenti indicati dai Gruppi parlamentari di

della Giunta regionale o per la sessione di bilancio, la discussione del documento di economia e finanza o per la presentazione del programma di governo sia lasciato ai gruppi dell'opposizione un tempo più ampio[949]. Risulta di particolare interesse anche la previsione del Regolamento consiliare campano che dispone che la decisione sul contingentamento dei tempi, pur presa a maggioranza assoluta, è subordinata al parere favorevole del Rappresentante delle opposizioni[950].

Nell'ambito più strettamente del procedimento legislativo tutti i regolamenti garantiscono la possibilità di nominare relatori di minoranza. Alcuni statuti prevedano espressamente come le proposte delle opposizioni non possono essere oggetto di rinvio in commissione senza il consenso dell'opposizione[951], o come nell'ambito del procedimento legislativo eventuali questioni pregiudiziali o sospensive o le eventuali mozioni di non passaggio agli articoli non siano ammissibili senza l'assenso dei gruppi di opposizione se il disegno di legge rientra negli argomenti dell'opposizione[952]. In alcuni casi si ammette che l'opposizione possa chiedere la priorità per alcuni disegni di legge[953]. Infine nel Regolamento consiliare umbro è rimessa addirittura al portavoce dell'opposizione la possibilità di presentare emendamenti oltre il termine di ventiquattro ore prima della votazione[954].

La garanzia per le opposizioni, sul piano organizzativo, relativa alla presidenza di alcune commissioni trova una proiezione, sul piano funzionale, con riferimento a una serie di prerogative concernenti i poteri di controllo e di carattere ispettivo quali le previsioni che la trattazione di interrogazioni e mozioni di maggioranza e opposizione debba avvenire in modo equilibrato[955]; che in certi casi le interrogazioni delle opposizioni debbano essere trattate prioritariamente[956] o che, comunque, che debba essere garantita la trattazione di un certo

---

opposizione" e "il progetto di calendario, conformemente al programma approvato ai sensi dell'articolo 98 quater, riserva un terzo all'esame dei disegni di legge e dei documenti indicati dai Gruppi parlamentari di opposizione".

[949] Art. 48 e 69 Regolamento consiliare Piemonte, artt. 12, 33, 35 e 36 Regolamento consiliare Liguria, art.107 e 108 Regolamento consiliare Abruzzo, art. 59 Regolamento consiliare Campania e art. 23 Regolamento consiliare Sardegna.

[950] art. 59 Regolamento consiliare Campania.

[951] art. 100 Regolamento consiliare Marche.

[952] L'art. 13 Regolamento consiliare Umbria prevede: "Le questioni pregiudiziali o sospensive tendenti ad escludere o rinviare la trattazione e la votazione delle mozioni inserite nel calendario nella quota riservata ai Gruppi di minoranza sono ammissibili solo previo assenso del primo firmatario dell'atto e, nel caso di questione sospensiva, previa indicazione del termine entro cui disporre la ricalendarizzazione dell'atto in una successiva seduta d'Aula, sulla cui durata il primo firmatario deve esprimere il suo assenso". L'art 75 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia dispone che "Nel corso della discussione in Assemblea, questioni pregiudiziali o sospensive o altri strumenti regolamentari tendenti comunque a escludere o rinviare la trattazione e votazione nel merito degli argomenti inseriti nel calendario nella quota temporale riservata ai gruppi di opposizione, sono ammissibili solo previo assenso del gruppo di opposizione interessato" e l'art. 105 prevede invece che "La mozione di non passaggio agli articoli, in caso di progetti di legge inseriti nel calendario nella quota temporale riservata ai gruppi di opposizione, è ammessa solo previo assenso del gruppo di opposizione interessato, qualora non sia trascorso il tempo complessivo stabilito per l'argomento dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari".

[953] L'art. 68 Regolamento consiliare Calabria prevede che "La Giunta regionale e la maggioranza consiliare possono chiedere, tramite il Presidente del Consiglio, la priorità su tre proposte al mese. Le opposizioni hanno la medesima facoltà per una proposta al mese".

[954] L'art. 69 Regolamento consiliare Umbria prevede che "E' ammessa la presentazione di ulteriori emendamenti dopo il termine di cui al comma 1 ed anche nel corso della seduta: a) qualora siano sottoscritti da un Presidente di Gruppo consiliare o dai portavoce delle opposizioni o presentati dal rappresentante della Giunta (…)".

[955] artt. 122 e 124 Regolamento consiliare Lombardia.

[956] art. 118 regolamento consiliare Liguria.

numero o di una certa quota di mozioni o interrogazioni delle opposizioni[957]. In alcuni casi si prevede espressamente come la trattazione delle interrogazioni di maggioranza debba alternarsi con quelle di minoranza[958]; in altri ancora è prevista la possibilità da parte del portavoce dell'opposizione di presentare un'interrogazione a risposta immediata su questioni di interesse generale direttamente al Presidente della Giunta regionale[959].

Altre importanti prerogative in favore dell'opposizione sono quelle ricollegate alle nomine per le quali deve essere assicurata la rappresentanza delle opposizioni, come nel caso dell'elezione dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, prescrivendosi alcune peculiari modalità di voto[960], oppure, con riferimento a nomine da parte della Giunta regionale di amministratori in enti o aziende per le quali deve essere assicurata una rappresentanza delle minoranze[961]. Infine alcuni statuti o regolamenti consiliari prevedono espressamente la rappresentanza delle minoranze nelle delegazioni consiliari[962].

3. *Il volto dell'opposizione: portavoce e rappresentante.*

Alcuni statuti non si sono limitati a predisporre una serie di garanzie in favore dell'opposizione ma hanno codificato anche la figura del rappresentante o portavoce dell'opposizione. In questa direzione si sono mossi il Veneto, la Toscana, l'Umbria e la

[957] L'art. 19 Regolamento consiliare Toscana prevede che: "Il portavoce dell'opposizione: a) ha facoltà di richiedere che si svolgano indagini conoscitive nel limite di due l'anno e che il Presidente del Consiglio richieda al Presidente della Giunta lo svolgimento di comunicazioni su questioni di rilevante interesse generale, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, dello Statuto", l'art 13 Regolamento consiliare Umbria prevede che "nella compilazione dell'ordine del giorno per lo svolgimento delle interrogazioni (…) il Presidente dell'Assemblea riserva agli atti di sindacato ispettivo indicati dai Gruppi di minoranza almeno tre quinti degli oggetti posti all'ordine del giorno stesso", l'art. 35 Regolamento consiliare Marche dispone che "nell'iscrizione all'ordine del giorno degli atti di sindacato ispettivo e di quelli di indirizzo politico, il Presidente garantisce che almeno tre quinti siano delle minoranze", l'art. 150 Regolamento consiliare Abruzzo prevede che "non sono ammesse comunque alla discussione più di tre mozioni sullo stesso argomento, garantendo la discussione di almeno una mozione presentata dall'opposizione", l'art. 125 Regolamento consiliare Campania dispone che "In ciascuna seduta almeno i primi trenta minuti sono dedicati allo svolgimento delle interrogazioni, a meno che l'ordine del giorno non sia interamente riservato ad altri argomenti (…). Ai sensi dell'articolo 33, comma 3 dello Statuto, un terzo del tempo di cui al comma 1 è riservato alla opposizione" e l'art 123 bis Regolamento consiliare Sardegna prevede che "In occasione delle tornate ordinarie del Consiglio previste dall'articolo 20 dello Statuto speciale della Sardegna, e comunque ogni tre mesi, ha luogo un confronto pubblico, con interrogazioni a risposta immediata, anche tramite trasmissione diretta televisiva, ove possibile, tra i consiglieri e la Giunta regionale (..)Il cinquanta per cento del tempo complessivo deve essere riservato ai Gruppi di opposizione".

[958] L'art. 136 Regolamento consiliare Marche prevede che "Il Presidente dell'Assemblea, scaduto il termine di cui al comma 3, integra l'ordine del giorno iscrivendovi le interrogazioni secondo l'ordine di presentazione e alternando interrogazioni dei consiglieri di minoranza con quelle dei consiglieri di maggioranza".

[959] Si veda *infra*.

[960] art. 92 Regolamento consiliare Veneto.

[961] art. 69 Regolamento consiliare Liguria, art. 28 St. Lombardia, art.130 Regolamento consiliare Veneto, art. 143 Regolamento consiliare Abruzzo, art. 93 Regolamento consiliare Basilicata.

[962] art. 3 Regolamento consiliare Piemonte, art. 139 Regolamento consiliare Trento, art. 51 Regolamento consiliare Toscana, art. 21 St. Marche e art. 15 Regolamento consiliare Marche.

Campania. Tra queste regioni solo la Campania la prevede come figura necessaria, al contrario tutte le altre regioni rimettono l'istituzione a una scelta dei gruppi di opposizione[963].

Ancora una volta prioritaria appare una questione terminologica in quanto nel caso della Toscana, Umbria e Veneto si fa riferimento a un portavoce e, non casualmente, esso è formalmente eletto dai gruppi consiliari dell'opposizione e ne rappresenta la voce. Si è osservato come la sua elezione da parte dei consiglieri nella prassi ha portato a una difficile convivenza con le ingombranti figure dei rappresentanti di alcuni gruppi e non è un caso, come alcuni abbiano osservato sia per la Toscana sia per l'Umbria, che il portavoce dell'opposizione, più che capo di un esecutivo ombra, sembri semmai ombra dei capigruppo[964].

Al contrario lo Statuto campano opta per la qualifica di Rappresentante, connotando la figura da un legame molto più forte con il momento genetico-elettorale, essendo il rappresentante automaticamente il candidato presidente della coalizione perdente che abbia ottenuto il maggior numero di voti[965].

Tornando alla terminologia utilizzata è interessante notare come il Regolamento umbro e veneto facciano riferimento al termine opposizioni, anche se a ben vedere solo nel caso del Veneto il portavoce è realmente tale rispetto a tutte le opposizioni.

Per quanto concerne le modalità di nomina lo statuto del Veneto prevede che il portavoce sia eletto all'unanimità tra le opposizioni[966]. Bisogna rilevare, fin da subito, come questo modello unanimistico ponga una serie di problemi con la fine del modello bipolare, soprattutto nel caso di una competizione che vede una frammentazione delle forze risultate perdenti. A seguito delle elezioni del 2015, a fronte di un'opposizione assai frammentata composta da consiglieri della coalizione di centrosinistra, del M5S e della coalizione che appoggiava Flavio Tosi, non si è riusciti a eleggere un portavoce. Recentemente si è addivenuti invece alla nomina di Arturo Lorenzoni, a seguito delle elezioni del 2020, a fronte però di un risultato elettorale schiacciante da parte del riconfermato presidente Zaia e di un'opposizione rappresentata per la quasi totalità da membri di centrosinistra[967].

Nello statuto umbro, invece, la nomina del portavoce avviene "con la designazione unanime dei Presidenti dei Gruppi consiliari che hanno composto la coalizione", pur essendosi previsto che la revoca possa avvenire a maggioranza[968]. Tra l'altro si prevede che sia nominato "di norma nella persona del candidato a Presidente della Giunta regionale".

---

[963] Vi è chi ha rilevato un potenziale conflitto tra l'art.10 St. Toscana e l'art. 18 Regolamento consiliare Toscana. Quest'ultimo prevede l'istituzione "tramite comunicazione congiunta al Presidente del Consiglio dei presidenti dei gruppi interessati". Si veda G. CAVAGGION, *Quali prospettive per lo statuto delle opposizioni? Riflessioni a partire dall'esperienza degli ordinamenti regionali in* www.rivistaaic.it, n. 2/17, p. 11.

[964] V. FIORILLO, *Il Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria; un'occasione consapevolmente mancata di istituzionalizzare l'opposizione* in *Osservatorio sulle fonti* n. 2/10, p. 8. Si veda per considerazioni simili sulla Toscana M. VAIANI, *Il portavoce dell'opposizione in Toscana (origini e primi passi di un istituto innovativo)* in www.federalismi.it, n. 24/10, p. 18.

[965] L'art. 21 Regolamento consiliare Campania prevede che "Il candidato alla Presidenza della Giunta regionale che ha riportato la seconda cifra elettorale assume le funzioni di Rappresentante dell'opposizione".

[966] L'art. 129 Regolamento consiliare Veneto prevede che "Il portavoce dell'opposizione di cui all' articolo 47 , comma 1, lettera h), dello Statuto, qualora istituito, è designato all'unanimità dai presidenti dei gruppi consiliari di minoranza, a seguito di apposita conferenza dei presidenti medesimi".

[967] Si veda come all'esito delle elezioni regionali del Veneto del 20 e 21 settembre 2020 i 51 seggi sono così ripartiti: 41 alla coalizione di centrodestra, 9 alla coalizione di centrosinistra, 1 al Movimento Cinque Stelle.

[968] Si veda deliberazione del Consiglio regionale dell'Umbria n. 115/21.

Dunque se nominalmente si parla di statuto delle opposizioni al plurale, nondimeno sembra che l'unanimità sia richiesta esclusivamente con riferimento alla coalizione che ha supportato una delle coalizioni risultate perdenti. Anche questo meccanismo non si è rivelato però del tutto funzionale quando il PD e il M5S hanno presentato nel 2019 la candidatura unica coalizionale di Vincenzo Bianconi. A seguito delle elezioni egli si è rifiutato, su spinta delle forze che lo appoggiavano, di ricoprire la carica di portavoce e, nei fatti, la coalizione perdente non è rimasta dopo le elezioni. Anche ripercorrendo le vicende immediatamente precedenti alle ultime elezioni si deve notare una certa disfunzionalità dell'istituto. Il portavoce delle opposizioni della precedente consiliatura (2015-19) è stato Claudio Ricci, candidato che ha ottenuto la seconda cifra elettorale nelle elezioni del 2015, ma egli è stato sostituito un anno prima delle successive elezioni da Marco Squarta. Quest'ultimo però non si è candidato alla presidenza della giunta ma è diventato solo Presidente del Consiglio regionale.

Lo statuto Toscano invece prevede un particolare procedimento di nomina che si differenzia notevolmente dai precedenti. Infatti si prevede che la nomina del portavoce avvenga non a opera di tutta la minoranza ma a opera della coalizione, non facente parte della maggioranza, che sia maggiormente rappresentativa. Tra l'altro la nomina avviene da parte di un'assemblea composta proprio dai rappresentanti di tale coalizione a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti per le prime due votazioni e a maggioranza dei votanti nella terza votazione. Si dispone altresì che il portavoce dell'opposizione possa essere revocato dall'assemblea che lo ha nominato con lo stesso *quorum* con il quale è stato nominato. Inoltre si prevede che "nel caso in cui un gruppo della coalizione, mediante comunicazione del proprio presidente al Presidente del Consiglio, dichiari di ritirare la propria adesione alla coalizione stessa, il portavoce dell'opposizione permane nella sua carica se ricorrono tutte le seguenti condizioni: a) se a seguito del ritiro permane una coalizione di almeno due gruppi; b) se tale coalizione residua comprende sempre il maggior numero di consiglieri di minoranza; c) se il portavoce non appartiene al gruppo che ha dichiarato il proprio ritiro". Si prevede altresì una causa di decadenza automatica nel caso in cui il portavoce aderisca a un gruppo diverso non appartenente alla coalizione che lo ha nominato[969].

Nei fatti questa disciplina permette di attenuare il modello unanimistico, preservando, da un lato, una certa corrispondenza con l'esito delle elezioni regionali e una rappresentatività del portavoce piuttosto ampia che agevola la convergenza sul candidato delle forze appartenenti alla coalizione e, dall'altro, evitando che un singolo gruppo, minimamente rappresentativo, possa sfiduciare il portavoce[970]. Nella sostanza, però, si è osservato come il portavoce rimanga comunque ostaggio dei gruppi di minoranza[971]. Con riferimento alle nomine a portavoce bisogna notare poi come solo in alcuni casi la carica è stata ricoperta da un candidato presidente alle precedenti elezioni[972], mentre più di recente la candidata di centrodestra perdente, Susanna Ceccardi, ha mantenuto il proprio incarico da

[969] art. 18 Regolamento consiliare Toscana.

[970] M. VAIANI, *Il portavoce dell'opposizione in Toscana (origini e primi passi di un istituto innovativo)* cit., p. 33.

[971] *Ibidem*, p. 18.

[972] Si veda come Alessandro Antichi sia stato revocato dalla coalizione che lo sosteneva e come Claudio Borghi sia stato, invece, in corso di consiliatura eletto deputato.

europarlamentare[973]. Né in passato in altri casi la nomina di portavoce durante la consiliatura ha fatto da apripista a una successiva candidatura quale presidente[974].

Il Regolamento campano invece prevede, come accennato, un certo automatismo imponendo che debba essere rappresentante dell'opposizione "il candidato alla Presidenza della Giunta regionale che ha riportato la seconda cifra", prescrivendo che debba esservi l'elezione di un nuovo rappresentante dell'opposizione solo in caso di cessazione dall'incarico di consigliere[975].

Nei fatti si potrebbe dire che si ha una sorta di elezione diretta del rappresentante dell'opposizione da parte dello stesso corpo elettorale, che soprattutto assume caratteristiche assai peculiari, di fatto essendo impedito ai consiglieri di opposizione la revoca del rappresentante. Questo, da un lato, ha portato a una visibilità assai notevole del rappresentante che ha avuto come esito quello di una competizione tra gli stessi due candidati, Vincenzo De Luca e Stefano Caldoro, nelle ultime tre elezioni regionali, rimanendo rappresentante dell'opposizione il soggetto che avrebbe poi partecipato alle successive elezioni e ha altresì per certi versi impedito che venissero imposti a livello nazionale i nomi dei candidati alla presidenza. Dall'altro lato l'impossibilità di revoca del rappresentante dell'opposizione ha portato a un sostanziale blocco del sistema con riferimento alle due candidature in questione.

Passando a un'analisi dei poteri del portavoce appare evidente come assai limitati sembrano essere le prerogative del portavoce della regione Veneto al quale è riconosciuto solo il potere di partecipare alla conferenza dei gruppi consiliari. Piuttosto ridotti sono anche i poteri del rappresentante dell'opposizione campana al quale sono riconosciute prerogative solo nell'ambito del contingentamento della discussione prevedendosi che "è comunque riservato un tempo non inferiore a quello attribuito ai relatori" e che il consiglio possa esprimersi favorevolmente alla proposta di contingentamento "solo previo parere favorevole del Rappresentante dell'opposizione"[976]. Non di poco conto è invece la previsione che impone al Consiglio regionale di assegnare al rappresentante dell'opposizione "risorse, strutture e personale adeguati allo svolgimento delle sue funzioni"[977].

Assai più interessanti appaiono invece le previsioni del Regolamento umbro e toscano. Si prevede infatti in entrambi i regolamenti che il portavoce ha diritto di partecipare alla programmazione dei lavori, dispone di tempi aggiuntivi rispetto agli altri consiglieri per la presentazione del programma di governo, per la discussione del bilancio di previsione, del documento annuale di programmazione e per atti di programmazione generale, oltre ad avere sempre diritto di replica rispetto alle comunicazioni del presidente[978]. In Toscana, inoltre, il portavoce, come accennato, ha importanti poteri di sindacato ispettivo quali la "facoltà di

[973] Attualmente è portavoce dell'opposizione in Toscana Marco Landi, consigliere della Lega Nord.

[974] Nel 2018, a seguito dell'elezione a deputato, Claudio Borghi è stato sostituito prima da Manuel Vescovi (Lega) e poi con Jacopo Alberti (Lega).

[975] L'art. 21 Regolamento consiliare Campania dispone che "nel caso in cui il Rappresentante dell'opposizione cessa per qualsiasi causa dalla carica di consigliere regionale, l'opposizione elegge un nuovo Rappresentante".

[976] L'art. 59 Regolamento consiliare Campania prevede che "Se non si raggiunge il consenso di cui al primo periodo, il Presidente del Consiglio può sottoporre al Consiglio, che decide con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti, la proposta di contingentamento, solo previo parere favorevole del Rappresentante dell'opposizione. Il Presidente del Consiglio regionale può comunque procedere al contingentamento dei tempi della discussione quando essa riguardi adempimenti obbligatori da effettuarsi entro scadenze fissate dalla normativa comunitaria, dallo Statuto della Regione o da leggi dello Stato in materie di potestà legislativa concorrente".

[977] art. 21 Regolamento consiliare Campania.

[978] art. 19 Regolamento consiliare Toscana e art. 13 Regolamento consiliare Umbria.

richiedere che si svolgano indagini conoscitive nel limite di due l'anno", oltre che la facoltà di "formulare e discutere in ciascuna seduta consiliare una interrogazione a risposta immediata rivolta al Presidente della Giunta su questioni di rilevante interesse generale". Inoltre può chiedere che il Presidente del Consiglio richieda al Presidente della Giunta lo svolgimento di comunicazioni al Consiglio sullo stato di attuazione delle politiche regionali."[979]. Infine il portavoce ha una serie di prerogative che appartengono anche a tutti i presidenti di gruppo consiliare come la richiesta di "aumentare i termini previsti per la durata degli interventi se la particolare importanza o complessità degli argomenti in discussione"[980], la richiesta di verifica del numero legale[981] e la richiesta di voto elettronico[982].

4. Prospettive nell'ottica della riforma costituzionale.

L'esperienza regionale, in sintesi, ha visto uno sviluppo assai più significativo delle garanzie dell'opposizione, anche a fronte di una scelta più netta, rispetto a quelle fatte a livello nazionale, in favore di un sistema improntato a una legge elettorale *majority assuring* da parte della quasi totalità delle regioni.

Se lo sguardo passa a livello nazionale i numerosi tentativi di introduzione di uno statuto delle opposizioni non hanno avuto esito altrettanto favorevole. Si è riusciti solo a intervenire sui regolamenti parlamentari della Camera nel 1997 e del Senato nel 1999 che hanno introdotto delle minime garanzie in favore delle opposizioni essenzialmente in sede di programmazione dei lavori[983], in coincidenza con la timida affermazione di un sistema, che per un certo periodo, è apparso tendenzialmente bipolare.

Tutti gli svariati tentativi di riforma costituzionale, al contrario, hanno visto in qualche modo un riferimento a un qualche modello di statuto delle opposizioni[984]. Nel testo costituzionale licenziato dalla Commissione bicamerale D'Alema si prevedeva, al novellato art. 83 c. 5 Cost., come i regolamenti parlamentari dovessero garantire "i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare". Il progetto di revisione costituzionale del governo Berlusconi prevedeva che "il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni", al contrario rimettendo al Senato il compito di garantire i diritti delle minoranze. Più recentemente, infine, il disegno di legge Renzi Boschi, dopo un travagliato *iter* parlamentare sul punto, ha previsto espressamente nel novellato art. 64 Cost. come "i regolamenti delle Camere garantiscono i

[979] art. 19 Regolamento consiliare Toscana.
[980] art. 97 Regolamento consiliare Toscana.
[981] art. 108 Regolamento consiliare Toscana.
[982] art. 115 Regolamento consiliare Toscana.
[983] Esse essenzialmente riguardano la programmazione dei lavori con riferimento alla garanzia, alla Camera, di un quinto degli argomenti da trattare, l'inserimento al primo punto dell'ordine del giorno delle questioni diverse dalla presentazione dei disegni di legge e una quota di tempo più ampia della maggioranza per la discussione dei disegni di legge del governo. Si sono previsti poi organi a composizione paritetica come il comitato per la legislazione. Al Senato invece si prevede in sede di programmazione che "ogni due mesi, almeno quattro sedute sono destinate esclusivamente all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dai Gruppi parlamentari delle opposizioni e da questi fatti propri ai sensi dell'articolo 79, comma 1".
[984] Per una ricognizione completa si veda A. ANTONUZZO, *Lo "statuto delle opposizioni" nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali* cit., p. 16.

diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni".

In tutti questi progetti bisogna notare come si facesse un espresso riferimento alle "opposizioni" al plurale, anche in presenza di contesti tendenzialmente bipolari, dove per certi versi si sono sviluppate anche proposte di modifica regolamentare finalizzate alla configurazione di un'Opposizione istituzionalizzata, in senso britannico[985].

Con l'attuale riforma è stato presentato un emendamento, poi ritirato, volto, in senso innovativo, a introdurre la figura del Capo dell'opposizione, prevedendo esso sia "eletto, sulla base di un'esposizione programmatica, dai membri del Parlamento che abbiano dichiarato di appartenere all'opposizione. Egli è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio nei casi di guerra e di grave pericolo per la sicurezza nazionale, nonché negli altri casi previsti dalla legge. I regolamenti delle Camere ne regolano le modalità di elezione ed i poteri, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno delle Camere. I regolamenti determinano altresì i poteri di altri gruppi parlamentari di opposizione"[986]. Si trattava, più che del riconoscimento di un mero statuto dell'opposizione, di una vera e propria istituzionalizzazione di una figura, definita quale "Capo". Un soggetto che non si sarebbe limitato a svolgere, come in alcune esperienze regionali, la figura di mero portavoce, spesso ombra dei capigruppo che compongono la coalizione, ma di un soggetto che trova una propria legittimazione diretta, a prescindere dai gruppi parlamentari che rappresenta. Si tratterebbe di una figura che con ogni probabilità troverebbe una propria legittimazione diretta nella partecipazione alla competizione elettorale. Sarebbe, inoltre, un soggetto rappresentante di un'opposizione e non di tutte le minoranze, che troverebbe una legittimazione parallela e antitetica rispetto a quella del Presidente del Consiglio eletto.

A prescindere dalla possibilità di prospettare a livello nazionale una figura di questo tipo, in un contesto che non stenta a tornare bipolare, certamente si pone la necessità ancora più urgente, a fronte di un Presidente del Consiglio direttamente eletto, di rafforzare anche il ruolo delle minoranze e dell'opposizione. In questo contesto giocherà un ruolo determinante anche la legge elettorale che, in caso di approvazione della riforma, andrebbe a regolare l'elezione del Presidente la quale sarà chiamata, più che garantire la compattezza di una maggioranza - già di per sé spinta alla compattezza dal meccanismo di *simul simul* rimesso alla disponibilità del presidente del consiglio[987]- ad assicurare, quale adeguato contrappeso, la compattezza dell'opposizione. Inoltre, a prescindere dalla configurazione di un vero e proprio capo dell'opposizione, potrebbe essere utile riprendere una serie di disposizioni contenute nei

[985] Si consideri come tali tentativi di riforma introducessero un vero e proprio governo ombra e istituzionalizzavano il soggetto opposizione (si veda A.C., XVI legislatura, Doc. II, n. 3; A.S., XVI legislatura, Doc. II, nn. 6, 9, 12 e 13). Si veda A. ANTONUZZO, *Lo "statuto delle opposizioni" nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali* cit., p. 21. Sul tentativo di introdurre tale modello in via di prassi si veda P. L. PETRILLO, Opposizione e governo ombra: dalle suggestioni britanniche alle (goffe) imitazioni italiane, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P. L. PETRILLO (a cura di*), Il presidenzialismo che avanza: come cambia la forma di governo*, Roma, Carocci, 2009, p. 111.

[986] Si veda proposta emendativa 4.05 del sen. Pera. Tale emendamento è stato ritirato ed è stato presentato l'ordine del giorno G/935/1/1° con cui si esprime la necessità che "nei Regolamenti parlamentari, sia ricostruita la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione – da parte dei parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere al gruppo di opposizione – e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere". Tale ordine del giorno – inteso come auspicio verso l'istituzione parlamentare - è stato approvato dalla Commissione Affari costituzionali in data 23 aprile 2024.

[987] Si veda l'art. 94 Cost. così come sarebbe novellato dall'art. 4 dell'A.S. 935.

regolamenti consiliari regionali che potrebbero contribuire a dar corpo a un vero e proprio statuto dell'Opposizione parlamentare. Tra esse si possono citare le norme volte a garantire la presidenza di alcune giunte alle opposizioni e/o la loro composizione paritetica tra maggioranza e opposizione[988], il rafforzamento della valutazione delle politiche pubbliche, le previsioni in ordine agli atti di sindacato ispettivo e di controllo, un rafforzamento del *premier question time*, magari in un'ottica dialettica con il Capo dell'Opposizione, il rafforzamento del potere di inchiesta, rimettendo la presidenza delle commissioni a un membro delle opposizioni e ammettendo la loro formazione su iniziativa di una minoranza. Si dovrebbe poi ammettere un maggior spazio per le opposizioni in sede di programmazione, assicurando l'effettività della trattazione di argomenti inseriti nella loro quota, prescrivendo per via regolamentare l'impossibilità dell'approvazione delle questioni sospensive o del rinvio, senza il consenso dell'opposizione.

Infine, come auspicato a seguito della riduzione dei parlamentari si potrebbe valorizzare il ruolo delle opposizioni abbassando determinati *quorum*[989], oltre ad ammettere, come auspicato da taluni[990], la possibilità da parte di gruppi parlamentari di minoranza, parallelamente alle recenti aperture della Corte costituzionale sulla legittimazione del singolo parlamentare[991], di esperire conflitto di attribuzioni in caso di evidente lesione delle loro prerogative.

---

[988] A fronte della netta torsione in senso maggioritario del sistema sicuramente sarebbe auspicabile una riforma dell'istituto della verifica delle elezioni e, forse, anche della composizione della stessa Giunta per le elezioni, considerando anche come le decisioni della Giunta per le elezioni, a differenza di quanto avviene a livello regionale, non sono ricorribili di fronte a organi giurisdizionali. Su recenti proposte di modifica si veda L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.* in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/19. Si veda sul rischio di politicizzazione della decisione delle Camere sulla verifica dei poteri M. FILIPPI, *La verifica dei poteri nel procedimento interno alle camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto* in *www.amministrazioneincammino.it*, 20 giugno 2019, p. 18.

Infine si pone la necessità di stabilire se l'elezione del presidente del consiglio sarà soggetta alle stesse regole, aventi natura eccezionale, di cui all'art. 66 Cost. (considerando lo stretto legame tra elezione del Parlamento ed elezione del Presidente del consiglio) o se, invece, valgano le normali regole di giurisdizione. Da questo punto di vista si segnala un emendamento presentato in Commissione Affari costituzionali del Senato con il quale si novella l'art. 66 Cost. nel senso di prevedere che "sui titoli di ammissione, le cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, e ogni altra controversia concernente l'elezione del presidente del consiglio giudica la Corte costituzionale, nei casi e nei modi stabiliti dalla legge" (emendamento 3.831).

[989] Si veda D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?* in *www.forumquadernicostituzionali.it*, n. 3/20.

[990] Audizione informale Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica della Prof.ssa Cerrina Feroni in *www.senato.it*, p. 9.

[991] Si veda C. cost., 8 febbraio 2019 n. 17. Sul tema si veda L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023.

IL RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI. SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE SULLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE

di Maria Chiara Moscatello

SOMMARIO: 1. *L'insostenibile leggerezza delle assemblee elettive*: riflessioni sulla crisi di rappresentatività e di identità dei Consigli regionali – 2. La valorizzazione degli strumenti di controllo. Prospettive per un rafforzamento del ruolo consiliare

1. L'insostenibile leggerezza delle assemblee elettive: riflessioni sulla crisi di rappresentatività e di identità dei Consigli regionali.

Il ruolo delle assemblee elettive locali ha un radicamento profondo nella storia delle istituzioni in quanto esse rappresentano il perno fondamentale per la rappresentanza della società. Negli ultimi decenni, tuttavia, il ruolo delle stesse ed i rapporti interistituzionali in generale sono stati attraversati da profondi mutamenti generati dalla necessità di evitare una dispersione delle responsabilità decisionali mediante l'individuazione di centri dotati di una forte autorevolezza e di una chiara legittimazione. Quanto agli organi politici, si è registrata una costante tensione che ha portato al passaggio da sistemi che affidavano i fondamentali compiti decisionali ad assemblee elette secondo sistemi elettorali tendenzialmente puri (destinati a generare inevitabilmente maggioranze instabili e litigiose) in cui la designazione dei governanti finiva per essere rimessa ai circuiti di partito, a sistemi in cui la scelta della compagine rappresentativa che reggerà l'esecutivo è affidata alle scelte degli elettori, permettendo così una stabilità governativa necessaria alla realizzazione del programma di governo. Anche le vicende riformative locali si sono ispirate, seppur con diverse modalità e differenti gradi di intensità, all'obiettivo di operare una responsabilizzazione ed una distinzione dei ruoli dell'esecutivo e dell'assemblea, nonché tra sistema istituzionale e partitico[992]. Il tema della crisi di rappresentatività e di identità dei Consigli regionali si è rivelato in tutta la sua drammatica attualità in occasione delle riforme istituzionali che hanno portato all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale (sulla stregua delle modifiche operate in tema di elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province). Non si può ignorare tuttavia come la crisi di rappresentatività presenti radici ben più profonde e risalenti: già in precedenza, infatti, si assisteva a una vera espropriazione dei Consigli del ruolo proprio degli stessi nonché alla frustrante sottoposizione degli stessi all'onere di approvazione di un'ingente quantità di atti, accompagnata da una scarsa incisività sul piano delle scelte sostanziali di governo dell'ente locale[993]. In seguito, la modifica apportata agli artt. da 121 a 126 della Carta Costituzionale, avvenuta con l'emanazione della Legge cost. n.1 del 1999, ha determinato un radicale mutamento della forma di governo regionale. In precedenza questa era riconducibile al modello parlamentare (o parlamentare con tendenza assembleare[994]) dal momento che il Presidente e i membri della Giunta erano eletti dal Consiglio regionale fra i

[992] L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, fasc. 6, 2002, p. 2.
[993] L. VANDELLI, cit., p. 4.
[994] C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, *passim.*

componenti dello stesso. All'esito della riforma costituzionale, invece, il novellato art. 122 Cost. stabilisce che il Presidente della Giunta regionale sia eletto a suffragio universale e diretto (salvo che i singoli Statuti regionali, approvati a norma del nuovo art. 123 Cost. non dispongano altrimenti), che il suo mandato sia retto dalla clausola *simul stabunt vel simul cadent*, delineando così un modello di esecutivo molto forte potenzialmente in grado di emarginare il ruolo dell'assemblea elettiva. Gli aspetti più rilevanti dei dibattiti che hanno accompagnato il varo dei nuovi Statuti hanno riguardato i rapporti relativi alla dialettica maggioranza- opposizione all'interno dei Consigli ma anche i rapporti interistituzionali intercorrenti tra Consigli ed esecutivi regionali. Fra i più rilevanti e imprescindibili elementi di contesto, nel passaggio alla seconda stagione statutaria, lo straordinario rafforzamento del dialogo tra Governo nazionale ed esecutivi regionali, incardinato nel sistema della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, e nel contestuale fallimento di ogni tentativo di previsione di una rappresentanza regionale in Parlamento, attraverso l'alterazione della tradizionale formula bicamerale e l'istituzione di un "Senato delle Regioni". Tale elemento deve essere oggetto di una lettura che tenga conto anche dell'inserimento dei Consigli regionali – a seguito della riforma del 2001 – nel circuito di produzione e attuazione del diritto europeo, rafforzato ancor più dalla previsione operata dal Trattato di Lisbona di un coinvolgimento dei Consigli nella complicata procedura di verifica del rispetto da parte delle Istituzioni europee del principio di sussidiarietà e proporzionalità conformemente ai criteri stabiliti dall'annesso Protocollo. Non si può inoltre non tener conto del significativo incremento delle forme di concertazione a livello regionale ancorate al ruolo della Giunta, e del conseguente sviluppo di sedi stabili di mediazione degli interessi sociali in un circuito extra consiliare, destinata a condizionare le statuizioni delle assemblee regionali. Dunque, considerata la scelta di un nuovo modello di governo regionale e gli elementi di contesto evidenziati, dalla lettura dei nuovi Statuti risulta un assetto dei rapporti Giunta – Consiglio che la dottrina ha definito contrastivo- dualistico[995]. Diversi statuti, infatti, si pensi allo Statuto Toscano, prevedono nel proprio testo una decisa rivendicazione di una serie di competenze formali dei Consigli non solo, come è ovvio, in tema di attività normativa (primaria e secondaria) ma anche in tema di programmazione, potere di nomina e così via. È apparso dunque doveroso l'inserimento, tra le disposizioni statutarie, di meccanismi che temperassero una situazione di potenziale conflitto tra due organi (il Consiglio e il Presidente) entrambi dotati di una fortissima legittimazione popolare. Il riferimento riguarda quelle particolari procedure volte a coinvolgere i Consigli regionali in processi decisionali che oramai non si esauriscono più nella sola dialettica interna tra maggioranza e opposizione, né nel confronto tra Consiglio e Giunta, bensì prevedono l'instaurarsi di un dialogo con soggetti a vario titolo coinvolti nelle decisioni relative all'elaborazione delle politiche pubbliche (dai nuovi organi che hanno arricchito la forma di governo regionale – il Consiglio delle autonomie locali, le consulte, gli organi di garanzia statutaria – fino ad arrivare al sistema delle Conferenze, alle istituzioni europee e al Governo e Parlamento nazionali). In tale contesto, dunque, appaiono decisive le previsioni contenute in alcuni Statuti e regolamenti consiliari orientate a preservare le assemblee elettive dalla degenerazione in semplici comprimarie in processi decisionali sempre più complessi e

[995] P. CARETTI, *Le riforme dei regolamenti dei Consigli Regionali di fronte alle trasformazioni delle Regioni e del ruolo delle assemblee elettive,* su *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2010, p. 4.

intersecati, attraverso la rivendicazione di un ruolo attivo. Un esempio può essere l'introduzione (presente in quasi tutti gli Statuti e meglio articolata nei rispettivi regolamenti), nell'ambito del rapporto tra Governo nazionale ed esecutivi regionali, di procedure specifiche che prevedano la possibilità per i Consigli di esprimere opinioni e indirizzi preventivi sulle posizioni che verranno rappresentate dalle Giunte in sede di Conferenza Stato – Regioni, in virtù della preventiva e obbligatoria comunicazione alle rispettive assemblee delle stesse. Si pensi, poi, alle previsioni statutarie che hanno per oggetto i pareri che i Consigli sono chiamati a rendere, assumendo così un ruolo partecipativo attivo, in relazione a tutti i progetti di atti normativi dell'Unione Europea che abbiano implicazioni sulle competenze regionali. O, ancora, con riferimento alle leggi comunitarie annuali, è espressione di una rivendicazione del ruolo dei Consigli regionali la fissazione da parte degli stessi del quadro normativo generale in cui devono operare gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione, fra cui gli esecutivi regionali.

Sul piano delle conseguenze della riforma del 2001 registrate in relazione all'esercizio della funzione principale delle assemblee regionali, ovvero quella legislativa, si è registrata una progressiva atrofia della legislazione regionale: tale fenomeno, analogamente a quanto accaduto negli scorsi anni sul piano nazionale, ha visto un progressivo trasferimento dell'esercizio delle funzioni normative agli esecutivi regionali e la relegazione del ruolo del Consiglio a una funzione di mera ratifica. Su questo versante, Statuti e regolamenti hanno reagito con una rivendicazione delle funzioni consiliari mediante la previsione di una più incisiva forma di controllo della legislazione, ovvero quella che si realizza mediante una valutazione ex ante ed ex post dei provvedimenti normativi, quale che sia il soggetto proponente. Si è così delineato un ruolo decisamente più pregnante dei Consigli regionali in termini di controllo sugli effetti del potere legislativo sul tessuto normativo vigente attraverso un controllo vertente anche sull'efficienza della fase attuativa e sull'effettiva soddisfazione degli interessi sociali preposti.

In questa riflessione su quali possano essere le corrette modalità di esercizio del potere normativo, a livello regionale tanto quanto nel sistema nazionale, è doveroso menzionare una delle analisi più lucide che sia stata elaborata dagli studiosi del parlamento italiano. Giovanni Sartori individuava fra i maggiori problemi funzionali delle assemblee nazionali l'iperproduzione normativa e delineava chiaramente una strada per il suo superamento da ricercare in un passaggio dalla quantità alla qualità della legge. Tale ipertrofia, per Sartori, era determinata da un duplice ordine di ragioni: la confusione ricorrente tra l'esercizio della funzione legislativa con il controllo sulla legislazione, da un lato, e la diffusa confusione in cui la classe politica del tempo incorreva tra controllo legislativo e controllo politico (inteso come controllo dell'attività di direzione politica del Governo). L'affezione a questa tipologia di controllo esercitato da parte dell'assemblea legislativa ha dato vita a una prassi per cui troppo di frequente il Parlamento dava veste di legge ad atti che rientravano nell'alveo delle competenze governative, così come ad atti amministrativi e regolamenti. La prima conseguenza negativa risiedeva nella perdita di valore dell'atto di approvazione parlamentare (che assurgeva a mera ratifica) specie con riferimento alle cd. leggine, ovvero atti contenenti disposizioni estremamente particolareggiate. In secondo luogo, aveva ridotto il peso del Parlamento in termini di controllo politico nei confronti del Governo, dal momento che energie e tempi che questa attività avrebbe richiesto erano fagocitati da una produzione legislativa elefantiaca. A distanza di molti anni, tale analisi risulta ancora attuale se si pensa

al ruolo delle assemblee legislative, incluse quelle regionali, così come ancora può essere ritenuto illuminante l'auspicio di Sartori, di riconversione del controllo legislativo superfluo in controllo politico[996]. Una riduzione drastica della produzione legislativa dei Consigli regionali non può che produrre effetti benefici quantomeno sotto due profili: anzitutto, considerato il rapporto inversamente proporzionale che lega la qualità della produzione normativa alla sua quantità, non può che registrarsi un effetto positivo in termini di maggiore ponderazione della stessa, sotto il profilo di un giudizio di opportunità quanto dell'impatto sul piano giuridico, economico e sociale. In secondo luogo, eliminati i dispendi di energie dissipate nell'attività legislativa "superflua", i Consigli regionali potrebbero impegnarsi con maggior dedizione all'attività di controllo politico sull'esercizio delle funzioni giuntali. Tuttavia, per quanto rivelatrice, la strada suggerita dal politologo è di tutt'altro che facile realizzazione[997]. La funzione di controllo ha infatti subito un'atrofia derivante dal suo scarso utilizzo; dunque, è impensabile indicare una strada della riconversione del controllo legislativo in controllo politico che non passi attraverso un'indicazione di modi, contenuti e strumenti di tale attività. I tradizionali strumenti di controllo di cui i Consigli regionali dispongono, ovvero interpellanze, interrogazioni ed inchieste consiliari, risultano attivabili solo attraverso processi lenti e farraginosi. Peraltro, il loro intervento non arriva a ricoprire la seconda parte del ciclo di vita delle politiche pubbliche che risiede nell'attuazione dell'atto normativo. Risultano, dunque, gravemente carenti e poco funzionali. È dunque necessario che gli Statuti prevedano e disciplinino degli strumenti di controllo(o valorizzino quelli già presenti), partendo dal presupposto che un esercizio completo ed efficace degli stessi possa anche dare nuova linfa al ruolo dei Consigli nel processo legislativo nonché "*colmare il largo deficit informativo che deriva dalla lontananza istituzionale nella gestione corrente delle politiche pubbliche*"[998].

Traendo le fila di questa breve disamina individuando delle strade concretamente percorribili (e in parte già esplorate) per un significativo rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali, potremmo articolare il discorso avendo come guida due assi portanti: in primo luogo l'incremento dell'efficienza dei meccanismi decisionali che fanno capo al Consiglio regionale, e poi il miglioramento della capacità dello stesso di comunicare all'esterno e inglobare gli interessi sociali che è chiamato a rappresentare. Anzitutto i Consigli regionali potrebbero emulare dalle Camere il sistema di programmazione delle discussioni, di predisposizione degli ordini del giorno (preferibilmente redatti dalla Conferenza dei Capigruppo meglio che dall'Ufficio di Presidenza), magari inserendo un contingentamento dei tempi. A queste previsioni finalizzate all'efficientamento dei lavori potrebbero aggiungersi altre previsioni statutarie specificamente dedicate ai gruppi consiliari, attraverso ad esempio la previsione di un numero massimo dei componenti, o di un sistema dei gruppi misti che preservi la dialettica bipolare (dunque la previsione di un gruppo misto di maggioranza e uno di opposizione), previsioni volte a temperare il problema dei gruppi minori magari prevedendo un sistema di voto ponderato in Commissione (commisurato alle

[996] S. SOMOGYI, - L. LOTTI, - A. PREDIERI, - G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., 1973, p. 369.

[997] A. FRANCESCONI, *Note sull'analisi dell'impatto della regolazione ed i Consigli regionali,* in *Istituzioni del Federalismo*, 6/2002, p. 997.

[998] A. MARTINI - M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?* , in *Le istituzioni del Federalismo*, 6/2002, p. 929.

caratteristiche dimensionali del gruppo rappresentato da ciascun commissario). Ciascuno Statuto dovrebbe poi assicurarsi che il Consiglio regionale disponga di risorse finanziarie sufficienti all'espletamento delle sue funzioni e dunque intervenire non solo nello stanziamento dei rispettivi mezzi economici ma anche attraverso la fissazione di criteri per il loro impiego. Potrebbero per esempio essere previsti limiti percentuali nella ripartizione delle risorse da destinare a servizi interni e comuni, conformemente alle finalità che l'assemblea ha stabilito di perseguire e dunque un collegamento tra programmazione della spesa e delle attività. Quanto all'esercizio del potere normativo, alcuni strumenti di razionalizzazione potrebbero risiedere, ad esempio, nella previsione di un procedimento in commissione redigente che riservi all'assemblea il voto finale sul progetto di legge; nella previsione di un procedimento straordinario d'urgenza che assicuri la massima tempestività, attivabile su iniziativa del Presidente della Regione; un potere di veto che il Presidente del Consiglio regionale possa esercitare sugli emendamenti presentati per finalità meramente ostruzionistici, da attivarsi nella forma di una dichiarazione di inammissibilità; l'istituzione di un'apposita sezione del Consiglio regionale che discuta dei riflessi sulle politiche regionali del processo di integrazione europea; procedure idonee a dare tempestivamente seguito alle pronunce della Corte Costituzionale. Infine, uno strumento di razionalizzazione delle funzioni consiliari potrebbe risiedere nella previsione di un servizio per la legislazione che sia consultato obbligatoriamente prima dell'approvazione finale di una legge e che esprima un parere in merito alla coerenza, all'opportunità e all'efficacia della legge, con possibilità di assegnare tramite regolamento a tale servizio il compito di segnalare eventuali aporie del testo in fase di approvazione con il dettato costituzionale ed europeo, nonché il mancato rispetto del criterio di ripartizione delle competenze legislative o del principio di sussidiarietà. Dunque, appare fondamentale la previsione di organismi di natura tecnica e dal carattere imparziale a presidio del controllo sulla qualità della normazione. Oramai l'istituzione di Comitati per la legislazione è oggetto di previsioni diffuse nei diversi Statuti regionali: il controllo sulla legislazione appare, ad avviso di chi scrive, una delle strade da percorrere per sconfiggere le tendenze a ritenere "giustificati" processi di accentramento normativo nelle mani del potere esecutivo. Doveroso è, infine, razionalizzare il modo di produzione e pubblicazione delle fonti normative: il servizio per la legislazione dovrebbe avere il potere di sostituire d'ufficio, in fase di raccolta, le leggi regionali vecchie con quelle nuove e lo Statuto potrebbe prevedere e disciplinare le modalità di esercizio di tale potere. La sede statutaria appare infatti idonea non a mere "dichiarazioni manifesto" orientate ad affermare principi di semplificazione, rinviando alla continua produzione di testi unici l'attuazione degli stessi, bensì un'occasione da valorizzare ai fini di un'articolazione di una disciplina più puntuale finalizzata a prevenire e curare gli effetti distorsivi dei cattivi meccanismi di produzione normativa, introducendo sistemi virtuosi di controllo tecnico della legislazione e sistemi semplici di pubblicazione delle leggi.

2. *La valorizzazione degli strumenti di controllo. Prospettive per un rafforzamento del ruolo consiliare.*

I Consigli regionali abbiano sempre avuto la possibilità di avvalersi di strumenti come indagini su argomenti di interesse, Commissioni di inchiesta su materie specifiche, udienze conoscitive, interpellanze ed interrogazioni rivolte ai membri della Giunta, diritto (per i

singoli consiglieri e le Commissioni) di accesso e di estrarre copia di atti e documenti dalle strutture amministrative dell'esecutivo. Tali diritti sono riconosciuti e affermati formalmente, ma non sempre tale riconoscimento coincide con l'attuazione delle politiche che passi attraverso una dialettica consiliare realmente efficace: tale passaggio è ancora largamente incompiuto, *tanto che,* osserva la dottrina, *sovente si parla della funzione di controllo come di una funzione irrisolta o negletta, spesso evocata solo retoricamente, a volte attuata in forme rituali, comunque sempre con scarsissime ricadute a livello decisionale*[999]. Occorre dunque chiedersi in cosa abbiano fallito i tradizionali strumenti di controllo e quale forma tale funzione debba assumere per rafforzare il ruolo delle assemblee nelle politiche regionali. Negli ultimi anni nella terminologia utilizzata nei testi di legge e documenti amministrativi è risultato si è diffuso sempre più il riferimento alla funzione di controllo, spesso tale terminologia è alternata con un'altra altrettanto evocativa ma ambigua che afferisce al "monitoraggio" o alla "valutazione". Da un apprezzamento di questo cambiamento vediamo come sia fondamentalmente mutato il modo di intendere la funzione che si richiama. Si passa infatti da un "sistema dei controlli" che si concreta in una puntuale verifica dell'azione amministrativa finalizzata ad appurarne la legittimità, ad un sistema maggiormente orientato al controllo della performance delle amministrazioni e della misurazione dei risultati da esse prodotti. Tale mutamento è apparso talmente significativo da indurre la dottrina ad affermare che si sia verificata una "*transizione da un sistema tolemaico dei controlli ad un sistema copernicano […] in cui ad un'idea monistico-garantista dell'amministrazione si giustappone […] una concezione pluralistica che intende il controllo come capacità di guida verso obiettivi determinati […]*"[1000]. Essendosi dunque moltiplicati e diversificati i significati rientranti nella nozione di controllo, si potrebbe, secondo la dottrina, ricondurre tale funzione a due aspetti essenziali, onde evitare equivoci: anzitutto *il "diritto/dovere" di chiedere conto a tutti i soggetti incaricati di attuare una certa legge regionale del suo reale stato d'attuazione e dei risultati raggiunti*; poi il *"diritto/dovere" di valutare quali effetti sono prodotti dalle politiche regionali cui le leggi danno impulso*[1001]. Dunque nel primo elemento rinveniamo un fondamento della funzione di controllo che risiede essenzialmente in un passaggio di informazioni e le relative conseguenze che tale passaggio comporta in termini di relazioni tra i soggetti coinvolti (che dovranno essere costruite) ma anche sul piano delle soluzioni procedurali e organizzative da mettere in atto. Dunque un ruolo cruciale in questa prima fase risiede nella capacità del Consiglio di predisporre strumenti o strutture finalizzate a elaborare correttamente domande, a seguito di un'efficace individuazione delle problematiche e questioni rilevanti su cui incentrare il focus. Nel secondo momento, invece, tutto si gioca sulla capacità dell'assemblea di leggere con occhio critico le soluzioni e le risposte fornire e di comunicare correttamente il contenuto dopo averne verificato la veridicità ed attendibilità. Tanto vale sia per le informazioni raccolte nella legislatura di riferimento quanto per quelle stratificatesi nelle precedenti. D'altra parte, la buona riuscita dello scambio informativo presuppone che il dialogo intercorra tra un'assemblea preparata ed un apparato amministrativo (quello regionale) altrettanto competente, senza dimenticare la necessarietà di avviare dispendiose procedure di raccolta, elaborazione e interpretazione di dati complessi:

[999] A. MARTINI - M. SISTI, cit., p. 930.

[1000] M. RIGHETTINI, *L'evoluzione del sistema dei controlli in Italia. Linee essenziali*, in M. MORISI - A. LIPPI, (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 53.

[1001] A. MARTINI - M. SISTI, cit,, p. 931.

in altri termini, tanto più le domande saranno stimolanti e profonde, tanto meno sarà possibile darvi risposta, come sovente accade oggi, attraverso un semplice, quanto inutile, "passaggio di carte e documenti"[1002]. Il secondo elemento individuato nella definizione invece richiede che il Consiglio regionale sia destinatario di una rendicontazione da parte dei soggetti attuatori delle politiche pubbliche (in continuo deficit di implementazione, a livello regionale così come nazionale) – affinché gli stessi (non solo l'esecutivo ma anche le amministrazioni locali) portino a termine i compiti loro assegnati dalle norme anziché diventare vittime di inerzia burocratica. Dunque è quantomai importante che in questa fase le assemblee agiscano da supervisore, tanto più se si pensa che la fase attuativa delle politiche pubbliche rappresenta un delicato momento in cui possono verificarsi "sorprese" e conseguenze inaspettate rispetto a quelle previste in fase di formulazione delle azioni da mettere in atto: "*È in sede di attuazione che si determina in cosa effettivamente consista una politica pubblica, quali siano i suoi reali scopi e soprattutto le sue conseguenze in termini di allocazione di risorse e benefici scarsi tra individui e gruppi della società […]. Le politiche continuano ad essere riformulate e trasformate in base ai risultati prodotti o alle modificazioni che intervengono nel contesto in cui si sviluppano*"[1003]. L'espressione che meglio descrive l'insieme di queste esigenze conoscitive è il termine inglese *accountability*, o più precisamente *legislative accountability*[1004]: rientra in tale nozione il complesso meccanismo per cui l'assemblea, essendo chiamata a governare e supervisionare la procedura di attuazione delle politiche pubbliche, chiede conto agli attori la rispondenza della stessa agli obiettivi posti dalle norme. Un'altra importante accezione della funzione di controllo però risiede nella capacità delle assemblee di comprendere, tramite i suddetti processi di apprendimento, la reale capacità delle politiche pubbliche di incidere efficacemente sulla risoluzione di un problema. Dunque, i Consigli regionali non devono limitarsi a supervisionare le amministrazioni regionali e locali, e eventualmente stimolarle in caso si distacchino in fase attuativa dai canoni prestabiliti, ma anche comprendere se e in che misura si stanno adottando le giuste *policies* in relazione allo specifico problema da risolvere. Le scelte compiute, anche in precedenza, devono pertanto essere oggetto di un esame critico da parte dell'assemblea e, laddove ritenuto opportuno, proporre e ideare: *si tratta di un modo innovativo di concepire il ruolo dell'assemblea legislativa, almeno nell'esperienza italiana (4); un ruolo sicuramente molto diverso da quello recitato in passato di "cogestore della politica"*[1005]. La funzione di controllo assume dunque una duplice valenza orientata, da un lato, alla verifica dell'esecuzione delle disposizioni normative individuando eventuali inefficienze nel processo, dall'altro, di valutazione dell'efficacia delle politiche promosse dalla Regione, in relazione a obiettivi ed aspettative. Tale accezione ben si distanza da un approccio meramente "inquisitorio" finalizzato all'individuazione di atti o comportamenti illeciti o viziati da sanzionare. Si tratta piuttosto di una mentalità fondata sul convincimento che, se si carica di valore sostanziale lo scambio di informazioni tra gli attori istituzionali, si possa davvero incidere in termini efficaci sulla capacità di governo. Ad una logica puramente inquisitoria invece appartengono i tradizionali strumenti di sindacato ispettivo con cui i

[1002] A. MARTINI - M. SISTI, cit,, p. 932.

[1003] R. LEWANSKY, *Implementazione*, in G. CAPANO - M. GIULIANI, *Dizionario delle politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996, p. 186.

[1004] B. ROSEN, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, Westport, Praeger, 1998, *passim.*

[1005] R. BIN, *Reinventare i Consigli*, Il Mulino, n. 3, 2000, p. 456-466.

consiglieri passano al vaglio la fondatezza delle motivazioni delle scelte dell'esecutivo oppure indagano i fondamenti causali di determinati avvenimenti salienti (cui la Giunta e gli assessori dovranno rispondere in modo quanto più tempestivo e puntuale). Tali strumenti, ed in particolare si fa riferimento alle interrogazioni, interpellanze, inchieste (ma anche strumenti come la convocazione dei membri dell'esecutivo o la richiesta di informazioni ai responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale), rispondono spesso, nella prassi, a esigenze che sorgono all'interno della dialettica maggioranza – opposizione, ovvero l'esigenza dei consiglieri di esprimere e caratterizzare la propria posizione politica. In particolar modo, infatti, questi strumenti vengono utilizzati dall'opposizione per far luce sui punti deboli dell'attività della Giunta in carica. Spesso essi vengono intesi come strumenti per portare le discussioni assembleari nella società civile, all'attenzione delle forze sociali interessate: in questo modo gli strumenti appaiono più finalizzati allo scambio di punti di vista rilevanti che non all'acquisizione, mediata da tecnici, di dati sulle prospettive di risoluzione di un problema collettivo e sulla ponderazione dell'incisività delle politiche regionali su tale problema. Anzitutto si può individuare un vulnus in tale approccio che è rappresentato dall'assenza di uno specifico ancoraggio con le leggi regionali poiché l'utilizzo di tali strumenti non è specificamente ancorato ad un atto legislativo consiliare, tantomeno sono strettamente collegati con la valutazione di una specifica politica regionale che da tale atto può essere stata determinata. L'oggetto di tali strumenti di controllo può essere, infatti, di volta in volta una specifica decisione dell'esecutivo, la condotta tenuta in una certa circostanza oppure un aspetto generale della realtà economica e sociale regionale. Molto di rado, specialmente in passato, la funzione di controllo è stata esercitata effettivamente per ponderare le implicazioni e gli effetti di una politica pubblica, e tale carenza era evidente sin dalla fase di approvazione degli atti normativi in Consiglio, condotta in contesti di rilevante carenza informativa. A tale sostanziale *black out* informativo[1006] non hanno saputo fornire adeguata risposta né i tradizionali strumenti di controllo né quelli appositamente istituiti. Una delle vicende che meglio rivelano tale fenomeno è rappresentata dall'introduzione ormai in molti testi legislativi della presentazione obbligatoria, da parte degli esecutivi, di relazioni sullo stato dell'attuazione della legge[1007]: molto di frequente tale strumento è stato dimenticato, a tal punto che spesso le assemblee hanno omesso di tener traccia delle relazioni presentate dalle giunte e di quelle ancora non pervenute, solo di recente si sono sviluppati strumenti per sollecitarne l'invio. Per tanto tempo, infatti, il processo legislativo è rimasto incentrato sul "confezionamento" del prodotto normativo, destinato a cadere nel dimenticatoio non appena approvato, con una concentrazione dell'attenzione al prodotto successivo. I tradizionali strumenti di controllo, inoltre, non hanno carattere di sistematicità bensì un'applicazione piuttosto contingente e discontinua, spesso in relazione a momenti di crisi o al verificarsi di circostanze eccezionali. Dunque, spesso i procedimenti decisionali non sono accompagnati, come invece dovrebbero dall'attivazione ti tali strumenti, ancora troppo ancorati ad un utilizzo "dimostrativo" (per il consigliere, di porre l'attenzione su un determinato problema, di esercitare un potere nei confronti dell'esecutivo) piuttosto che realmente "informativo". Ad aggravare tale quadro vi è il ruolo marginale che le strutture interne dell'assemblea rivestono nel processo informativo: spesso l'elaborazione di

[1006] A. MARTINI - M. SISTI, cit, p. 938.

[1007] F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, *passim.*

informazioni e dati complessi, oggetto di acquisizione mediante tali processi, è rimessa alla sola capacità del singolo consigliere, che finisce per diventare unico protagonista del processo. Se si vuole al contrario valorizzare gli strumenti informativi, non si può prescindere dall'impiego delle capacità tecniche di tali strutture nonché dal ruolo attivo che dovrebbero rivestire nel dare impulso ai processi informativi[1008].

La tendenza che si è affermata, tuttavia, negli Statuti di nuova generazione, è stata quella di non dare una nuova riformulazione alla funzione di controllo, spesso ancorata esclusivamente ai tradizionali strumenti di sindacato ispettivo (*supra*). Traendo le fila del discorso e volendo individuare i punti di forza degli strumenti di controllo che dovrebbero essere valorizzati, anzitutto dovremmo partire dal presupposto che un meccanismo di informazione che abbia ad oggetto l'attuazione di una norma di legge o di una politica regionale deve avere un'ampia legittimazione e meccanismi d'innesco automatici. Tale legittimazione potrebbe, ad esempio, passare per un'introduzione nei testi di legge di clausole valutative ovvero disposizioni dal carattere chiaro e dettagliato contenenti informazioni su requisiti e contenuti che tale attività dovrà avere. Queste dovrebbero delineare gli obiettivi della procedura di controllo insieme a indicazioni di carattere metodologico, insieme a tempistiche, soggetti incaricati della procedura e destinatari del risultato finale, senza omettere un riferimento alle risorse stanziate. Un mandato con tali caratteristiche, che cioè fissi obiettivi, responsabilità e scadenze precise, difficilmente potrà essere ignorato. La longevità del processo, poi, destinata a seguire il ciclo di vita della legge e dunque non esaurirsi nel corso di una sola legislatura, dovrebbe essere un elemento positivo affinché l'attività di controllo non rimanga ancorata alle sorti della Giunta in carica perché potrebbero ritrovarsi a dover riferire in merito all'attuazione di una determinata politica o di un testo di legge più esecutivi succedutisi nel tempo. Si è auspicato dunque in dottrina l'incremento del sistema delle clausole valutative finalizzato alla verifica di un rispetto sostanziale del mandato contenuto nelle stesse, magari affidando tali compiti ad un *autorevole organismo consiliare, di natura collegiale, costituito ad hoc e coadiuvato da un'apposita struttura interna. In prima battuta l'organismo sarebbe chiamato ad intervenire in seno al processo legislativo e ad esprimere un parere sulla valutabilità dell'intervento promosso dal progetto di legge. Tale parere, di natura essenzialmente tecnica, potrebbe essere obbligato rio su tutti i progetti di legge e richiesto formalmente dal Presi dente della Commissione in sede redigente, immediatamente dopo la scelta del testo adottato come base per l'esame. Nel caso se ne riscontri la necessità, il parere potrebbe contenere una proposta di clausola valutativa con le opportune spiegazioni di natura tecnica riguardo alla formulazione da adottare. Il parere reso dall'organismo sarebbe quindi inviato alla Commissione competente e allegato alla relazione per l'assemblea. La sola esistenza di una clausola valutativa non garantisce però l'avvio di un reale processo di produzione di conoscenza ed informazioni utili ai consiglieri. Occorre prevedere un qualche meccanismo di enforcement. Per questo motivo, una volta che la legge è in fase d'attuazione, l'organismo dovrebbe vigilare sul rispetto dei mandati che le clausole valutative impongono ai soggetti attuatori. A tal fine l'organismo dovrebbe esaminare le relazioni e le altre forme di documentazione prodotte in ottemperanza alle disposizioni contenute nelle clausole valutative ed esprimere, anche in questo caso, un parere*

[1008] L. BOBBIO, *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, in *IterLegis*, Anno III, Novembre-Dicembre, 1999.

tecnico sulla qualità e sulla effettiva rispondenza di tali documenti al mandato valutativo. Il parere sarebbe inviato alla Commissione competente per materia, che dovrebbe invece procedere ad un esame di merito sul contenuto delle relazioni.[1009].

Nel caso poi in cui il destinatario degli obblighi informativi risulti inadempiente agli occhi dell'organismo, esso può formulare un richiamo formale di cui darebbe comunicazione immediata anche alla Commissione competente. Il rischio di una "sanzione morale" ricevuta da parte di un organismo rappresentativo dell'intero organo assembleare dovrebbe costituire un incentivo sufficiente per il soggetto attuatore ad ottemperare adeguatamente alle richieste informative del Consiglio. Laddove la sopravvenienza di fatti nuovi o eventi inaspettati faccia sorgere la necessità di approfondire ulteriormente aspetti conoscitivi che le clausole (sempre se previste) non avevano previsto in modo soddisfacente, risulta opportuna la possibilità che ulteriori procedure informative siano attivate da parte della singola Commissione competente oppure da un gruppo composto da un numero minimo di consiglieri. Così, tramite questi strumenti che potrebbero essere definiti richieste di missioni valutative, i consiglieri hanno nelle loro mani un potere di controllo attivabile ben oltre la fase legislativa: anche in questo caso è fondamentale il ruolo dell'organismo tecnico che dovrà valutare opportunità e fattibilità delle proposte avanzate al fine di attivare tali missioni valutative (se compatibili con le risorse a disposizione), procedere all'attività materiale di raccolta delle informazioni e infine relazionare alla Commissione competente per materia in merito ai risultati. Tale strumento, se esercitato nella più puntuale tempestività, presenta degli elementi di novità ed efficienza rispetto ai tradizionali sistemi di controllo ovvero un'attenzione mirata all'attuazione di un dato testo normativo o di una politica regionale, un approccio bipartisan alla ricostruzione delle informazioni, l'impiego di strutture tecniche specializzate nell'analisi delle stesse, la possibilità di dare voce anche a soggetti non interpellati in fase legislativa. Dunque, una valorizzazione di tale strumento potrebbe da un lato rispondere alla "fuga dal controllo" che per anni ha caratterizzato l'opinione pubblica, ovvero la tendenza a concepire tale attività un dispendio di risorse ed energie non sostenuto da un ritorno di immagine per colui/colei che ci si dedica[1010]; e potrebbe finalmente portare ad un cambiamento di mentalità orientato a riportare i consiglieri al centro della funzione di controllo come protagonisti della stessa. Si ribadisce però, al fine della buona riuscita nella disciplina di tale strumento, la necessità di previsione di un organismo imparziale, come un Comitato dalla composizione collegiale e paritetica e dalla forte legittimazione (anche a livello statutario), a supporto del procedimento informativo di cui si tratta: tale previsione, lungi dal sottrarre terreno alla dialettica maggioranza – opposizione, fornirebbe finalmente alla funzione di controllo una *robusta reputazione di equidistanza* [1011]idonea a riportare la stessa al centro dei rapporti interistituzionali locali, restituendo linfa vitale e contenuti ai poteri dei Consigli. È opportuno, dunque, che i bilanci regionali dedichino specifici capitoli di spesa e sufficienti risorse finanziarie alla costituzione di tale struttura e alla formazione tecnica dei suoi componenti.

[1009] A. MARTINI - M. SISTI, cit, p. 943.

[1010] S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo par lamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana, relazione presentata nel ciclo di seminari* "*Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentar*i", Scuola sup. Sant'Anna, Pisa, aprile 2002, p. 11.

[1011] A. MARTINI - M. SISTI, cit, p. 948

LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE REGIONALE

di Maria Chiara Moscatello

SOMMARIO: 1. La crisi del sistema di unitarietà delle fonti e il suo impatto sulla tecnica normativa – 2. Gli strumenti di analisi della normazione – 3. Implicazioni costituzionali della chiarezza normativa attraverso le pronunce della Corte Costituzionale

1. La crisi del sistema di unitarietà delle fonti e il suo impatto sulla tecnica normativa.

Affrontare il tema della scarsa qualità della produzione normativa regionale presuppone riflessioni di più ampio respiro sulla crisi della legge regionale, crisi che rispecchia la crisi della legge statale che è una crisi dell'unicità e tipicità della fonte del diritto. Un fenomeno a cui si è assistito negli ultimi anni è infatti proprio la moltiplicazione delle fonti normative, imputabile ad un accrescimento e diversificazione del significato attribuito al concetto di "fonte"[1012] cui si riferiscono ormai una pluralità di atti e fatti che concorrono a formare, modificare ed innovare l'ordinamento giuridico[1013]. Sempre più ardua appare l'impresa di enucleare in modo esplicito, completo e tassativo le fonti legali o di declinare gli elementi specifici che le caratterizzano dal momento che "*le fonti immediate o dirette, delle norme giuridiche presuppongono le fonti mediate, intese come cause originarie delle continue rinnovazioni dell'ordinamento*"[1014]. Osserva ancora la dottrina: "*si assiste sempre di più alla nascita di atti normativi di diversa natura, non sempre armonizzati ed anzi atipici poiché nell'ordinamento esistono sempre più spazi giuridici in cui è possibile che si svolgano processi di creazione di nuove fonti*"[1015]. Tale frammentazione determina la perdita, da parte della legge, dello status di "fonte delle fonti"[1016]. Una delle conseguenze macroscopiche del fenomeno di moltiplicazione delle fonti risiede proprio nel rinvio che le leggi operano sempre più spesso ad atti di incerta configurazione con funzione integrativa delle stesse (si pensi alle linee guida). Il tema merita grande attenzione nell'ambito di una riflessione sulla chiarezza normativa poiché, in tali "catene" di fonti, l'oscurità della prima ovvero la legge rischia di determinare pesanti ripercussioni anche sugli atti successivi. Talvolta le conseguenze, osserva la dottrina, risultano essere paradossali: non di rado, infatti, delle circolari emanate allo scopo di chiarire il dettato (oscuro) di una legge o di un regolamento richiamino a loro volta altre circolari con finalità esplicative del contenuto delle[1017] precedenti. Tale prassi pone all'attenzione della dottrina un delicato tema che è quello della valenza delle fonti subordinate rispetto alla legge: se una legge è ambigua, lo scopo dell'emanazione del regolamento è

[1012] G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, p. 2 e ss.

[1013] Si richiamano, tra gli altri, T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Padova, Cedam, 1967, p. 5-46; N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Cedam, 1960; A.M. SANDULLI, Fonti del diritto, in *Nuovissimo digesto italiano*, VII, 1961, p. 524-533.525.

[1014] L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 15.

[1015] C. INGENITO, *Moltiplicazione, frammentazione, destrutturazione e delocalizzazione delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, p. 5.

[1016] P. CARETTI, *La crisi della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2010, *passim.*

[1017] G. TARLI BARBIERI, *Linguaggio e tecnica normativa. Il sistema delle fonti,* in *Parlamenti Regionali*, 12/2004, p. 132.

attuare, dunque interpretare, il dettato normativo; ma ci sono dubbi sostanziali che tale riconduzione a coerenza possa essere operata, da parte di una fonte subordinata, in caso di leggi dal contenuto illogico e incoerente.

A partire dalla considerazione di tali "sintomi" e delle loro implicazioni negative sul sistema, si proverà ad analizzare alcune delle cause del fenomeno della crisi della legge. Anzitutto, questa è in parte imputabile all'organizzazione oramai multilivello del potere legislativo, processo oramai irreversibile cui il diritto costituzionale deve inesorabilmente adeguarsi. Basti pensare alle modalità con cui la fonte legislativa statale si relaziona a fonti provenienti da altri ordinamenti, come quello europeo e regionale. Laddove il diritto europeo disciplina con maggiore intensità istituti e fenomeni, la portata della legge statale risulta di fatto surrogata a un ruolo meramente esecutivo. Questo è di immediata percezione nelle c.d. "materie comunitarizzate" (si pensi alle statuizioni in materia di moneta) in cui, come sosteneva Leopoldo Elia, il risultato dell'esercizio della competenza legislativa statale appare come un mero *flatus vocis* rispetto alla normativa europea. Tale fenomeno si registra anche in competenze tradizionalmente affidate agli Stati (come quelle in materia di diritto penale) e, sebbene il fenomeno in questi campi sia agli albori, risulta comunque in crescita. Queste intersezioni talvolta sono presupposte ma altre volte espressamente imposte: è il caso della ripartizione di competenze risultata dalla Riforma del Titolo V, la riforma sistemica dalla portata più vasta che si sia registrata nel panorama delle modifiche costituzionali italiane. È chiaro che l'esercizio di alcune competenze esplicitamente conferite allo Stato dall'art. 117 della nostra Costituzione, non potranno non tener conto di quelle regionali: così è impensabile un esercizio della funzione legislativa in materia di tutela dell'ambiente che prescinda dall'esercizio regionale delle competenze in materia di governo del territorio e, viceversa, allo stesso modo non si può ignorare la concatenazione di competenze legislative in materia di diritto alla salute e di garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di diritti civili e sociali[1018]. Inoltre, un esempio pratico di come il valore della legge come fonte delle fonti subisca gli effetti deleteri della frammentazione del sistema, è riscontrabile proprio a livello regionale nell'introduzione nello stesso di nuove fonti normative che vivono anche al di fuori della copertura costituzionale: un esempio è rappresentato proprio dagli accordi che avvengono in sede di Conferenza Stato – Regioni che una parte della dottrina definisce "nuove fonti del diritto" dal momento che sono intese dagli attori istituzionali come fonti certo non meno vincolanti degli atti normativi formalmente e tradizionalmente intesi[1019].

Un'ulteriore osservazione riguarda anche il ruolo della fonte regolamentare, che sembra aver risentito della crisi della legge proprio per via della previsione, nell'art. 118 della Costituzione, di un parallelismo delle potestà legislativa e regolamentare: quest'ultima segue la prima. Considerato il confuso ordine che governa l'attribuzione delle competenze legislative si determina dunque una notevole incertezza anche sulla legittimità dei regolamenti. Il fenomeno che, nonostante le migliori intenzioni che hanno accompagnato la Riforma del Titolo V, si è prodotto in concreto è quello di una drammatica "fuga dal regolamento": la legge finisce spesso per demandare ad organi amministrativi, Governo incluso, l'esercizio di tale potestà che viene esercitata attraverso l'emanazione di

[1018] P. CIARLO, *Funzione legislativa e anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2002, p. 2.
[1019] G. TARLI BARBIERI, cit., p. 133.

deliberazioni di natura formalmente non regolamentare, sebbene del regolamento presentino tutti i requisiti sostanziali, incrementando così il contenzioso amministrativo e costituzionale.

Dunque, il problema della crisi della fonte legislativa è in gran parte determinato da un'incertezza sulla relativa ripartizione delle competenze. Tale stato confusionale dell'ordinamento inficia anche la corretta conoscenza della normazione e sembra, secondo la dottrina, aver scoraggiato anche gli addetti ai lavori dall'indugiare nell'approfondimento e nella comparazione della legislazione: tale disinteresse rischia di rendere ancora più lontana la prospettiva di un ritorno al centro del sistema delle fonti della legge[1020].

2. *Gli strumenti di analisi della normazione*

Fra gli strumenti di controllo della qualità della normazione figura l'Analisi di Impatto della Regolazione (d'ora in poi AIR), una metodologia complessa finalizzata a prevenire e contenere quei fattori che rendono l'intervento normativo meno utile e rispondente agli obiettivi preposti, di quanto non ci si potesse aspettare in fase di approvazione dello stesso perché, ad esempio, impone ai destinatari costi ben superiori ai benefici, o determina effetti collaterali[1021]. Nell'ambito dell'AIR si sviluppano due tipologie di analisi: quella preventiva, sempre accompagnata dall'analisi tecnico-normativa che verte su aspetti affini al *drafting* formale (d'ora in poi ATN), e quella successiva. L'AIR persegue l'obiettivo di conferire trasparenza al processo decisionale: dalla fase di identificazione dell'ambito dell'intervento, alla rilevazione delle istanze su cui esso inciderà, all'elaborazione di un ventaglio di soluzioni di cui verrà selezionata una preferita attraverso consultazioni ed elaborazione delle informazioni mediante analisi di natura tecnica (per esempio, l'analisi costi- benefici). L'obiettivo è dunque quello di fornire tutte le informazioni che rendono "trasparente" un'opzione regolativa (sia in termini giuridici, che sociali, economici e così via) evidenziando i fattori rilevanti cui dovrà aver riguardo l'autorità decidente. Dunque, la metodologia AIR incrementa la qualità della normazione non solo attraverso una valutazione *ex ante*, ma anche mediante il monitoraggio della regolazione attraverso la misurazione degli effetti della normazione vigente che sia mirata a tradurre i dati in valutazioni sul rapporto costi-benefici e sulla rispondenza della regolazione agli obiettivi dell'intervento regolatorio. Il monitoraggio della normazione, poi, può consentire di "riprogettare" un nuovo atto normativo imparando dagli errori riscontrati nell'intervento monitorato. In via generale, se l'AIR ex ante, finalizzata a fornire all'autorità decidente tutti i dati necessari ad assumere una decisione, è altamente standardizzata (si configura come una *checklist* che guida il processo decisionale); più ostica appare la realizzazione dell'AIR *ex post*. L'aspetto problematico risiede proprio nel lasso temporale, talvolta molto ampio, che deve essere parametro della valutazione dell'intervento regolatorio (questi tempi possono variare da intervento a intervento, necessitando alcuni di tempi medio-lunghi ai fini di un apprezzamento significativo, laddove per altri sono sufficienti tempi brevi). Uno strumento particolarmente funzionale di analisi successiva dell'intervento regolatorio è la cd. clausola *sunset*: alla

[1020] P. CIARLO, *La crisi della legge regionale*, in *Osservatorio sulla legislazione della Regione Sardegna*, 2012, p. 14.

[1021] L. LANZALACO, *Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi*, in *Iter legis*, 1999, p. 313-322.

valutazione con metodologia AIR, intercorrente dopo un lasso di tempo variabile a seconda dell'intervento messo in atto, è subordinata la decadenza della regolazione sottoposta a valutazione, qualora appunto non rinnovata esplicitamente poiché ritenuta utile e funzionale alla luce della misurazione dei suoi risultati.

A livello regionale, la previsione dell'obbligatorietà di utilizzo della metodologia AIR da parte della Giunta con riferimento a tutte le attività decisionali di maggior rilievo per le politiche pubbliche e non meramente esecutive delle leggi regionali è stata originata dalla volontà di restituire ai Consigli una posizione di rilievo nella gestione delle politiche pubbliche. La selettività, con riferimento ai soli atti più significativi della Giunta, è elemento essenziale per la buona riuscita dell'analisi, essendo tale attività molto dispendiosa in termini di tempo e risorse. In ogni caso è il Consiglio a decidere la soglia di significatività adottando il criterio che ritiene più opportuno, ad esempio facendo riferimento alle materie coinvolte o all'impegno finanziario richiesto dall'intervento. L'AIR preventiva condotta dalla Giunta si traduce nella predisposizione di documenti (chiamati schede AIR preventive) che presentano tutte le informazioni necessarie all'autorità decidente per individuare l'opzione regolativa migliore, incluse le analisi costi-benefici operate sulle opzioni alternative nonché il risultato delle consultazioni dei soggetti coinvolti nella politica in fase di progettazione.

Questi meccanismi procedurali previsti ai fini di un coinvolgimento del Consiglio regionale nella rappresentanza degli interessi, mediante l'AIR preventiva sugli atti della Giunta, e dell'esercizio di un controllo *ex post* all'attuazione delle politiche pubbliche (attraverso l'AIR successiva) consentono all'assemblea regionale di avere un potere informativo e dunque di controllo ben più esteso dei tradizionali strumenti di controllo, come interrogazioni, interpellanze ed indagini conoscitive. Laddove i meccanismi previsti appaiano troppo lunghi e farraginosi, una proposta può essere quella di orientarne il funzionamento ad un incessante dialogo e scambio tra organo legislativo ed esecutivo, con il presupposto di una riduzione (in termini quantitativi) dell'attività legislativa dei Consigli e dunque un incremento della risorsa tempo. In ogni caso, altro presupposto determinante per un utilizzo funzionale di tali strumenti di analisi della regolazione è che i Consigli investano sufficientemente in strutture, conoscenze e professionalità in modo da potersi dotare di strutture interne (composti rigorosamente da soggetti tecnici sottoposti a continua formazione) o comunque avvalersi di esterne per esercitare a pieno il ruolo di controllo così delineato.

3. Implicazioni costituzionali della chiarezza normativa attraverso le pronunce della Corte Costituzionale.

Facendo riferimento ai principi costituzionali della democrazia politica e dello stato di diritto in quanto valori che presuppongono una piena partecipazione dei cittadini alla vita degli Stati, l'ex ministro per la Funzione Pubblica Franco Bassanini ha in passato affermato "*Se le leggi e gli atti delle amministrazioni sono oscuri e impenetrabili, tra Stato e cittadini si crea una frattura e quei principi non si realizzano*"[1022]. Risulta tuttora evidente la drammatica attualità del fenomeno per cui il linguaggio giuridico resiste con particolare vigore a tentativi di semplificazione e tale ostinatezza strida notevolmente con la radicale

[1022] F. BASSANINI, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, 1997, p. 9.

incisività che tale linguaggio è destinato ad avere nei confronti dei cittadini i quali, senza l'ausilio di un interprete, soccombono quotidianamente all'incapacità di comprendere e governare un linguaggio percepito come distante anni luce da sé. Che il tema della tecnica legislativa e più in generale della chiarezza normativa sia intriso di valori costituzionali è un argomento sostenuto con forza dalla dottrina italiana[1023]. Per quanto riguarda, tuttavia, l'assetto costituzionale, il nostro ordinamento risulta molto indietro rispetto ad altri[1024] poiché mancano nel sistema dei riferimenti in grado di permettere alla Consulta un sindacato che si fondi sulla chiarezza normativa. Ci sono una pluralità di fonti ordinarie che impongono criteri e principi in tema di tecnica normativa, eppure tali strumenti più che rappresentare una soluzione finiscono per essere parte del problema[1025], in quanto il grado di tali fonti fanno sì che facilmente possano essere disattese da altri atti con forza di legge oppure abrogate. La dottrina ha ricondotto a due categorie le cause della cattiva legislazione distinguendo quelle riconducibili a distorsioni del procedimento legislativo (cioè, formali) e quelle invece imputabili alla scrittura, alla struttura e al contenuto dell'atto (sostanziali)[1026]. Volendo incentrare l'attenzione su tale ultima categoria, vengono in risalto le pessime prassi di redazione materiale del testo a livello grammaticale[1027] e sintattico[1028], si pensi al fenomeno dei titoli muti che rendono incerta l'individuazione dell'oggetto della disciplina, o i rinvii a catena che ostacolano l'applicazione al caso concreto della normativa, o ancora le leggi "manifesto", scatole vuole composte da disposizioni che mai nessun esecutivo potrà attuare[1029] o al "mostro legislativo" per eccellenza, rappresentato dalle leggi finanziarie. Appare evidente come, di fronte ad un fenomeno drammatico e dilagante come quello della cattiva redazione delle leggi, gli interventi limitati all'emanazione di circolari amministrative destinate agli uffici legislativi o le regole di *drafting* contenute nei regolamenti parlamentari rivelano tutta la loro inadeguatezza. Né tantomeno le previsioni legislative maggiormente lungimiranti in tale ambito, come quelle che hanno introdotto nel sistema importanti strumenti come l'AIR, la VIR e l'ATN, sono idonee a superare un limite: non potranno mai, nella loro portata e nell'enunciazione dei più nobili principi, essere elevate a parametro per la Corte costituzionale. Di fronte alle drammatiche conseguenze di tale fenomeno in termini di ambiguità, incoerenza ed irrazionalità della normazione, appare opportuno ricercare nelle parole della Corte un varco che funga da spiraglio per un'elaborazione della tesi della giustiziabilità delle norme oscure. Un intervento della Corte, in difesa dei principi di legalità,

---

[1023] M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma- Bari, 2002. Nel saggio l'autore sostiene l'incostituzionalità della legge incomprensibile.

[1024] F. BASILICA, *La qualità della regolamentazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, in *Iter legis,* 2-3, 2004; S. BOCCALATTE - G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, n., 2009; P. CARROZZA, *Legislative processo e problemi di tecnica legislativa. Cenni sull'esperienza dei paesi anglosassoni (USA e Inghilterra*), in *Foro Italiano*, n. 5/1985, *passim.*

[1025] C. PINELLI, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost*., 2000, p. 67.

[1026] M. AINIS, *Linguaggio della legge tra inflazione e inquinamento legislativo*, in *Diritto e formazione*, 2002; G. AMATO, *Principi di tecnica legislativa*, Padova, 1990;in S. BARTOLE (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988; M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in *Buone regole e democrazia*, a cura di M. RAVERAIRA – CATANZARO - RUBBETTINO, 2007, *passim.*

[1027] M. AINIS, *La legge oscura*, cit., *passim.*

[1028] G.U. RESCIGNO*, L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, in *Giur. Cost*., 1992, p. 2418 ss.

[1029] M. AINIS, *La legge oscur*a, cit., p. 14.

certezza del diritto, separazione dei poteri e garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, appare infatti più che mai necessario specialmente in considerazione del fatto che gli strumenti predisposti finora – dall'AIR alla VIR, al Comitato per la Legislazione, al DAGL – non hanno raggiunto gli obiettivi per cui erano stati costituiti[1030]. Se da un lato la Corte è stata impossibilitata ad entrare nel merito della questione proprio per via della mancanza di una norma di rango costituzionale[1031], in alcune occasioni non ha esitato a intervenire duramente impedendo una degenerazione del procedimento legislativo[1032]. Spesso la Corte si è tirata indietro dall'operare un intervento deciso, affermando che *i difetti di chiarezza e di coordinamento , ammesso che siano solo astrattamente prospettabili, si risolvono in dubbi interpretativi da risolversi dal giudice a quo*[1033], il cui obbligo di sollevare la questione di legittimità costituzionale rimane riservato alle sole ipotesi di contrasto e dunque di difetto di coordinamento, di due norme lasciate convivere: questa possibilità, rimanendo nell'alveo del sindacato sulla ragionevolezza, non arriva a ricomprendere la questione della cattiva redazione delle norme. In altre occasioni la Consulta si è pronunciata nello stesso senso[1034], invitando i giudici remittenti, in caso di norme oscure, a individuare l'interpretazione maggiormente conforme a costituzione: la posizione potrebbe essere oggetto di un giudizio severo se si pensa a come una norma oscura possa finire per trasformarsi in una delega in bianco avvallando un atteggiamento creativo della giurisprudenza, con tutte le relative conseguenze sullo spostamento dell'asse della decisione politica e della divisione dei poteri e con buona pace del principio di certezza del diritto. Tuttavia si può individuare un varco verso la giustiziabilità delle norme oscure partendo da altri principi affermanti dalla Corte, si pensi alle numerose pronunce in cui ribadisce l'importanza del principio di certezza del diritto[1035] che potrebbero essere conciliate con il valore costituzionale dell'intelligibilità normativa costituendo così un presupposto per delle future dichiarazioni di incostituzionalità di leggi oscure[1036]. Un punto di svolta è in ogni caso rappresentato dalla sentenza n.364/1988, che ha eliminato ogni dubbio in merito alla concreta possibilità di adire la Cote per dichiarare l'illegittimità di una norma oscura in ambito penale. Successivamente, negli anni '90 la Corte esprime un auspicio che il legislatore possa fare propri i criteri atti ad assicurare il massimo della chiarezza e della certezza del diritto[1037], essendo intanto riservato al giudice il compito di correggere in via interpretativa "*evidenti imprecisioni e le oscurità prodotte dai vizi di elaborazione delle leggi*"[1038]: per quanto in apparenza la Corte ribadisca dei principi che

---

[1030] M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in *osservatorioair.it* , ma anche L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003, *passim.*

[1031] Cfr. Corte Cost., ss. nn. 343/06 e 379/07; v., sul punto, i "5 paradossi" individuati da M. Ainis, in *La legge oscura*, cit., p. 133 ss.

[1032] Cfr. Corte Cost., ss. nn. 390/96, 171/07 e 172/08, su *www.cortecotituzionale.it.*

[1033] Corte Cost.,ordd. n. 274/97 e n. 372/97, su *www.cortecostituzionale.it.*

[1034] Corte Cost., sentenze n. 5/00, n. 343/06 e n. 379/07, su *www.cortecostituzionale.it.*

[1035] Corte Cost., Sent. n. 32/1983, *in www.cortecostituzionale.it.*

[1036] M. PICCHI, *Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche normative: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, *passim.*

[1037] Corte Cost., sent. n.53/1997, in *www.cortecostituzionale.it.*

[1038] E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, p. 59.

orienterebbero ad una responsabilizzazione del legislatore e una conseguente giustiziabilità delle norme oscure, in realtà questa esortazione appare ancora troppo timida perché si possa riscontrare in essa una vera e propria svolta. Il sottotesto della pronuncia è infatti questo: le leggi non si dichiarano incostituzionali quando è possibile dare loro delle interpretazioni incostituzionali bensì quando è impossibile dare interpretazioni costituzionali[1039]. Dunque, in più di un'occasione la Corte ha operato un *self-restraint* finalizzato a evitare di assumere funzioni para legislative laddove il legislatore stesso non sia riuscito o non abbia voluto esercitare la propria discrezionalità[1040], almeno fintantoché tale intervento negato in un primo momento non fosse ancora saldamente a principi esplicitati in Costituzione. Infatti, nel 1999 la Corte è ritornata sul tema della chiarezza normativa affermando il principio della sufficiente progettazione legislativa, contemporaneamente alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art.1052 c.c. . All'attenzione della Corte, non soltanto "*esigenze legate alla chiarezza normativa e alla tecnica legislativa, ma anche l'importanza della progettazione legislativa in vista della attuazione/applicazione, della valutazione dell'impatto con il sistema legislativo nel quale la norma viene ad immettersi*"[1041], dimostrando una crescente sensibilità per il tema della qualità della normazione[1042] e per il legittimo affidamento in quanto *"connaturato allo Stato di diritto"*[1043]. Tali sintomi di apertura, si evolvono finalmente in tempi recenti in un'affermazione sempre più convinta del principio di chiarezza normativa: la sent. 110/2023 ha affermato che le leggi "irrimediabilmente oscure", che determinano "un'intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta", sono in contrasto con il principio di ragionevolezza *ex* art 3 Cost. La Corte, accogliendo il ricorso del Governo, ha in questa pronuncia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione in materia edilizia contenuta in una legge regionale molisana che stabiliva "l'ammissibilità" di non meglio precisati "interventi" all'interno di "fasce di rispetto" contenute nelle "aree di piano", senza precisare a quali piani facesse riferimento. La legge presentava poi altre disposizioni giudicate dalla Corte incomprensibili tanto più che la stessa si inseriva in un contesto normativo piuttosto carente, dunque, risultava priva di "appigli" cui fare riferimento per un'interpretazione sistematica. Ha proseguito la Corte: "*una norma radicalmente oscura 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.*". Alla luce di questa considerazione, la Corte ha concluso nel senso di affermare l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata, che non era in grado di fornire "*alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato*" rendendo *"lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei*

[1039] Corte Cost., sent. n. 356/1996, in *www.cortecostituzionale.it.*

[1040] Corte Cost., sentt. 519/2000 e 61/2006, in *www.cortecostituzionale.it.*

[1041] M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giur. it.*, 2000, p. 1443

[1042] G. SERGES, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, in *Giur. it.,* 2000, p. 684 ss. Nella sentenza si fa esplicito riferimento all'Air, e alla Vir.

[1043] Corte Cost., n. 277/12, in *www.cortecostituzionale.it.*

presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa"[1044]

[1044] Corte Cost., n. 110/2023, in *www.cortecostituzionale.it.*

L'IMPATTO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO SUL POTERE NORMATIVO DELLE REGIONI

di Giulia Donati

SOMMARIO: 1. La natura composita dello Stato regionale: convivenza di regimi giuridici differenziati – 2. La configurazione della potestà legislativa regionale differenziata – 3. I tentativi passati di attuazione della clausola e le ragioni dei fallimenti – 4. Conclusioni: l'autonomia differenziata chiamata al collaudo.

1. La natura composita dello Stato regionale: convivenza di regimi giuridici differenziati"

Il testo originario della Costituzione, risultante dai lavori dell'Assemblea Costituente, delineava una configurazione delle regioni fondata su un implicito principio di parità tra le istituzioni regionali stesse[1045], fatta eccezione per cinque regioni, cui veniva conferito uno statuto speciale adottato con legge costituzionale. L'articolo 116, comma uno, della Costituzione stabiliva che ciascuna di queste ultime rivestisse una posizione distinta rispetto alle altre, qualificabili come ordinarie. Tale disposizione rappresentava la prima manifestazione da parte del nostro Stato regionale di coesistenza interna di regimi giuridici differenziati, derogando al principio paritario menzionato, attraverso il principio autonomistico, caratteristico degli ordinamenti compositi: è insito in quest'ultimo concetto la possibilità che ciascun ente territoriale eserciti le proprie specifiche competenze secondo modalità che, di fatto o di diritto, introducano differenziazioni per gli appartenenti ad altre entità territoriali, le quali tutte insieme continuano a formare un'unica comunità nazionale[1046]. Proprio basandosi su tale dialettica tra unità e differenziazione, i costituenti hanno istituito un sistema politico e di governo unico nel panorama comparato. Pertanto, già durante la formazione del nuovo ordinamento repubblicano del 1946, si assistette alla creazione di uno Stato regionale composito: da un lato, nacquero, per prime, le Regioni a statuto speciale, con lo Statuto della Regione Siciliana (R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455, successivamente ratificato dall'Assemblea Costituente); dall'altro lato, le Regioni a statuto ordinario, rispetto alle quali vigeva il principio paritario, e che furono istituite solo nel 1970, nonostante la Carta costituzionale avesse previsto un breve termine per l'indizione delle elezioni regionali (dodici mesi dalla sua entrata in vigore; art. VIII disp. trans. fin. Cost.) e per l'adeguamento della legislazione statale al nuovo ordinamento regionale (entro tre anni dalla sua entrata in vigore; art. IX disp. trans. fin. Cost.)[1047].

Alla base della scelta per gli statuti speciali, vi furono delle vere e proprie negoziazioni, più o meno formalizzate tra territori e comunità che presentavano un'identità profondamente sentita e nettamente distinta rispetto a quella del resto del paese. Il plurilinguismo, l'insularità, la prolungata appartenenza ad un altro ordinamento giuridico erano tutti aspetti collaterali di quella marcata differenza di ordine storico-culturale che veniva elevata a rango di "requisito costituzionale", all'interno del più ampio principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica, codificato all'art 5 della Carta del 1948. In tal modo la combinazione tra la

[1045] G.M. SALERNO, L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost., nelle prospettive della forma di stato e della forma di governo, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 27 – Seminari 2022-2023, p. 43

[1046] A. ANDRIOPOULOU, *Autonomia differenziata e divari di cittadinanza*, in *Federalismi.it*, n. 23/2023, p. 35.

[1047] Ivi, p. 36, sub nota 7.

condizione di straordinarietà giuridica delle cinque regioni "speciali" e gli sviluppi dell'ordinamento regionale ordinario venivano ricondotti all'unità d'essere del nuovo stato democratico che dell'autonomia avrebbe fatto un canale di espressione della sovranità popolare.

Proprio l'art 5, non a caso inserito tra i principi fondamentali, rappresenta il cuore di quel rapporto dialettico che i Costituenti medesimi postulavano sussistere tra il principio unitario e quello autonomistico: il primo, posto a salvaguardia della ricostituita unità del territorio nazionale – principale eredità dell'epopea risorgimentale- ad esito dello smembramento dovuto al secondo conflitto mondiale; il secondo, invece, frutto di una nuova consapevolezza circa la profonda eredità storico-culturale delle realtà locali, compositive del tessuto sociale del paese, conferendo loro un "proprio diritto di essere" e insieme legittimando tale regime diversificato quanto alle competenze così come specificate all'interno dei singoli statuti speciali[1048]. Alla luce di tali considerazioni, emerge la sostanziale impossibilità di pervenire, in virtù della *legittimità della differenziazione*[1049], ad una declinazione del principio autonomistico che possa risultare eccessivamente centrifuga, se non addirittura disgregativa. Tali considerazioni consentono di comprendere che la scelta di collocazione sistematica della disposizione recante il combinato disposto dei principi unitario ed autonomistico tra i principi fondamentali, costituisca espressione di un intento conformativo del Costituente, volto a introdurre uno strumento che potesse plasmare la condotta futura dello stato centrale e delle regioni, tutti insieme chiamati – ciascuno per il suo - a rispettare e implementare il volto democratico, sociale, pluralista ed egualitario della Repubblica.

La scelta per la differenziazione risulta, quindi, coeva alla nascita dell'ordinamento italiano post secondo conflitto mondiale: una differenziazione di tipo verticale nel senso che le regioni a statuto speciale derogavano ad una normativa omogenea a livello nazionale. Si dovrà attendere la riforma costituzionale n. 3 del 2001 per dar vita ad una differenziazione di tipo orizzontale tra le regioni a statuto ordinario sulla base di una scelta sistematica che prevede l'esistenza di ordinamenti tra loro diversi per territori diversi, ma muovendo da comuni condizioni formali.

Con la menzionata legge, introdotta nel solco della più ampia riforma del Titolo V, è stata superata la rigida configurazione distintiva tra le due tipologie di Regioni, perché proprio nello stesso art. 116, il cui comma 1 dispone il riconoscimento della speciale posizione autonomistica assegnata alle cinque Regioni speciali, si è inserito un nuovo comma 3 ove, ricorrendosi per di più ad una formula testuale del tutto simile a quella già presente nell'appena ricordato primo comma, si prevede che «possono essere attribuite ad altre Regioni» «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». In definitiva, con la modifica apportata nel 2001 le «forme e condizioni particolari di autonomia» che consentono a singole Regioni di assumere una posizione differenziata rispetto a quella definita in via generale dalla Costituzione stessa, sono stati duplicate: «da un lato sussistono quelle stabilite negli statuti adottati con legge costituzionale per le cinque Regioni indicate nel comma 1 dell'art. 116 Cost.; e dall'altro lato, ne "possono" sussistere di "ulteriori" - e dunque, in tal senso, necessariamente distinte rispetto a quelle già definite mediante gli appena ricordati statuti speciali - che sono attribuite "ad altre Regioni", nel rispetto delle condizioni e mediante

[1048] F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996, p. 684.

[1049] A. ANDRIOPOULOU, *Autonomia differenziata e divari di cittadinanza*, cit., p. 40

il procedimento che sono previsti dal comma 3 dell'art. 116 Cost. In particolare, la disposizione in parola riconosce la possibilità di concedere "*forme e condizioni particolari di autonomia*" all'interno delle materie, ivi elencate, di potestà concorrente (e di tre materie di potestà esclusiva), sulla base di intese che coinvolgono prima di tutto gli esecutivi con un ruolo marginale del Parlamento»[1050].

D'altra parte, la previsione della possibilità di una attribuzione di forme ulteriori di autonomia alle regioni ordinarie, viene controbilanciata dalla assegnazione alla competenza esclusiva dello stato della fissazione per legge dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), allo scopo di evitare che la rivendicazione di specialità territoriale, economiche e culturali, anche di alcune Regioni a statuto ordinario, non metta a repentaglio l'uniformità degli essenziali diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale.

Tale ultima previsione, tuttavia, sconta innegabilmente il problema della sua mancata attuazione, frutto di un rendimento per molti aspetti deludente della più ampia riforma del Titolo V. Non vi è dubbio, infatti, che l'attuazione della statuizione costituzionale, di cui al 116 comma 3, sarebbe stata in grado di cambiare non di poco i tratti del regionalismo italiano, adeguando la Costituzione del 1948 ad una nuova realtà istituzionale, fondata su un modello, solo potenzialmente, appunto, ternario: da un lato, le Regioni a Statuto Speciale, prime in ordine storico e dotate di "forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi del comma 1 dell'art 116 Cost e il modello standard delle Regioni ordinarie; dall'altro il *tertium genus* ipotetico delle Regioni "differenziate", così come previste ai sensi del 116 comma 3.

E', tuttavia, importante osservare come i tentativi, seppur falliti, di dare concreta implementazione alla clausola dell'autonomia differenziata in questi anni non siano mancati: è il caso della Toscana nel 2003, della Lombardia e del Veneto nel 2006/2007, del Piemonte nel 2008, delle due leggi della regione Veneto n. 15 e 16/2014, gli accordi preliminari del 2018 e le successive bozze d'intesa con la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna.

Il dibattito in materia non si è realmente mai sopito, ma certamente è stato condizionato dal diverso attivismo della maggioranza governativa. Indubbiamente vanno constate le tendenze dell'attuale compagine governativa a fare dell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato, uno dei punti cardine dell'agenda della maggioranza che sostiene l'esecutivo: da un lato sono state approvate alcune disposizioni all'interno della legge di bilancio 2023 (commi 791-804 della legge n. 197/2022), che stabiliscono le modalità per disciplinare i livelli essenziali delle prestazioni al fine di attuare sia il regionalismo differenziato, che il PNRR, dall'altro un disegno di legge più specifico per l'attuazione dell'art. 116. 3 Cost. elaborato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, ora approvato in Consiglio dei ministri.

Occorre prendere atto del contenuto attuale della norma costituzionale e capire come il regionalismo differenziato possa essere realizzato senza incidere sull'unità ed indivisibilità giuridica ed economica della Repubblica, rileggendo l'art 116 comma 3 non in modo

[1050] E. GROSSO, *Introduzione*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2021, p. 32 ss. Sul punto si rinvia anche a R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forum dei Quaderni costituzionali,* 2019, reperibile al link https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/03/bin.pdf ; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano,* in *Quaderni del Piemonte*, n. 3, 2018, reperibile al link https://www.piemonteautonomie.it/quer-pasticciaccio-brutto-del-regionalismo-italiano/?pdf=313 ; M. COSULICH (a cura di), *Il Regionalismo alla prova delle differenziazioni*. *Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trento, 18-19 settembre 2020*, Napoli, 2021.

autonomo, ma alla luce di un più ampio disegno autonomistico che parte senza dubbio dall'art 5 e che si completa con gli artt. 117, 118 e 119 cost.

Pertanto, a quasi ottant'anni dall'adozione degli Statuti speciali, a cinquanta dall'istituzione delle regioni ordinarie, ed a più di venti dalla revisione del titolo V della Costituzione, il regionalismo italiano è in grado di mettere in luce ancora importanti tematiche di fondo: sulle sue modalità di attuazione, certamente, ma anche sulle concezioni che ne stanno alla base, sugli scopi perseguiti, sui risultati ottenuti, sulle prospettive future.

2. *La configurazione della potestà legislativa regionale differenziata.*

Prima di esaminare le potenziali estensioni concrete delle attribuzioni regioni in applicazione dell'art 116 comma 3, è opportuno focalizzare l'attenzione sulla definizione e sul contenuto dell'autonomia, quale oggetto di attribuzione (in forme e condizioni ulteriori) alle regioni ordinarie. Tale analisi non può essere circoscritta esclusivamente alla norma in commento per due ordini di ragioni: in primo luogo, perchè nel testo costituzionale il termine autonomia compare in altri contesti, e complessivamente 5 volte (nell'art 5, nell'art 116, commi 1 e 3, nell'art 117, comma 3 e nell'art 119 comma 1); in secondo luogo, perchè il riferimento testualmente utilizzato nell'art. 116, comma 3, Cost[1051], per indicare le materie in cui è possibile richiedere ed attivare l'espansione delle attribuzioni regionali, non si riferisce a un elenco di materie espressamente e direttamente indicate nella disposizione costituzionale stessa, ma si avvale della tecnica legislativa del "rinvio interno" ad altre disposizioni costituzionali ove le predette materie sono, quindi, rintracciabili. Si ricorre, cioè, al rinvio alle disposizioni del comma 3 del successivo art. 117 Cost., nonché a tre lettere e rispettivamente, le lett. l), n) norme generali sull'istruzione e s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, del comma 2 del medesimo art. 117 Cost. In particolare, la lett. l) appena richiamata, introduce una limitazione esplicita ad un ambito materiale più ristretto, vale a dire l'organizzazione della giustizia di pace.

Pertanto, con l'art. 116 Cost., la sfera dell'autonomia regionale viene ad arricchirsi sul piano delle fonti normative: l'assetto delle attribuzioni legislative trova la propria potenziale regolamentazione sia nell'art. 117 Cost., sia nelle leggi di autonomia adottate sulla base dell'art. 116 Cost, sia nello statuto regionale[1052].

Tale proliferazione di fonti, unitamente alla possibilità di raggiungere intese (Stato-Regione richiedente) liberamente modulabili nel contenuto, complica evidentemente il sistema, rendendo più ardua la definizione degli spazi di intervento degli enti territoriali e, quindi, più difficile la risoluzione degli inevitabili conflitti di attribuzione. E la conseguenza necessitata di questo quadro frammentato e poco razionale delle fonti disciplina sarebbe quella di uno stato regionale in cui non vi è certezza delle sfere di attribuzione, presupposto, invece, essenziale perché vi possa essere autonomia[1053].

[1051] G. DIMITRI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, p. 95.

[1052] A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in Federalismo fiscale, n. 1, 2007, p. 148.

[1053] *Ivi*, p. 149.

Un possibile percorso da intraprendere, al fine di evitare tale caos normativo, potrebbe consistere, innanzitutto, nel risolvere le problematiche interpretative relative alle materie in cui è possibile attuare l'autonomia differenziata, mediante l'identificazione del significato giuridico attribuibile alle competenze statali e regionali previste in Costituzione. Occorre, cioè, procedere ad una preventiva e dettagliata individuazione delle competenze attualmente rientranti nelle materie di competenza cd. esclusiva statale, sì da identificare quali siano le disposizioni legislative statali che, in quanto espressione di principi di carattere unitario, non possono ritenersi derogabili a livello regionale e, pertanto, "differenziabili".

Stando al testo della costituzione che fornisce l'indicazione circa le materie su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", le problematiche summenzionate potrebbero porsi a proposito di casi esemplari, quale quello dell'istruzione di cui alla lett. n) art 117 comma 2. Se tra le materie di competenza esclusiva statale si menzionano le norme generali sull'istruzione, ne discende che mediante l'attivazione della clausola dell'autonomia differenziata, le regioni ordinarie possono ottenere forme e condizioni particolari di autonomia con riferimento tanto alla fissazione delle norme generali sull'istruzione, quanto all'individuazione dei principi fondamentali che innervano la materia e che, ad oggi, dovrebbe essere di competenza dello Stato determinare in via uniforme sul territorio nazionale.

L'aspetto problematico che, tuttavia, permea l'intera materia, risiede nell'ardua distinzione tra queste due tipologie di interventi legislativi. A riguardo, è stata chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale, la quale con le sentenze nn. 200 e 213 del 2009, ha fornito un chiave interpretativa ulteriore della, ancora labile, linea di demarcazione tra competenze statali e regionali in materia. Il Giudice delle Leggi, con tale pronuncia, ha scelto di svincolare le "norme generali sull'istruzione" dai "principi fondamentali", identificando le prime in quelle disposizioni che, definendo la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, "richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale"; dei principi fondamentali, invece, (oltre a richiamare l'esigenza dell'intervento del legislatore regionale per la loro attuazione), fornisce una definizione solo residuale, identificandoli in quelle norme di competenza statale che "non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema nazionale d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione"[1054].

La Corte, dunque, sembra aver delineato un sistema indubbiamente misto[1055] (accanto alle scuole statali vi sono quelle non statali) e decentrato, ribadendo comunque, in ossequio del principio di uguaglianza sostanziale, l'autorità dello Stato nel delineare il modello generale di istruzione da impartire allo studente, sì da garantire, tramite le norme generali, quelle esigenze insopprimibili di uniformità nell'ambito del medesimo sistema nazionale d'istruzione[1056].

[1054] M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in Le regioni, 2010, n. 3, p. 534. Cfr Corte Cost. sent. 200/2009, p.to 24 del Considerato in Diritto.

[1055] A tal proposito, valga per tutti la precisazione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1180, secondo il quale la Costituzione "*si è ispirata al principio pluralistico, ammettendo accanto alle scuole di Stato [...] altre scuole che traggono la loro origine dall'iniziativa dei privati, singoli o enti*".

[1056] G. DE MARTIN, *Istruzione e formazione*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, p. 158.

A tale chiarezza sul piano teorico-astratto si contrappone, in verità, una difficoltà sul piano pratico a differenziare in concreto le norme sull'istruzione tra principi e disposizioni generali, con la conseguente necessità, in sede di attuazione del regionalismo differenziato, di fare chiarezza sul punto. Ben diversa, infatti, risulterebbe l'attribuzione di ulteriori forme condizioni particolari di autonomia che si limiti a derogare a taluni principi fondamentali sull'istruzione scolastica (ad esempio, in tema di programmazione dell'offerta scolastica), rispetto all'attribuzione che comporti, nell'ambito delle vigenti norme generali sull'istruzione, la possibilità di derogare a quei principi di sistema che sono stabiliti dallo Stato relativamente all'ordinamento scolastico, quali ad esempio, i principi sulla determinazione e disciplina dei percorsi scolastici, sul rapporto del servizio del personale docente, oppure sul valore dei titoli di studio conseguiti al termine dei percorsi medesimi[1057]. Da tale seconda prospettiva, con ogni evidenza, deriverebbe la nascita di veri e propri sistemi scolastici regionali improntati su principi propri, non più omogenei alle norme di sistema vigenti sull'intero territorio nazionale. Lo stesso può dirsi in relazione alla formazione professionale, materia che nonostante sia esclusa espressamente dalla lettera dell'art 117 comma 3 tra le materie di competenza concorrente, potrebbe essere attratta dalla differenziazione mediante le norme generali sull'istruzione che la riguardano. Pertanto, alla luce della complessità della materia dell'istruzione, nonché della molteplicità di settori che essa investe, possono delinearsi plurali e diversificate modalità di attuazione dell'autonomia differenziata, in relazione ai distinti obiettivi di espansione delle proprie competenze da parte delle singole Regioni richiedenti[1058].

Per quanto concerne, invece, la tutela dell'ambiente, di cui alla lett. s) art 117 comma 2, la ratio della scelta relativa all'inserimento della materia anzidetta tra quelle potenzialmente "differenziabili", deve essere individuata nella volontà di ribilanciare la soluzione adottata dalla riforma e contenuta nell'art. 117, co. 2, lett. s) che, per la prima volta, inseriva un espresso riferimento alla tutela dei valori ambientali, prima mancante, con l'unica eccezione dell'art 9 Cost. (dedicato al paesaggio ed ai beni culturali) ovvero dell'art. 32 Cost. (in tema di diritto alla salute della persona), entrambi solo indirettamente riconducibili ad ambiti strettamente connessi con la problematica dell'ambiente naturale[1059]. Tale assenza si era tradotta, di fatto, in una lunga contesa tra Stato e regioni circa i presupposti delle rispettive prerogative; pertanto, l'inserimento della materia "tutela dell'ambiente" nelle elencazioni di cui all'art 117 riformato e, quindi, la sua esplicita considerazione ai fini del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regione[1060], testimonianza in sé dell'accresciuto rilievo sociale ed economico delle problematiche ambientali, avrebbe dovuto restituire un quadro di ripartizione legislativa alquanto chiaro.

In particolare, il legislatore costituzionale ha distinto fra la legislazione in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", riservata alla competenza esclusiva dello Stato, e legislazione finalizzata alla "valorizzazione dei beni culturali e ambientali", collocata invece al comma terzo dell'articolo 117, attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni.

[1057] QUADERNO COST 27

[1058] QUADERNO COST 27

[1059] A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato,* cit., p. 175.

[1060] S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 107 ss.

Sennonché, contrariamente a questi elementi di apparente chiarezza testuale, la giurisprudenza costituzionale più volte ha evidenziato gli aspetti problematici che permeano la materia, se non di vera e propria contraddittorietà con gli elementi testuali immediatamente attingibili. In particolare, a partire dalla sentenza n. 407 del 2002 (e in seguito con le pronunce nn. 222 del 2003 e 214 del 2005) la Corte ha inteso escludere ogni possibile rivendicazione di una esclusività della competenza statale, individuando in modo rigoroso i limiti della stessa nel "*potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*". Sembrerebbe – dalla lettura di questa sentenza – che, ad eccezione della definizione degli standard di tutela uniformi (e comunque nei limiti delle precisazioni riportate) il significato della collocazione dell'espressione "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nel corpo del secondo comma dell'articolo 117 risieda interamente (ma unicamente) nell'esistenza di esigenze "di carattere unitario" non definite e difficilmente identificabili.

In tale contesto, un ruolo particolarmente incisivo dovrebbero svolgere i livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela ambientale, quando essi saranno determinati.

In particolare, sul piano normativo, l'individuazione, quantomeno a livello concettuale, di ciò che dovrebbero essere i Livelli Essenziali delle Prestazioni in materia ambientale, la si può trarre dalla l. 28 giugno 2016, n. 132, la quale, nel contesto degli obiettivi da conseguire, strettamente collegati alla tutela e promozione della salute delle persone, colloca la definizione di livello essenziale di prestazione, individuato quale "livello qualitativo e quantitativo che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia ambientale" (art. 2, co. 1, lett e, l. 132/2016)[1061].

Alla luce di tali ultime considerazioni, l'indirizzo legislativo statale pare aver definito un ambito nel quale la caratterizzazione unitaria della materia appare prevalente rispetto ad altre esigenze[1062]. Conseguentemente, la possibilità di attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie anche nella materia di competenza esclusiva dello Stato di cui alla lettera s) del comma 2 dell'art. 117 Cost., non consente di "derubricare" tale competenza al rango di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni.

Le esigenze unitarie della legislazione statale in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio, finiscono per tradurre l'attribuzione di margini di autonomia alle regioni in tali campi, in un mero conferimento di funzioni amministrative, alla sola condizione che il loro esercizio possa agevolare il perseguimento degli obiettivi di carattere generale posti dalla legislazione statale.

Ulteriore materia meritevole di essere richiamata all'attenzione, alla luce del portato normativo del 116 comma 3 in combinato disposto con l'art 117 comma 3 Cost, e, pertanto, facente parte dell'elenco delle materie di competenza concorrente, si rivela essere la "tutela della salute". L'interrogativo che in questo ambito si pone è relativo ai possibili effetti dell'attuazione delle proposte di regionalismo differenziato, tenendo conto dell'attuale assetto differenziato tra le regioni, figlio della scelta di collocare la materia tra quelle di potestà legislativa ripartita Stato-Regioni, nonché della regionalizzazione del servizio, a far data agli

[1061] F. G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, in ambientediritto.it, 2023, n. 3, p. 14.
[1062] *Ivi*, p. 15.

anni ’90 del secolo scorso. Tale ultima iniziativa è da ricondurre alla legge n. 502/92 che ha attribuito alle regioni il potere amministrativo di organizzarne la gestione e l’erogazione. La riforma del Titolo V ha evidentemente ricalibrato a favore del livello di governo regionale il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni, attraverso un ampliamento della competenza concorrente: alla materia “assistenza sanitaria e ospedaliera” è stata infatti sostituita la “tutela della salute”[1063]. Il sistema sanitario nazionale, alla luce di tale riforma, risulta caratterizzato da un modello di tipo misto e a regolazione condivisa: a livello centrale, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni (LEA) concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale, la funzione di regolazione e indirizzo, la programmazione, la funzione di vigilanza e il suo finanziamento; al livello regionale, invece, la competenza legislativa concorrente della “tutela della salute” e quella residuale ex art 117 co. 4, attribuite al Consiglio Regionale, competente esclusivo nel campo della sanità e nella programmazione dei piani sanitari, fiancheggiato dalla Giunta e dal Presidente di Regione che approvano gli atti normativi e amministrativi in attuazione delle leggi regionali adottate dal Consiglio medesimo; a livello locale, infine, il diritto alla salute viene garantito dal Sindaco, in veste di autorità sanitaria locale, che provvede sugli accertamenti e sui trattamenti sanitari obbligatori, eroga le diverse autorizzazioni in campo sanitario e adotta ordinanze contenibili e urgenti in periodi di emergenza sanitaria. Inoltre, i comuni garantiscono un’equa distribuzione e accessibilità al servizio farmaceutico.

Sul piano legislativo, il confine tra la tutela della salute e le materie di competenza esclusiva statale rappresenta un tema con cui la Corte ha dovuto misurarsi sin dalle sue prime pronunce, e che non ha mancato di suscitare numerosi e complessi problemi interpretativi[1064]. A riguardo non è possibile individuare un criterio distintivo univoco, a causa della complessità della materia e dei campi più vari che essa ricopre. La stessa Corte nelle sue pronunce, infatti, talvolta, ha sostenuto la necessità di un’interpretazione *strictu sensu* letterale della norma costituzionale, così circoscrivendo la portata di alcune materie (ad esempio in riferimento agli aspetti sanitari collegati alla materia della sicurezza pubblica o dell’ordinamento civile) ed evitando interpretazioni troppo estensive; talaltra, invece, facendo propria la nozione dottrinale di materia “trasversale”[1065], intesa come competenza “idonea ad investire tutte le materie”[1066], ha permesso rilevanti incursioni del legislatore statale sulla competenza regionale, giustificandolo in relazione al tema dei livelli essenziali di assistenza sanitaria. La Corte ha, cioè, stabilito che la forte incidenza della potestà statale nella determinazione dei livelli essenziali sull’esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze amministrative delle Regioni impone che queste scelte, almeno nelle linee generali, siano operate dalla legge; soprattutto, la legge deve necessariamente disciplinare il procedimento di determinazione dei LEA, nel rispetto del principio di “leale collaborazione”. Vi è quindi, per la Corte, una riserva di legge in materia di livelli essenziali, preferendo per lo più garantire allo Stato aspetti di disciplina attinenti ad interessi di dimensione nazionale,

[1063] M. D’ANGELOSANTE, *I sistemi sanitari regionali alla prova del regionalismo differenziato*, in Osservatorio Costituzionale, p. 135.

[1064] C. BIANCOLILLO, *Tutela della salute e ordinamento del personale: nuove conferme dalla Corte costituzionale circa il riparto di competenze fra Stato e regioni*, in Iusetsalus.it, 2020, n. 3, p. 12.

[1065] A. D’ATENA, *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in Giur. Cost., 2002, p. 2027 ss.

[1066] Cfr. Corte Cost., sent., 3 luglio 2002, n. 282.

nonostante tale scelta vada a scapito dell'estensione delle materie di competenza concorrente regionale[1067].

Tuttavia, alla luce della complessità della materia, nonché delle vaste aree di rilievo sociale che essa investe, la principale chiave di lettura rimane sempre quella della adeguata determinazione e valorizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dei servizi e delle funzioni. Mediante la loro chiara identificazione, gli stessi potranno essere usati quali parametri volti ad evitare lo sviluppo di diseguaglianze tra le regioni che potrebbero giungere ad offrire prestazioni, servizi e funzioni, appunto, quantitativamente e qualitativamente inferiori rispetto allo standard individuato. La realizzazione dell'autonomia differenziata, infatti, non può generare disuguaglianza, a discapito dell'unità nazionale, ma deve sempre tendere alla rimozione delle discriminazioni e delle disparità di accesso ai servizi essenziali.

3. I tentativi passati di attuazione della clausola e le ragioni dei fallimenti.

A partire dall'8 novembre 2001, data dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, e, pertanto, della previsione di cui al terzo comma dell'art 116, non sono mancati tentativi da parte delle Regioni di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Le prime richieste in tal senso, si registrano già a partire dagli anni immediatamente successivi all'intervento riformatore: in particolare, si segnala la presentazione – nel 2003 – di una proposta di delibera presentata al Consiglio delle autonomie locali della regione Toscana e volta a sollecitare l'avvio della procedura di cui all'art. 116 Cost. per l'ottenimento di forme e condizioni particolari di "autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici"[1068]. Pur segnalandosi per la precocità, l'iniziativa tuttavia non ebbe seguito alcuno.

A seguire, il Consiglio regionale della Lombardia, con due atti di indirizzo (una risoluzione del 3 aprile 2007 e una mozione del 10 luglio dello stesso anno) impegnò la Giunta ad avviare un confronto con il Governo per giungere ad un'intesa ai sensi dello stesso 116 riguardante numerose materie, tra le quali – oltre a quelle previste ai sensi dell'art 117 comma 2 lett. l), m) e s) – anche alcune di competenza concorrente. Venne dato avvio al confronto tra la regione e il Governo, con l'obiettivo di pervenire alla redazione di un documento finale condiviso, senza che, però, anche qui la procedura avesse alcun seguito[1069].

Ancora, la Giunta regionale in Veneto nello stesso periodo, approvò l'avvio del percorso tramite la redazione di un documento con le proposte avanzate per il raggiungimento

---

[1067] C. TUBERTINI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, in astridonline.it, 2005, p. 13.

[1068] Il testo della proposta può essere rintracciato in *Aedon. Rivista di diritto e arte online*, 2003, n. 1, https://aedon.mulino.it/archivio/2003/1/toscana.htm#articolato.

[1069] SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII legislatura, p. 17, https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf. Tra le materie individuate nelle suddette iniziative si annoveravano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione della giustizia di pace; organizzazione sanitaria; ordinamento della comunicazione; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; infrastrutture; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; università con particolare riferimento alla programmazione dell'offerta formativa e delle sedi; cooperazione transfrontaliera; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

dell'autonomia differenziata. Svolte le consultazioni degli enti locali e delle categorie territoriali interessate, nonché approvato a larghissima maggioranza un documento contenete le materie da parte del Consiglio; infine, il Consiglio regionale del Piemonte nel 2008 adottò una deliberazione per l'attuazione del 116 terzo comma, approvando contestualmente un documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione delle materie e affidando mandato al Presidente della Giunta Regionale di negoziare con il Governo. In entrambe le occasioni le procedure si conclusero con un nulla di fatto[1070].

Nonostante ognuna delle primissime iniziative assunte dalle Regioni del centro Nord di procedere all'attuazione della c.d. autonomia differenziata, tali tentativi rilevano senz'altro in quanto attestazione di un sicuro, seppur timido, interesse nei confronti degli istituti di nuovo conio già all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001. Tuttavia, va opportunamente rilevato che la mancata celere attivazione della procedura di cui all'ultimo comma dell'art. 116 Cost., durante il primo periodo di vigenza, vada imputata principalmente a due fattori, indicativi di come – nel torno di tempo che si sta analizzando – per lo Stato e parimenti per le Regioni le priorità percepite fossero altre: se infatti, sul piano statale l'indirizzo prevalente era quello di dare consolidamento al rinnovato riparto delle competenze tra il livello centrale e quello autonomico secondo il dettato del "nuovo" art. 117 Cost., sul piano regionale – invece – l'interesse era concentrato su una pronta attuazione del sistema di autonomia finanziaria e impositiva degli enti territoriali intermedi, secondo quanto stabilito dall'art. 119 Cost.

Nonostante queste iniziali resistenze – paradigmaticamente incarnate, a livello centrale, dal tentativo di abrogare la disposizione cui si tratta attraverso il d.d.l. cost. A.S. n. 2544-D approvato dal Parlamento durante la XIV legislatura ma respinto dal referendum del 25/26 giugno 2006 – le iniziative delle regioni, volte a conseguire forme e condizioni particolari di autonomia c.d. differenziata sono proseguiti negli anni successivi. Per primo, si segnala l'iter avviato dalla regione Emilia-Romagna nel 2017, la cui Assemblea legislativa che il 3 ottobre approvava la risoluzione n. 5321 per l'avvio del negoziato con lo Stato[1071], impegnando la Giunta a comunicare tempestivamente il formale inizio dello stesso, previa assunzione del parere delle autonomie locali, nonché il Presidente a dare conto, periodicamente, dell'andamento delle trattative e, a conclusione di queste, a trasmettere all'Assemblea legislativa regionale lo schema di intesa prima della sua formale sottoscrizione. Dando seguito alle indicazioni fissate negli atti di indirizzo dell'organo legislativo, il governo regionale emiliano-romagnolo formalizzava l'avvio del percorso per l'autonomia differenziata il 18 ottobre 2017, attraverso la sottoscrizione di una dichiarazione di intenti da parte del Presidente della regione e del Presidente del Consiglio dei Ministri[1072].

Successivamente, anche la regione Lombardia avviava un'iniziativa ex art. 116, ultimo comma Cost., ricorrendo tuttavia ad un *modus procedendi* del tutto peculiare: il governo regionale, infatti, faceva precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo dallo svolgimento di una consultazione popolare, tenutasi il 22 ottobre 2017. A seguito dell'esito

---

[1070] *Ibidem*.

[1071] Recante "Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione".

[1072] SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII legislatura, p. 19.

del referendum, con il quale i cittadini lombardi avevano espresso a larga maggioranza la volontà che la regione intraprendesse le iniziative istituzionali necessarie a richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, il Consiglio Regionale approvava una Risoluzione con cui impegnava il Presidente ad avviare il confronto con il Governo ai fini della definizione dei contenuti dell'intesa ai sensi della previsione del 116, fissando in un allegato un elenco (seppur non esaustivo) di materie da prospettare in sede di trattative, raggruppate in n. 6 aree principali[1073]. Il compito affidato al Presidente riguardava, inoltre, l'ottenimento dell'assegnazione alla Regione di idonee risorse per il finanziamento integrale delle nuove funzioni che la regione intendeva farsi demandare.

Parallelamente, infine, anche la regione Veneto procedeva ad assumere una propria iniziativa ai sensi dell'art. 116, ultimo comma della Carta. Nel caso di specie, il metodo adottato ricalcava quello che analogamente avrebbe fatto proprio la Lombardia: la procedura prendeva inizio nel 2017 attraverso una consultazione referendaria, tenuta il 22 ottobre (voti favorevoli 98,1%). Rispetto all'iter seguito dal Pirellone, alla luce dei risultati della consultazione, la regione Veneto optava per procedere all'esame e all'approvazione di un progetto di legge statale di iniziativa della Giunta, relativo all'individuazione di percorsi e contenuti per il riconoscimento dell'autonomia. Il progetto legislativo approntato dal Consiglio regionale veneziano si caratterizzava per il rilevante grado di approfondimento, in quanto – oltre all'individuazione delle singole materie – provvedeva ad indicare la ripartizione delle sfere di competenza tra Stato e regione, nonché le funzioni amministrative e le ulteriori attribuzioni ad essa spettanti.

A ciascuno dei tre accordi appena descritti, venivano annessi degli allegati recanti l'indicazione delle materie in relazione alle quali le regioni intendevano richiedere il conferimento delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", ferma, tuttavia, la possibilità che il negoziato si estendesse ad ulteriori profili attinenti alle materie stesse o, persino, a materie differenti[1074]. Omettendo in questa sede l'analisi della fase rimanete del procedimento funzionale alla stipula dell'intesa tra lo Stato e le regioni, un aspetto senza dubbio di grande rilevanza va individuato nel fatto che le istituzioni politiche delle tre regioni interessate all'ottenimenti di forme e condizioni di autonomia c.d. differenziata abbiano declinato in modo diverso le proprie richieste, testimonianza di approcci diversi al concetto di autonomia nonché di scopi e obiettivi da raggiungere. In tal senso particolare rilievo va attribuito agli allegati che integrano il contenuto degli accordi preliminari all'intesa, stipulati tra le regioni richiedenti e il Governo ad esito di una preliminare ed intesa negoziazione: una comparazione che ponga in risalto le differenze esistenti sul piano del riparto delle competenze consente di acquisire interessanti dati in ordine all'intento con cui le tre regioni si sono approcciate alla c.d. autonomia differenziata.

Analizzando il primo allegato alle tre bozze di accordi, si evince che in ciascuno di essi viene attribuita alla Regione una significativa autonomia legislativa e organizzativa nel settore delle politiche attive del lavoro. In tale ambito la competenza è attualmente ripartita tra il livello di governo statale – che secondo l'art. 117, comma 2 della Costituzione, detiene

[1073] Le numerose materie d'interesse ai fini dell'intesa venivano raggruppate nelle seguenti macro-aree: *istituzionale; finanziaria; ambientale e prot. Civile, territorio e infrastrutture; economica e del lavoro; culturale, dell'istruzione e della ricerca scientifica; sociale e sanitaria*).

[1074] Art. 6 dell'Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna.

la potestà legislativa in materia di "ordinamento civile" e "giurisdizione e norme processuali", nonché la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale" – e il livello di governo regionale, che possiede potestà legislativa concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro". In regime di *redigenda* autonomia differenziata il nuovo riparto di funzioni legislative dovrebbe quindi consentire il trasferimento alle Regioni di competenze statali riguardanti la determinazione dei principi fondamentali nell'ambito in questione, in relazione al quale pare potersi notare una quasi totale sovrapponibilità delle richieste delle tre regioni interessate, fatta eccezione per il solo accordo con la Regione Lombardia che pare preordinato ad assegnare una particolare autonomia legislativa e organizzativa in materia di politiche attive del lavoro (come dimostrerebbe l'esplicito riferimento alla disciplina dei centri per l'impiego).

La seconda materia di cui trattano gli allegati riguarda l'istruzione. Si prevede che alla Regione sia conferita, in primis, la competenza sulla programmazione dell'offerta formativa regionale, mediante l'elaborazione di un piano pluriennale adottato di concerto con l'Ufficio Scolastico Regionale, in modo da determinare la dotazione organica e assegnarla alle singole istituzioni scolastiche[1075]. Ciò deve avvenire nel rispetto della salvaguardia dell'assetto statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche. È altresì prevista la facoltà per la Regione di istituire un fondo regionale finalizzato a integrare, mediante contratti a tempo determinato, l'organico dell'autonomia in caso di necessità inderogabili, consentendo così ulteriori posti in deroga.

Un'ulteriore competenza legislativa conferita alla Regione, ai sensi dei summenzionati allegati, concerne la realizzazione di un sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale. Questo deve avvenire nel rispetto delle competenze dell'Ufficio Scolastico Regionale e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, nonché in conformità alle disposizioni del D. Lgs. n. 61 del 2017 ("Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione formazione professionale") e in coerenza con l'offerta formativa regionale.

Infine, è prevista in tutti e tre gli accordi l'istituzione di fondi regionali, con alcune analogie e differenze. In Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, è istituito un fondo regionale per l'integrazione dell'organico docente, un fondo integrativo pluriennale regionale per la didattica e un fondo pluriennale per l'edilizia scolastica. Specificamente per l'Emilia-Romagna, si propone l'istituzione di un fondo integrativo pluriennale regionale a favore della ricerca e dello sviluppo della terza missione, nonché un fondo pluriennale regionale per le residenze universitarie. Inoltre, limitatamente all'Emilia-Romagna e alla Lombardia, vengono istituiti un fondo pluriennale per il diritto allo studio scolastico e un fondo pluriennale per il diritto allo studio universitario.

[1075] Cfr. sul punto: Sent. Corte Cost. sent., 13 gennaio 2004, n. 13; Sent., 7 luglio 2010, n. 235. La Corte ha riconosciuto all'ambito di pertinenza regionale sia il settore della programmazione scolastica regionale, sia quello relativo al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, al quale è strettamente collegata la ripartizione delle correlative risorse di personale. Circa la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche - "che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato" - in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, "non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principî organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina" (sent. n. 13 del 2004). E' invece di competenza statale la definizione delle dotazioni organiche complessive delle scuole, da effettuare sulla base degli ordinamenti degli studi definiti a livello nazionale.

Dal contenuto delle bozze emerge che le attribuzioni eventualmente riconosciute alle Regioni in materia di istruzione sono di notevole rilevanza, soprattutto in relazione al profilo del finanziamento, rendendo necessario interrogarsi circa la compatibilità del nuovo assetto di competenze che così verrebbe delineato, con la tutela dei valori che la stessa Corte costituzionale ha identificato come "norme generali sull'istruzione", che rappresentano le basi del sistema nazionale di istruzione – anche nei loro profili organizzativi – dei quali bisogna assicurare uniformità sul piano nazionale, pena l'introduzione di una circostanza di indebita sperequazione tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione medesima[1076].

La terza materia presente in ciascuna bozza di accordo è rappresentata dalla salute, attualmente prevista tra le materie elencate dall'art. 117, comma terzo, come oggetto di competenza concorrente: le bozze evidenziano numerose previsioni, verosimilmente in considerazione del fatto che la materia della sanità è già contraddistinta da ampie e complesse competenze regionali.

Tra i settori potenzialmente oggetto di accordo tra lo Stato e le regioni ai fini della realizzazione di un regime di "autonomia differenziata", quello della sanità è certamente uno dei più discussi a causa dell'impatto che un disegno riformatore di questo tipo può avere sull'uniforme godimento del diritto alla salute sul piano nazionale. Non è un caso, dunque, che la fissazione dei cc.dd. LEA nell'ambito della salute assuma una rilevanza peculiare, allo scopo di garantire un elevato grado di autonomia regionale nella gestione dei servizi sanitari, rispettando al contempo gli obblighi di uniformità e universalità imposti dal sistema sanitario nazionale.

Le bozze di accordo delineano un incremento significativo dell'autonomia regionale, mirato a eliminare specifici vincoli di spesa in materia di personale imposti dalla normativa statale[1077]. Tale autonomia si estende anche all'accesso alle scuole di specializzazione, con particolare riferimento alla Lombardia, che prevede di determinare autonomamente i numeri dei posti per i corsi di formazione dei medici di medicina generale, nonché la facoltà di stipulare accordi con le Università. Ulteriori ambiti di autonomia includono la gestione delle tariffe, dei rimborsi, della remunerazione e della compartecipazione per gli assistiti residenti nella regione, e la governance delle aziende e degli enti del SSN[1078], pur nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e delle disposizioni nazionali sulla selezione della dirigenza sanitaria.

Le regioni acquisirebbero inoltre la facoltà di sottoporre all'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) valutazioni tecnico-scientifiche riguardanti l'equivalenza terapeutica tra diversi farmaci, e di programmare interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico del SSN con un quadro pluriennale certo e adeguato di risorse. Infine, viene prevista una maggiore autonomia

[1076] Corte Cost., sent., 2 luglio 2009, n. 200; Corte Cost., sent., 14 luglio 2009, n. 213.

[1077] Emilia-Romagna e Veneto qualificano l'autonomia in questione come misura essenziale per una efficiente organizzazione delle strutture sanitarie, tesa anche a perseguire una valorizzazione del personale del SSN.

[1078] Con gli obiettivi di: i) assicurare un'organizzazione efficiente della rete ospedaliera e dei servizi territoriali e di supporto, nonché delle relative forme di integrazione, anche con riguardo alle modalità di erogazione (Emilia-Romagna) ovvero ii) rendere maggiormente coerenti con le esigenze specifiche delle singole regioni l'organizzazione della rete ospedaliera, dei servizi territoriali e le relative forme di integrazione e di modalità di erogazione (Lombardia e Veneto).

legislativa, amministrativa e organizzativa nella creazione e gestione di fondi sanitari integrativi[1079].

Dall'analisi trasversale emerge che le Regioni si propongono di auto-attribuirsi la possibilità di richiedere queste "maggiori autonomie" senza fornire alcuna motivazione dettagliata su ciascun punto, rendendo difficile valutarne le potenziali conseguenze sia per la salute individuale e collettiva dei cittadini residenti, sia per il rischio di aumentare le diseguaglianze tra Regioni e all'interno delle stesse.

Dall'analisi complessiva degli accordi, invece, emerge che le maggiori differenze tra le regioni riguardino le competenze afferenti al settore dell'ambiente[1080]: in particolare, le funzioni da demandarsi alla Lombardia e al Veneto paiono più circoscritte (e per molti aspetti analoghe), concentrandosi prevalentemente sulla gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati e la prevenzione e il ripristino ambientale. Al contrario, le competenze ambientali attribuite alla Regione Emilia-Romagna appaiono di maggiore ampiezza, in particolare per quanto riguarda il rafforzamento delle funzioni programmatorie nei seguenti ambiti: difesa del suolo, gestione delle risorse idriche, tutela dell'aria, bonifica dei siti inquinati e gestione delle aree protette[1081].

Nonostante le numerose previsioni in questo ambito, in una prospettiva attuale, non sembra che l'applicazione della disposizione di cui all'articolo 116, comma 3, possa compromettere l'equilibrio complessivo del sistema. Dal 2001 a oggi, infatti, il riparto delle competenze in materia ambientale ha assunto una configurazione che riduce considerevolmente la possibilità che, a causa della clausola di asimmetria, il sistema delle relazioni tra Stato e Regioni subisca cambiamenti significativi. Ciò è dovuto a due principali ragioni: da un lato, l'intervento della Corte Costituzionale che non ha mai escluso le Regioni dalla tutela ambientale (sebbene questa rientri tra le materie che l'articolo 117, comma 2, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato[1082]) attraverso l'adozione della categoria della "competenza finalistica"[1083], per cui riconosce, nei casi di conflitto tra norma regionale e statale, la prevalenza della legge - statale o regionale - che persegua più intensamente lo scopo[1084]. Dall'altro lato, l'evoluzione intervenuta in materia ambientale non è dovuta solo

[1079] SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII legislatura, pp. 43-47, https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf.

[1080] L'art. 116, comma terzo, Cost. consente, infatti, l'attribuzione alle regioni di competenze statali riguardo sia alla tutela dell'ambiente dell'ecosistema sia ai principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali, nonché principi fondamentali nelle altre materie di competenza legislativa concorrente che incidono sull'ambiente ("tutela e sicurezza del lavoro"; "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi"; "tutela della salute"; "alimentazione"; "protezione civile"; "porti e aeroporti civili"; "grandi reti di trasporto e di navigazione"; "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; "previdenza complementare e integrativa"). Infine, nell'ambito della competenza legislativa residuale (art.117, quarto comma, Cost.) sono rintracciabili talune materie - quali agricoltura e foreste, turismo, caccia e pesca, acque minerali e termali, industria regionale e trasporto - che si intrecciano con le competenze in materia ambientale (specie quella statale di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

[1081] Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna, Tabelle A e B di cui all'art. 4, comma 1, Allegato: Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema.

[1082] *Ex pluribus*: Sentt. Corte Cost. nn. 407/2002, 96/2003, 259/2004, 61/2009, 234/2010.

[1083] A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in Consulta Online, 2024, Fascicolo I, p. 59

[1084] Cfr. Corte Cost., sent., 1 luglio 2010, n. 234 giudizio di legittimita costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la Regione Friuli-Venezia Giulia: "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

alla giurisprudenza costituzionale, ma anche al legislatore costituzionale, che con la legge costituzionale n. 1/2022 ha aggiunto all'articolo 9 della Carta il terzo comma, in forza del quale la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni", identificando con il termine "Repubblica" non solo lo Stato, ma anche i Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato stesso (in virtù del richiamo all'articolo 114 della Costituzione)[1085].

In conseguenza di ciò, è ragionevole supporre che le Regioni non abbiano un particolare interesse a modificare l'attuale configurazione delle competenze legislative. Esse, infatti, in virtù dell'articolo 9 sopra menzionato, non potrebbero escludere lo Stato da tale ambito. Non potrebbero, quindi, acquisire una competenza "esclusiva" in materia ambientale, come forse sarebbe stato possibile prima della riforma costituzionale del 2022. Al massimo, potrebbero ottenere una competenza "concorrente". Tuttavia, ciò comporterebbe il rischio di peggiorare la loro situazione attuale, poiché, come noto, la competenza concorrente è subordinata al rispetto delle leggi quadro statali (o dei principi non scritti che ne fanno le veci), il che impedirebbe loro quelle deroghe migliorative della normativa statale che sono attualmente pacificamente ammesse dalla giurisprudenza costituzionale[1086].

Infine, ciascun Accordo preliminare è corredato, oltre che dai richiamati allegati, anche da un Addendum che definisce una serie di impegni, del Governo o di entrambe le parti, finalizzati a rafforzare il ruolo delle regioni in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea. Sul punto particolare interesse è in grado di denotare l'accordo facente capo alla regione Lombardia, che si propone di realizzare un intenso rafforzamento della partecipazione regionale all'attuazione e all'esecuzione del diritto comunitario, specie nelle materie oggetto di autonomia differenziata, fermo restando il potere sostitutivo statale in caso di inadempienza. Ancora, la sola Lombardia individua la partecipazione alla preparazione, mediante forme di consultazione tese a valorizzare le relazioni, anche internazionali, che possono concorrere allo sviluppo dei rapporti della società regionale e delle rappresentanze economiche e sociali, negli ambiti e nei limiti dell'autonomia differenziata[1087].

Tale disciplina è esplicitamente inquadrata come "strumentale" e "trasversale", realizzabile attraverso l'impegno del Governo e delle Regioni volto al rafforzamento della partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi comunitari nelle materie oggetto di autonomia differenziata: si punta, cioè, a forme di consultazione reciproca, ma anche alla promozione di innovazioni legislative.

---

statuto speciale, e dalle Province autonome (sentt. nn. 272/2009 e 378/2007), in quanto 'lo Stato stabilisce standard minimi di tutela' intendendosi. tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela 'adeguata e non riducibile' dell'ambiente (sent. n. 61/2009)".

[1085] A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?* in R. Bin, F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, pp. 117 s.

[1086] A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, cit., p. 62.

[1087] SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII legislatura, pp. 64 s, https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf.

4. *Conclusioni: l'autonomia differenziata chiamata al collaudo.*

Tale iniziativa nasce all'indomani della formalizzazione del c.d. disegno di legge Calderoli, da parte dell'omonimo ministro per gli Affari Regionali, Roberto Calderoli.

Tale atto è espressione della volontà di portare a compimento il programma del governo, formatosi all'inizio dell'attuale legislatura, volto alla definizione delle procedure per l'attuazione del terzo comma dell'art. 116, della Costituzione quale pre-condizione per l'effettiva realizzazione del processo di autonomia differenziata[1088].

L' interrogativo che deve porsi è se vi sia una realistica possibilità di portare ad esecuzione il regionalismo differenziato, alla luce di molteplici aspetti.

Innanzitutto, non può si può prescindere dalla questione circa la condizionalità finanziaria, in ragione della mancanza di un'effettiva attuazione della legge sul c.d. federalismo fiscale (legge delega n. 42 del 2009), a sua volta dipesa dall'assenza di una precisa individuazione dei livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Al di là del dibattito relativo alle risorse finanziarie, l'attuazione del regionalismo differenziato pone, inoltre, delicati problemi d'interpretazione giuridico-costituzionale relativi, da un lato, allo strumento normativo utilizzato, ossia la legge ordinaria (dunque il d.d.l. Calderoli) e, dall'altro, al suo oggetto o contenuto. Quanto a quest'ultimo tema, qui d'interesse, c'è da chiedersi quali siano le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere attribuite e in quale misura. L'art. 6 del DDL Calderoli, rubricato "*Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento*" espressamente prevede che le funzioni trasferite alla Regione in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, possano essere attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane dalla stessa Regione, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione, insieme con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Tale generica formulazione sembra consentire, dunque, un parallelismo dei nuovi poteri legislativi e amministrativi, comprendenti anche, solo nella misura in cui serva, l'eventualità di una normazione, grazie all'alleggerimento dei principi di legislazione statale o al potere di normazione in deroga ai medesimi nelle materie di competenza concorrente (ex art 117 terzo comma Cost.) o alla delega della potestà regolamentare o persino legislativa attuativa nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello stato (ex art 117 sesto comma della Costituzione)[1089].

Qualora, però, l'oggetto esclusivo o prevalente delle intese dovesse effettivamente riguardare le funzioni amministrative vi sarebbe da chiedersi se non fosse più semplice procedere direttamente al conferimento di funzioni ai sensi dell'art 118 della costituzione.

Ulteriore interrogativo da porsi riguarda il quantum dell'oggetto delle intese, ossia se queste ultime potranno riguardare tutte le 23 materie differenziabili o solo quelle per le quali le regioni dimostrino, con adeguata motivazione, di avere peculiari esigenze di autonomia. *Rebus sic stantibus*, lo stato potrebbe negare di procedere nella trattativa nell'ipotesi in cui tali motivazioni non vengano valutate come sufficiente ovvero, anche in caso di adeguata

[1088] A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, in Federalismi.it, 18 ottobre 2023, p. 2.
[1089] A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, cit., p. 7.

motivazione regionale, lo stato potrebbe contrapporre le proprie ragioni contrarie alla formalizzazione dell'intesa.

Infine, in un'ottica giuridico-costituzionale, è imprescindibile investigare la portata massima di autonomia suscettibile di essere attribuita, sia in termini qualitativi che quantitativi. La maggiore autonomia accordata con legge ordinaria (rafforzata) è in grado di mutare la natura costituzionalmente definita delle diverse tipologie di competenza legislativa previste dall'art. 117 commi 2 e 3 Cost.? In altre parole, è opportuno porsi l'interrogativo circa l'effettiva possibilità che le competenze legislative concorrenti diventino competenze regionali esclusive e, rispettivamente, le competenze esclusive dello Stato diventino competenze concorrenti delle regioni.

Non sarebbe, piuttosto, da ritenere che la natura costituzionalmente definita delle competenze e materie differenziabili, trovi dei limiti insuperabili in sede di attuazione dell'art 116, terzo comma Cost.? Questa interpretazione "costituzionalmente orientata"- ammetterebbe comunque specifiche e limitate possibilità di legislazione regionale in deroga a determinati limiti e principi di legislazione statale.

Ulteriore conferma della correttezza di tale tesi, è da riscontrare nello stesso testo del DDL che, all'art 7, prevede una durata limitata delle intese, individuata in ciascuna di esse, comunque non superiore a dieci anni. Evidentemente, la ratio sottesa a tale previsione è da ravvisarsi, infatti, nella volontà di evitare di avere a che fare con competenze costituzionalmente attribuite allo Stato che lo speciale procedimento derogatorio previsto dall'art. 116.3 della Costituzione non potrebbe definitivamente spostare in capo alle regioni senza violare le regole che garantiscono la rigidità costituzionale (L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione, Federalismi).

Ancora, dal punto di vista quantitativo, sarebbe da escludere la possibilità di attribuire "serialmente" intere materie alle regioni richiedenti e ciò alla luce non solo della natura costituzionalmente definita delle competenze statali oggetto di un possibile negoziato, ma anche dello stesso art. 1, comma 2, del DDL che prevede espressamente solo l'attribuzione di funzioni "relative a materie o ambiti di materie".

In conclusione, volendo rispondere al quesito relativo alla possibilità che il riconoscimento di questa maggiore autonomia possa avvenire senza minare l'unta della Repubblica, salvaguardata dalla stessa Costituzione, permettendo alle Regioni di sviluppare, in molti cruciali settori, quell'autonomia tanto discussa.

L'obiettivo, almeno dichiarato dalle Regioni maggiormente interessate (Lombardia, Veneto, Liguria) è di garantire la massima resa istituzionale in questi settori, elevare i propri standard di servizio, forti della propria capacità amministrativa e grazie al superamento di alcuni "blocchi" derivanti dall'attuale sistema generalizzato di riparto delle competenze. L'auspicio, naturalmente, è che anche nella prosecuzione e prevedibile allargamento di questo percorso, sia in senso oggettivo (la quantità di materie oggetto di differenziazione) che soggettivo (il numero di Regioni che avanzeranno la richiesta), si mantenga salda l'impostazione improntata ai principi di ragionevolezza, proporzionalità, garanzia di unitarietà del sistema: il che conduce a consigliare che le proposte di autonomia vengano, il più possibile, valutate nel loro insieme e soprattutto secondo un unitario percorso procedurale, perché solo in tal modo sarà possibile valutarne il complessivo impatto sul rispetto dei già citati principi.

Probabilmente, solo ove letto ed applicato in questi termini, si ritiene che il regionalismo differenziato possa offrire un reale contributo al superamento di tendenze centralistiche e uniformanti ed al rilancio di un effettivo regionalismo e autonomismo[1090].

Il reale obiettivo da affidare alla riforma dovrebbe essere quello di adeguare regole e politiche alle concrete realtà dei vari territori, in un contesto normativo e istituzionale di principi coerente e armonico,. L'autonomia potrà consolidarsi e, conseguentemente, produrre i risultati auspicati solo ove si individui il giusto equilibrio tra le ragioni della differenziazione, da un lato, e quelle di unità del Paese e di uguaglianza tra i cittadini, dall'altro. Ma, inevitabilmente, perché si realizzi tale esigenza, risulta necessario muoversi fin dall'inizio in un contesto in cui si individuano e, pertanto, si rafforzano anche i compiti riconosciuti al centro.

[1090] In questi termini L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 2017, n. 13, p. 11.

CAPITOLO 3: UNO SGUARDO COMPARATO: DINAMICHE EVOLUTIVE DELLA FORMA DI GOVERNO TRA GERMANI, FRANCIA E STATI UNITI D'AMERICA

SOMMARIO "GERMANIA": *1) LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ATTRAVERSO IL "PRINCIPIO COSTRUTTIVO"*: 1. La teoria della razionalizzazione: Boris Mirkine-Guetzvévitch. – 2. L'esperienza di Weimar e le prime proposte della dottrina tedesca. – 3. Il rapporto fiduciario nella sistematica della *Grundgesetz*. – 3.1 La formazione del Governo: articoli 63 e 64 *GG*. – 3.2 La sfiducia costruttiva e la questione di fiducia: articoli 67 e 68 *GG*. – 4. Aspetti critici della sfiducia costruttiva. – 5. Conclusioni: il "principio costruttivo" e la forma di governo parlamentare italiana.; *2) LA STABILITÀ DEL MODELLO TEDESCO NEL PROCESSO EVOLUTIVO DEI PARTITI: PUNTI DI CONTATTO CON IL MODELLO ITALIANO*: 1. Elementi di stabilità: forma di governo, la legge sui partiti e la legge elettorale; 2. La stabilità nel processo evolutivo dei partiti; 3. L'allargamento dello spazio politico: Die Linke e Afd; 4. Punti di contatto e di distacco tra modello tedesco e modello italiano; *3) IL RENDIMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO NELL'ESPERIENZA TEDESCA TRA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E PRASSI:* 1. Genesi della *Bundesverfassungsgericht*: la fase costituente del secondo dopoguerra - 2. La stabilizzazione del sistema politico nella giurisprudenza della Corte costituzionale federale - 2.1. Il problema dell'uguaglianza delle formazioni politiche all'interno delle leggi elettorali - 2.2. Il partito c.d. antisistema e la "democrazia protetta" (*Verfassungsschuts*) - 3. Ulteriori riferimenti della *Bundesverfassungsgericht* - 3.1. La questione di fiducia - 3.2. I regolamenti normativi - 4. Conclusioni: una breve valutazione tra forma di governo tedesca e italiana.

SOMMARIO "FRANCIA": 1) IL CONTESTO STORICO DELLA NASCITA DEL SEMIPRESIDENZIALISMO FRANCESE: 1. Dalla resistenza alla liberazione, gli ultimi anni della Terza Repubblica. – 1.1 La costituzione del 1946. – 1.2. L'affermarsi di una repubblica parlamentare. – 1.3 I tentativi di razionalizzazione nella Quarta Repubblica, la "Loi Scélerate" e "la reformette" – 1.4 Il sistema partitico francese a confronto con l'esperienza italiana. – 2 La fine della Quarta Repubblica ed il ritorno di De Gaulle. – 2.1 La proclamazione della Quinta Repubblica – 2.2 La Quinta Repubblica alla prova, la risoluzione del conflitto algerino. – 2.3. L'esperienza gollista vista dall'Italia; 2) TENDENZE E LINEE EVOLUTIVE DELLA FORMA DI GOVERNO SEMIPRESIDENZIALE IN FRANCIA: 1. Il dettato costituzionale in tema di potere esecutivo. - 2. I poteri del presidente della Repubblica *dispensées du contreseing* - 3. I rapporti tra presidente della Repubblica e Primo ministro. - 3.1. Le procedure di nomina e di revoca del Primo ministro. - 3.2. I rapporti con i Ministri, con il Consiglio dei ministri e con il Consiglio di gabinetto. - 4. Il "dominio riservato" del presidente della Repubblica. - 5. La responsabilità del presidente della Repubblica. - 5.1. La responsabilità del Primo ministro e dei membri del Governo; 3) PRESIDENZIALISMO E PARLAMENTARISMO NEL CONTESTO DEL SEMIPRESIDENZIALISMO FRANCESE: 3.1. I rapporti tra Presidente della Repubblica e Camere. – 3.1.1. La responsabilità del Capo dello Stato di fronte al Parlamento costituito in Alta Corte. – 3.1.2. – L'allineamento dei mandati e l'inversione del calendario elettorale. – 3.1.3. I poteri del Capo dello Stato nei confronti delle Camere. – 3.2. I rapporti tra Governo e Camere. – 3.2.1. Il rapporto di fiducia e il fenomeno

della *cohabitation*. – 3.2.2. Le modalità di intervento del Governo sui lavori parlamentari. – 3.2.3. L'iniziativa legislativa. – 3.3. Gli sviluppi più recenti: tra assestamento della forma di governo e sconvolgimento del sistema dei partiti.

SOMMARIO "STATI UNITI": *1) IL PRESIDENTE DEGLI STATI UNITI. UNA PROSPETTIVA STORICA DELLA SUA EVOLUZIONE*: 1. La *Convention* di Filadelfia. – 2. La Costituzione americana: divisione dei poteri e *checks and balances*. - 3. L'evoluzione della figura del Presidente. – 3.1. Il Presidente degli Stati Uniti durante il XIX secolo. – 3.2. Il Presidente degli Stati Uniti durante il XX secolo; *2) L'EQUILIBRIO DEI POTERI E L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA NELL'ESPERIENZA STATUNITENSE, ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL C.D. PREMIERATO*: 1. Introduzione. Gli Stati Uniti e l'equilibrio tra poteri dentro l'elezione diretta del Presidente. 2. La delega legislativa in un sistema presidenziale: il contributo della giurisprudenza della Corte Suprema nel rapporto tra Congresso e Presidente. 3. Veto presidenziale e Divided Government. Congresso e Presidente in contatto tra scontro e incontro. 4. Prospettive di riforma e conclusioni; 3) *ITALIA-USA: TRA RIFORMA DEL PREMIERATO E PRESIDENZIALISMO; SISTEMI ELETTORALI A CONFRONTO*: 1. Costituzioni e sistema elettorale. – 1.1 Modifiche costituzionali e risvolti empirici. – 2. Il federalismo americano e rapporti fra i poteri: una panoramica. – 3. Caratteristiche e funzionamento del sistema elettorale americano. – 4. La riforma del premierato e le differenze con il sistema elettorale americano. – 5. Il *gerrymandering* e la lotta verso l'equità rappresentativa. – 5.1. Il *political gerrymandering* ed il *racial gerrymandering*. – 6. Il principio di rappresentanza: prospettive di cambiamento attraverso la giurisprudenza della Corte Suprema.

LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ATTRAVERSO IL "PRINCIPIO COSTRUTTIVO"

di *Maria Chiara Nuzzo*

SOMMARIO: 1. La teoria della razionalizzazione: Boris Mirkine-Guetzvévitch. – 2. L'esperienza di Weimar e le prime proposte della dottrina tedesca. – 3. Il rapporto fiduciario nella sistematica della *Grundgesetz*. – 3.1 La formazione del Governo: articoli 63 e 64 *GG*. – 3.2 La sfiducia costruttiva e la questione di fiducia: articoli 67 e 68 *GG*. – 4. Aspetti critici della sfiducia costruttiva. – 5. Conclusioni: il "principio costruttivo" e la forma di governo parlamentare italiana.

1. La teoria della razionalizzazione: Boris Mirkine-Guetzvètich.

Per comprendere la logica e lo spirito che ispirano le Costituzioni della seconda metà del Novecento, può rivelarsi utile partire da un'indagine intorno al significato del termine ‹‹razionalizzazione››.

In primo luogo, è necessario sgombrare il campo da un equivoco, chiarendo quale fosse l'accezione originaria del termine – coniato all'inizio del XX secolo dal costituzionalista Boris Mirkine-Guetzvévitch – rispetto a quella che è poi divenuta di comune utilizzo nei dibattiti sulle possibili revisioni costituzionali della forma di governo italiana. Soffermandosi in primo luogo sulla accezione assunta dal termine più di recente, e non limitandosi allo scenario nazionale, si noti come i concetti di razionalizzazione e di parlamentarismo razionalizzato siano frequentemente associati all'idea di modifica dei testi costituzionali al fine di introdurre regole giuridiche volte rafforzare la stabilità dell'Esecutivo[1091]. Questo specifico obiettivo è però, in realtà, soltanto una delle finalità che possono essere perseguite attraverso la razionalizzazione, termine che nella sua accezione originaria indica il mezzo – inteso come procedimento – e non invece il fine[1092]; il ‹‹procedimento razionalizzante››[1093] è dunque assolutamente neutrale rispetto ai fini perseguiti, che sono appunto diversi a seconda del periodo storico che si prende in considerazione.

Negli scritti di Mirkine-Guetzvévitch, la razionalizzazione è considerata lo strumento attraverso cui si realizza l'evoluzione dello Stato di diritto; la razionalizzazione del potere è intesa come ‹‹tendenza a comprendere nella rete del diritto l'insieme sociale della vita››[1094]

[1091] *Ex multis*, O. DUHAMEL, *Parlementarisme rationalisé*, in ID (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Parigi, 1992, p. 694; P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, PUF, Parigi, 1987, p. 113; R. LOZANO MIRALLES, *I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di Governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 413; *apud* M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato,* in *Nomos. Le attualità nel diritto,* n. 3/2016, pp. 5-6.

[1092] M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., p.6.

[1093] A. PICHIERRI, *Presentazione* a B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Comparazione Teoriche e Razionalizzazioni Costituzionali*¸ Pensa Editore, San Cesario di Lecce, 2009, pp. XVIII ss.

[1094] B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Marcel Giard libraire-éditeur, Parigi, 1931, trad. it., ID, *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, in ID, *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali,* cit., p. 5.

e, più specificamente, come tentativo ‹‹di far entrare tutto il complesso della vita politica nella cornice del diritto››[1095].

Tale operazione si è resa necessaria, nelle Costituzioni moderne, e in particolare in quelle dove si è scelto di realizzare una forma di governo di tipo parlamentare, per riprodurre "artificialmente" e nel breve periodo quello che invece in Inghilterra, culla del parlamentarismo, si era realizzato attraverso la lenta stratificazione e consolidazione di regole consuetudinarie che avevano progressivamente delineato equilibri ben precisi, prima attraverso la nascita di un'assemblea rappresentativa, poi successivamente attraverso la lenta affermazione di quest'ultima e una corrispondente erosione dei poteri dell'Esecutivo monarchico[1096]. In Inghilterra la forma di governo parlamentare si è infatti naturalmente affermata nel solco tracciato dal lento passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale; la gradualità di tale cambiamento ha consentito che i nuovi equilibri si affermassero con una considerevole stabilità[1097].

In Europa continentale, si è invece assistito ad una traumatica rottura con la tradizione precedente, attraverso moti rivoluzionari da cui è scaturita una impellente richiesta di democrazia, in contesti in cui però tale valore non era mai stato sperimentato prima. È stato dunque necessario sancirne i presupposti, attraverso un testo scritto che dettasse precise regole giuridiche, per riprodurre gli equilibri istituzionali propri della realtà anglosassone, innanzitutto attraverso la razionalizzazione del rapporto di fiducia[1098]. Non si potrebbe dirlo con parole migliori di quelle usate dall'Autore stesso: si è voluto, attraverso la razionalizzazione del potere costituzionale, sostituire ‹‹il giuridico allo storico››[1099]. Ecco che nacquero quelle che Mirkine-Guetzvévitch definisce le ‹‹Costituzioni rivoluzionarie››[1100], redatte con uno spirito di netta contrapposizione rispetto ai regimi precedenti, essendo ancora nitido il ricordo degli abusi compiuti dagli Esecutivi monarchici; queste Costituzioni furono quindi strutturate seguendo una precisa coordinata ideologica: il primato del potere legislativo rispetto all'Esecutivo. Questo aspetto, che si ritrova nella gran parte delle Costituzioni redatte nel Continente negli anni Venti del secolo scorso, rappresentò però anche il punto fragile delle stesse; ‹‹l'origine del dramma politico che subiscono i paesi della nuova Europa››[1101]. L'instabilità governativa si rivelò infatti essere uno degli aspetti più preoccupanti delle esperienze parlamentari di quegli anni e tale disfunzione – accanto a numerosi ed ulteriori fattori di carattere sociale, storico e politico – contribuì indubbiamente, in taluni casi, alla crisi dello Stato liberale e all'instaurazione di regimi di stampo autoritario.

Non si deve però concludere che il fallimento di tali esperienze costituzionali, in cui si intravedono i primi tentativi di razionalizzazione, sia derivato dalla inadeguatezza del metodo e dunque che quest'ultimo debba essere abbandonato. Infatti, secondo l'Autore, tale crisi è

[1095] *Ivi*, p. 25.

[1096] *Ivi*, pp. 24 ss.

[1097] *Ex multis*, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 38-39; M. VOLPI, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 116-118.

[1098] Si vedano, ad esempio, la Costituzione di Weimar del 1919, la Costituzione cecoslovacca del 1920 e la Costituzione austriaca del 1920. In tutte compare una dettaglia regolamentazione del rapporto di fiducia.

[1099] B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlamentarisme ‹‹rationalisè››*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n. 1/1954, trad. it., ID, *Il fallimento del parlamentarismo ‹‹razionalizzato››*, in ID, *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali,* cit., p. 207.

[1100] B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel,* cit., *passim*.

[1101] *Ivi*, p. 6.

derivata dalla circostanza per cui i fatti hanno prevalso sul diritto, quindi ‹‹non da un eccesso di democrazia inscritto nelle Costituzione, ma piuttosto dal contrario››[1102]. Mirkine-Guetzvévitch concluse la sua riflessione del 1931 asserendo che ‹‹l'ideale dello Stato di diritto è il massimo della razionalizzazione››[1103] e che man mano che la vita intera dello Stato è inglobata dal diritto, ci si libera degli elementi extragiuridici ad esso estranei, avvicinandosi a tale ideale. In conclusione, le Costituzioni degli anni Venti hanno il pregio di aver colto l'importanza della razionalizzazione, ma – da un lato a causa delle scarse competenze affidate agli Esecutivi, derivanti dalle diffidenze verso questo potere, dall'altro a causa degli aspetti della vita istituzionale ancora non regolamentati da regole giuridiche – non hanno completato tale processo, non riuscendo a garantire la sopravvivenza dello Stato di diritto, inteso come modello ideale di democrazia.

La visione appena descritta, in cui la massima razionalizzazione è indicata come strada da percorrere per garantire il buon funzionamento dello Stato democratico, fu poi però radicalmente rinnegata dallo stesso Autore nei suoi successivi scritti del 1954. Egli pubblicò un breve saggio, dal titolo ‹‹Il fallimento del parlamentarismo "razionalizzato"››, da cui emerge una profonda disillusione per l'esito delle esperienze costituzionali di inizio Novecento. La razionalizzazione del potere non è più presentata come soluzione, non è più considerata un adeguato correttivo per correggere la forma di governo parlamentare; non sono sufficienti regole giuridiche, perché il regime parlamentare altro non è se non il «*potere politico della maggioranza*»[1104]. Non si può utilmente intervenire sul versante del diritto perché ‹‹la democrazia non è una tecnica, ma un comportamento, un impegno, una ricerca di etiche››[1105]. Nel pensiero dell'Autore compare una nuova e netta consapevolezza sul ruolo dei partiti – e più in generale del fattore sociale e politico – negli equilibri della forma di governo.

L'evoluzione del pensiero di Mirkine-Guetzvévitch appare di significativo interesse ai fini del presente studio per diversi aspetti. In primo luogo, in essa si introduce il tema del ruolo del sistema dei partiti come «formante»[1106] della forma di governo parlamentare, che sarà poi un *topos* nella pubblicistica europea della seconda metà del Novecento[1107]. Inoltre, il fatto che la dottrina stessa che ha dato vita alla teoria della razionalizzazione del potere ne abbia poi, così severamente, messo in discussione la valenza sollecita una riflessione sull'utilità dei procedimenti di razionalizzazione del potere, di cui al giorno d'oggi frequentemente si discute. A tal proposito, in questa sede, si concorda pienamente con l'idea per cui il funzionamento della forma di governo sia determinato da una pluralità di fattori, non tutti di natura giuridica. Allo stesso tempo però, nel confrontarsi con l'esigenza di correggere «le degenerazioni del parlamentarismo»[1108], non si riesce ad individuare una soluzione diversa e

[1102] *Ivi*, p. 17.

[1103] *Ivi*, p. 49.

[1104] B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlamentarisme ‹‹rationalisè››*, trad. it., ID, *Il fallimento del parlamentarismo ‹‹razionalizzato››*, in ID, *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali,* cit., p. 222.

[1105] *Ivi*, p. 230.

[1106] S. STAIANO, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, in *federalismi.it*, n. 29/2021, *passim*.

[1107] *Ex multis*, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX, pp. 638-640; S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2012; H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Preußische Druckerei, Berlino, 1927. *Contra* M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, n. 3/2018.

[1108] ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946*, pp. 6-7.

più facilmente praticabile della razionalizzazione, non riuscendosi ad immaginare altri strumenti democratici per intervenire al fine di evitare le disfunzioni della forma di governo parlamentare. Anche volendo ammettere che la democrazia «non è una tecnica, ma un comportamento»[1109], esiste un modo più efficace (ma altrettanto democratico) rispetto alla regola giuridica per cercare di orientare tale comportamento? A tal proposito, si consideri che nell'ultimo scritto citato dell'Autore, se da un lato vi è la condanna della razionalizzazione, dall'altro non si propone altra soluzione.

Quindi, se invece si ritiene ancora valida e praticabile la strada della razionalizzazione, si dovrebbe però riflettere sulle diverse possibili forme di razionalizzazione e sull'oggetto della stessa. Per quanto attiene il primo aspetto menzionato, occorre superare l'idea per cui la razionalizzazione della forma di governo debba necessariamente avvenire attraverso la revisione costituzionale. Gli equilibri costituzionali possono infatti essere regolati anche attraverso fonti di rango diverso. Tale opzione, tra l'altro, sembra anche essere quella suggerita in diverse disposizioni della Costituzione italiana, in cui si prevede il completamento della disciplina costituzionale attraverso la legge[1110]. L'oggetto della razionalizzazione è invece l'aspetto più complesso e su cui il dibattito è ampio, proprio perché – come *supra* descritto – la razionalizzazione è un procedimento, di natura tecnica, assolutamente libero nei fini.

2. L'esperienza di Weimar e le prime proposte della dottrina tedesca.

Dopo aver descritto il modello teorico, si propone di analizzare un caso concreto di applicazione della ‹‹razionalizzazione del potere››[1111], con l'obiettivo di mettere in luce potenzialità e limiti applicativi di tale procedimento. Tra le tante esperienze costituzionali del panorama europeo, si è scelto di soffermarsi su quella della Repubblica federale tedesca, per le ragioni che seguono.

In primo luogo, ripercorrere brevemente la storia costituzionale della Germania, dalla Costituzione di Weimar alla *Grundgesetz* del 1949, consente di osservare come la razionalizzazione possa essere piegata ai più diversi fini; infatti, se da un lato l'obiettivo principale perseguito dal Costituente weimariano, nel 1919, fu razionalizzare il rapporto di fiducia, al fine rafforzare il ruolo del *Bundestag* armandolo del potere di sfiduciare il Cancelliere, trent'anni dopo si giungerà invece alla redazione di un testo costituzionale in cui la preoccupazione principale sarà quella di introdurre meccanismi di razionalizzazione per circoscrivere l'utilizzo di tale potere, al fine di garantire una maggiore stabilità dell'Esecutivo.

In secondo luogo, l'analisi di una forma di governo parlamentare con una forte ‹‹tendenza razionalizzatrice››[1112], può risultare utile, in chiave comparatistica, per la riflessione su quale

---

[1109] B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlamentarisme ‹‹rationalisè››*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, cit., trad. it., ID, *Il fallimento del parlamentarismo ‹‹razionalizzato››*, in ID, *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali,* cit., p. 230.

[1110] Si veda, ad esempio, l'art. 95 c. 3 della Costituzione della Repubblica italiana.

[1111] B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel,* cit., trad. it ., ID, *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, in ID, *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali,* p. 5.

[1112] R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 151.

strada percorrere al fine di correggere le disfunzioni della forma di governo parlamentare italiana, notoriamente "a debole razionalizzazione".

Tornando al primo punto, appare interessante ripercorrere le tappe che hanno segnato il passaggio dalla Costituzione di Weimar alla *Grundgesetz* (*GG*). La grande novità del testo redatto nel secondo dopoguerra è il *konstruktives Misstrauensvotum*: il voto di sfiducia di tipo costruttivo. Tale istituto, come si vedrà, è solo l'espressione più lampante di un principio più generale – il "principio costruttivo" – che si ritrova come trama sottostante di tutte le disposizioni aventi ad oggetto il rapporto tra organo parlamentare e potere esecutivo.

L'elaborazione della logica costruttiva, chiave di lettura della Legge fondamentale tedesca, affonda le sue radici negli studi intrapresi dalla dottrina giuspubblicistica tedesca, che – alla fine degli anni Venti del secolo scorso – diede avvio a una approfondita riflessione sull'art. 54 della *Weimarer Verfassung* (da ora *WRV*) che disciplinava i termini del rapporto di fiducia tra il *Reichstag* (il Parlamento) e il Governo. Non era prevista la fiducia iniziale, ma la fiducia era necessaria per la permanenza in carica del Cancelliere e dei suoi ministri; il *Reichstag* poteva ritirare la fiducia in qualsiasi momento, con espressa deliberazione, obbligando il Governo alle dimissioni[1113]. Accanto al rapporto di fiducia, altri elementi di razionalizzazione si riscontrano nelle disposizioni che delineavano il procedimento di formazione del Governo, nominato dal Presidente del *Reich*; egli era dotato di diretta legittimazione, in quanto eletto dal popolo a suffragio universale[1114].

Tali disposizioni ebbero una prassi applicativa piuttosto travagliata, in quanto calate in uno scenario storico e politico complesso, caratterizzato da un sistema dei partiti estremamente frammentario, in cui si individuavano due poli – di estrema sinistra e di estrema destra – indubbiamente con aspirazioni politiche definibili ‹‹antisistema››[1115], che contribuivano a rendere il quadro istituzionale estremamente instabile. In questo contesto, si collocano le prime riflessioni della dottrina sulle ricerche delle cause di tale instabilità e delle possibili soluzioni[1116]. L'attenzione della prima letteratura sul tema si rivolse in particolare al rapporto di fiducia e all'anomalia che si realizzava nella formazione del Governo: a seguito delle elezioni, nella maggior parte dei casi, non vi era una maggioranza solida in Parlamento;

[1113] Art. 54 *WRV*, 1919: «*Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht*». Trad. it. «Il cancelliere ed i ministri per rimanere in carica hanno bisogno della fiducia del Reichstag. Ognuno di essi deve dimettersi se il *Reichstag*, con espressa deliberazione, gli ritiri la sua fiducia», in C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946.

[1114] Sulla classificazione della forma di governo della Repubblica di Weimar vi sono diverse opinioni. Parte della dottrina ritiene la qualifica come forma di governo parlamentare di stampo dualista; in tal senso, M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, Cacucci, 2017, p. 68; F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 82 ss. *Contra* L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 644-645. Sui caratteri della forma di governo weimariana si veda, F. GLUM, *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Grossbritannien und Frankreich*, Beck, Monaco di Baviera, 1950; G. ANSCHÜTZT, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919. Ein Kommentar für Wissenscahft und Praxis*, Stilke, Berlino, 1933, pp. 314 ss.

[1115] Intendendo indicare con tale termine «ogni [..] forza organizzata, che si proponga di rovesciare le strutture e le basi stesse del sistema sociale e statuale» (Si v. *Antisistema (voce)*, in Treccani.it, *Enciclopedia*).

[1116] H. HERRFAHRDT, *Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis,* Otto Liebmann, Berlino, 1927; C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlino, 1928, p. 450, trad. it., A. CARACCIOLO, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984; E. FRAENKEL, *Abschied von Weimar?*, in *Die Gesellschafit*, n. 2/1932, pp. 109-124, ora in ID, *Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise 1931-1932*, WGB, Darmstadt, 1968, trad. it, A. BOLAFFI, *Ernst Fraenkel: riforma della costituzione e socialdemocrazia,* in *MicroMega*, n. 4/1990, pp. 69-81.

dunque, il Presidente nominava un Governo di minoranza – essendo ciò possibile a causa dell'assenza del voto di fiducia iniziale. Dopo poco, però, appena il Governo intraprendeva iniziative politicamente significative, l'Assemblea manifestava il suo dissenso attraverso una mozione di sfiducia, a seguito della quale veniva nominato nuovamente un Governo di minoranza in quanto non vi era alcuna forza politica in Parlamento in grado di sostenere autonomamente – o con una coalizione sufficientemente omogenea – un Governo. Dunque, il nuovo Esecutivo formatosi si differenziava dal precedente solo per piccole modifiche, politicamente insignificanti, che non consentivano di risolvere il cortocircuito politico-istituzionale appena descritto[1117].

Le prime soluzioni proposte furono di carattere interpretativo. Si sosteneva che tale applicazione dell'art. 54 *WRV* (disciplinante il rapporto di fiducia) fosse priva di logica e che invece si dovesse ricercare un'interpretazione razionale e sistematica della disposizione che circoscrivesse la portata applicativa dell'obbligo di dimissioni ivi previsto. Infatti, secondo questa lettura – dato che la sfiducia a un Governo di minoranza senza che l'Assemblea fosse in grado di sostenerne un altro non aveva altro effetto se non quello di generare una paralisi istituzionale – si doveva ritenere che l'Esecutivo avesse il dovere costituzionale di dimettersi a seguito di approvazione della mozione di sfiducia soltanto ove vi fosse stato un nuovo Governo pronto a entrare in carica in quanto supportato da quella stessa maggioranza che aveva deliberato la sfiducia.

Sulla scia di questa riflessione si pone quella di Carl Schmitt, il quale giunse alle medesime conclusioni ma attraverso un'analitica ricostruzione della *ratio* dell'art. 54 *WRV*. In primo luogo, egli elaborò un'interpretazione di tipo letterale della disposizione, per descrivere come in teoria avrebbe dovuto articolarsi il rapporto di fiducia. L'art. 54 *WRV* è costituito da due disposizioni. Una prima che recita «Il cancelliere ed i ministri del Reich per rimanere in carica hanno bisogno della fiducia del *Reichstag*»[1118]; una seconda per cui ‹‹ognuno di essi deve dimettersi, se il *Reichstag* con espressa deliberazione, gli ritiri la sua fiducia»[1119]. Secondo la lettura di Schmitt, il riferimento del primo comma alla "fiducia del *Reichstag*" implicava necessariamente che il Governo, al momento della sua costituzione, dovesse essere sostenuto da una maggioranza in Parlamento. Dunque, pur non essendo prevista la manifestazione espressa della fiducia iniziale, essa era implicitamente richiesta dalla logica della disposizione, che infatti non consentiva la permanenza in carica di un Governo privo di fiducia. Argomentando diversamente – per esempio sostenendo che il riferimento del primo comma avrebbe invece riguardato la possibilità per il Parlamento di sfiduciare il Governo in ogni momento e non invece la necessità di una fiducia iniziale – non avrebbe avuto senso la previsione al secondo comma dell'articolo, il cui significato sarebbe già stato contenuto nel primo. Dunque, il primo comma era dedicato alla fiducia iniziale, mentre il secondo completava la disciplina del rapporto di fiducia, prevendendo che il Cancelliere e i suoi ministri avessero obbligo di dimissioni a seguito di una manifestazione, questa volta necessariamente espressa, della sfiducia da parte dell'Assemblea. Quindi, secondo la lettera della disposizione, dal primo comma discenderebbe l'inammissibilità di Governi privi del sostegno iniziale di una maggioranza in Assemblea, mentre, in ragione della seconda, le

[1117] H. HERRFAHRDT, *Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis*, cit., p. 15.

[1118] C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., p. 450.

[1119] *Ibidem*.

dimissioni del Governo avrebbero dovuto verificarsi unicamente a seguito di un'espressa mozione di sfiducia. In mancanza di quest'ultima, il Governo avrebbe teoricamente avuto il dovere di proseguire il proprio mandato.

La prassi, però, come visto, si sviluppò in senso opposto: la repubblica di Weimar, sin dai suoi albori, fu caratterizzata da governi di minoranza e le crisi di Governo verificatesi, nella maggior parte dei casi, furono di natura extraparlamentare, in quanto «crisi di coalizione»[1120], in cui il Governo si dimetteva per un *input* politico diverso dall'approvazione di una mozione di sfiducia. In ragione di ciò, Schmitt affiancò all'interpretazione letterale dell'art. 54 *WRV*, anche un'interpretazione di tipo evolutivo, in cui tenendo conto di questa prassi, provò ad individuare la coerenza sistematica della disposizione. In primo luogo, egli mise in luce come la maggioranza di coalizione, a sostegno del Governo al momento della sua formazione, da cui discendeva la fiducia iniziale implicita, non era una maggioranza omogenea e compatta, ma al contrario estremamente frammentaria; tale maggioranza si formava sul presupposto che ciascuna forza politica fosse disposta al compromesso pur di poter realizzare un'azione comune in sede di Governo e, proprio per questa ragione, Schmitt la definiva «maggioranza positiva»[1121]. Si notava poi, come anche in sede di approvazione della mozione di sfiducia, la maggioranza parlamentare fosse altrettanto frammentaria e frutto di un accordo tra diverse forze politiche, ma – a differenza di quanto accadeva per la maggioranza formatasi inizialmente per sostenere il Governo – questa maggioranza era carente del succitato carattere della "positività", proprio perché non proiettata poi ad alcuna azione comune. Schmitt la definiva una maggioranza basata «su un mero accordo negativo, un accordo che [..] nella maggioranza dei casi è logicamente, giuridicamente e politicamente inutile»[1122]. Per restituire dignità e coerenza sistematica all'istituto della mozione di sfiducia, era quindi necessario, secondo l'interpretazione evolutiva proposta dall'Autore, far sì che anche la maggioranza in sede di sfiducia fosse connotata dal carattere della "positività", che appunto si realizzava unicamente quando le forze politiche coinvolte non solo esprimevano il loro dissenso verso il Governo in carica, ma fossero anche disposte ad un'azione comune. In assenza di tale predisposizione, la mozione di sfiducia altro non era che un atto di mero ostruzionismo, non riconducibile nell'alveo della disposizione costituzionale dell'art 54 *WRV*, in quanto non rispondente ad alcuna ratio, da cui dunque non si poteva far discendere un obbligo di dimissioni del Governo, salvo che non fosse contemporaneamente ordinato lo scioglimento del Parlamento[1123].

3. *Il rapporto fiduciario nella sistematica della Grundgesetz.*

Le vicende storiche antecedenti all'ascesa del nazionalsocialismo[1124] e le riflessioni dottrinali *supra* (§ 2) tratteggiate ebbero un ruolo centrale nei dibattiti del *Parlamentarischer*

[1120] *Ivi* p. 452.
[1121] *Ivi*, p. 453.
[1122] *Ibidem*.
[1123] *Ivi*, pp. 450-454.
[1124] H.A. WINKLER, *Grande storia della Germania. Un lungo cammino verso Occidente,* vol. I *Dalla fine del Sacro Romano Impero al crollo della Repubblica di Weimar,* Donzelli, Roma, 2004, pp. 55 ss.; D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del* Grundgesetz, in *Nomos*, n. 2/2012, pp. 1 ss.

Rat – comitato costituente riunitosi a Bonn nel 1948 per la stesura della Legge fondamentale (*Grundgesetz*), entrata in vigore il 23 maggio 1949[1125].

L'esperienza weimariana fu il ‹‹*Negativmodell*››[1126] da cui dedurre quali avrebbero dovuto essere le caratteristiche strutturali del nuovo testo costituzionale; il nuovo ordine nasceva, come sempre accade, come reazione rispetto all'esperienza storica precedente. In primo luogo, si optò per una democrazia parlamentare pura, priva dell'elemento dualistico – rappresentato dall'elezione diretta sia del *Reichstag* che del Presidente del *Reich* – proprio invece della Costituzione di Weimar. Si decise inoltre di non reintrodurre il c.d. *Notstandartikel*[1127] – disposizione della precedente Costituzione che consentiva di attivare lo stato di emergenza attribuendo poteri straordinari al Presidente che comportavano – tra l'altro – la possibilità di sospendere l'efficacia dei diritti fondamentali. Altre novità si individuano nella previsione di un meccanismo di revisione costituzionale rafforzato[1128], nell'introduzione di un organo di giustizia costituzionale[1129] (*Bundesverfassungsgericht*) e nella attribuzione di un ruolo di preminenza ai diritti fondamentali, inseriti nel capo primo del testo[1130] (e non più negli articoli finali come nella previgente Costituzione). Inoltre, proprio alla luce della precedente esperienza, si volle cercare di garantire quanto più possibile la stabilità politica del Paese, evitando pericolosi vuoti di Governo, attraverso l'introduzione del *konstruktives Misstrauensvotum*[1131]. Rispetto all'ultimo aspetto menzionato, il dibattito era decisamente polarizzato. Riassumendone gli aspetti salienti, da un lato vi era chi sosteneva che razionalizzare ulteriormente il rapporto di fiducia non avrebbe avuto alcuna utilità dato che il voto di sfiducia *ex* articolo 54 *WRV* era stato utilizzato solamente in due occasioni[1132]; dall'altro lato vi era, invece, chi constatava come la mozione di sfiducia giocasse un ruolo chiave negli equilibri della forma di governo poiché – pur essendo vero che le crisi di governo

---

[1125] A. KATZ, *Staatsrecht. Grundkurs öffentlichen Recht*, C.F.Müller, , Heidelberg, 2010, pp. 54-61.

[1126] D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del* Grundgesetz, cit., p.2.

[1127] Art. 48 *WRV*: ‹‹ *Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.*

Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen. Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen. Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs.2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen. Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz››. Trad. it: ‹‹Se un Land non adempie gli obblighi impostigli dalla Costituzione o da una legge del *Reich*, il Presidente può costringervelo con l'aiuto della forza armata. Il Presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153. Di tutte le misure prese ai sensi dei precedenti commi il Presidente deve senza indugio dare notizia al *Reichstag*. Le misure stesse devono essere revocate se il *Reichstag* lo richieda. Nel caso di urgente necessità, il Governo di un *Land* può adottare nel proprio territorio le misure provvisorie indicate nel secondo comma. Esse vanno revocate se lo richiedono il Presidente del *Reich* o il *Reichstag*. Norme più particolari saranno date con legge del *Reich*.›› in F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., p. 225.

[1128] Art. 79 *GG*.

[1129] Art. 93 *GG*.

[1130] Artt. 1-19 *GG*.

[1131] Art. 67 *GG*.

[1132] G. ANSCHÜTZ, R. THOMA, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*¸ I, Mohr Siebeck, Tubinga, 1930, p. 506.

durante l'esperienza weimariana fossero state principalmente di natura extraparlamentare – esse erano in realtà comunque strettamente connesse alla disciplina giuridica del rapporto fiduciario in quanto, in molti casi, la crisi extraparlamentare era stata l'effetto anticipato di un imminente voto di sfiducia[1133].

Prevalse la seconda posizione e dunque si iniziò a discutere su come strutturare una disposizione che consentisse al *Bundestag* di esprimere la sfiducia, ma unicamente a patto che fosse in grado di sostenere un nuovo Governo. I punti più critici riguardavano i seguenti aspetti: in primo luogo a chi rivolgere la sfiducia, se al solo Cancelliere o all'intero Governo; si discuteva poi dell'ampiezza di poteri in capo al Presidente federale in tale procedimento, in particolare se il suo ruolo dovesse essere speculare a quello svolto nella fase di formazione iniziale del Governo[1134]. Infine, dopo diverse proposte, si optò – per le ragioni che si vedranno – per un procedimento in cui la mozione di sfiducia è rivolta unicamente al Cancelliere e in cui il Presidente federale svolge un ruolo molto più ridimensionato rispetto a quello assegnatogli in sede di formazione del governo. La *ratio* di tali scelte è comprensibile unicamente se si cala la disciplina della mozione di sfiducia nel sistema di disposizioni che regolano la formazione del Governo (*Regierungsbildung*) e il rapporto di fiducia nel suo complesso. Si procederà dunque, per le suddette ragioni di metodo, prima alla descrizione della *Regierungsbildung*, poi all'analisi degli articoli 67 e 68 *GG* che disciplinano, rispettivamente, la mozione di sfiducia e la questione di fiducia.

3.1. La formazione del Governo: articoli 63 e 64 GG.

L'elezione del Cancelliere e la formazione del Governo sono regolate, rispettivamente, dagli articoli 63[1135] e 64[1136] *GG*, di cui si riporta il testo in traduzione italiana in nota.

[1133] L. BERTHOLD, *Das konstruktive Misstrauensvotum und seine Ursprünge in der weimarer Staatsrechtslehre*, in *Der Staat*, n. 1/1997, pp. 81-94.

[1134] S. FILIPPONE THAULERO, *La "sfiducia costruttiva" nella Legge Fondamentale tedesca*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 57/1990, p. 593-596; M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 102 ss.

[1135] Art. 63 *GG*: «*Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt. Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen. Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, so kann der Bundestag binnen vierzehn Tagen nach dem Wahlgange mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen Bundeskanzler wählen. Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. 2Vereinigt der Gewählte die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich, so muß der Bundespräsident ihn binnen sieben Tagen nach der Wahl ernennen. Erreicht der Gewählte diese Mehrheit nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen*»; trad. it. ‹‹il Cancelliere federale è eletto senza dibattito dal *Bundestag* su proposta del Presidente federale. È eletto chi raccoglie i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*. L'eletto va nominato dal Presidente federale. Se il candidato proposto non è eletto, il *Bundestag* può, entro quattordici giorni dallo scrutinio, eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri. Se un'elezione non ha luogo entro questo termine, si procede immediatamente a un nuovo scrutinio in esito al quale è eletto chi raggiunge la maggioranza semplice dei voti. Se l'eletto ottiene i voti della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale deve nominarlo entro sette giorni dall'elezione. Se l'eletto non raggiunge questa maggioranza, il Presidente federale deve, entro sette giorni, nominarlo oppure sciogliere il Bundestag››, in F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., pp. 320-321.

[1136] Art. 64 *GG*: «*Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu*

Il Cancelliere, capo del Governo, è eletto attraverso elezione indiretta, a scrutinio segreto, da parte di una soltanto delle due Camere; in tale procedimento il Presidente federale ha un ruolo importante. In primo luogo, propone il candidato Cancelliere; se però quest'ultimo non viene eletto in prima battuta, vi è una seconda tornata elettorale in cui l'Assemblea può eleggere a maggioranza dei suoi membri un altro candidato, svincolandosi dalla proposta presidenziale. In secondo luogo, il Presidente ha il dovere o il potere, a seconda dei casi, di nomina del Cancelliere eletto. L'obbligo di nominare il Cancelliere sussiste quando quest'ultimo è eletto con la maggioranza dei membri del *Bundestag*, sia se tale maggioranza è raggiunta nella prima tornata elettorale sia nelle due successive ed eventuali. Se invece non si riesce a raggiungere una maggioranza così ampia è prevista una norma di chiusura: è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti, ma, in questo caso, sarà il Presidente federale a valutare (esercitando quindi un *potere*) se è più opportuno procedere con la nomina oppure se sciogliere il *Bundestag*[1137]. Dunque, l'ampiezza dei poteri presidenziali varia a seconda della capacità dell'organo parlamentare e delle forze politiche di trovare un accordo per sostenere l'Esecutivo[1138]. Già in questa prima fase si nota l'essenza che caratterizza tutta la Legge fondamentale: il potere legislativo è preminente, fintanto che sia in grado di esercitare pienamente ed efficacemente le sue funzioni. In caso contrario, soccorrono altri organi dello Stato espandendo le proprie prerogative. Inoltre, si noti fin da ora una seconda caratteristica, già messa in luce ricostruendo i lavori dell'organo costituente: evitare vuoti di Governo. Il procedimento di elezione del Cancelliere è scandito da tempi definiti e pur di garantire la conclusione dello stesso si è disposti ad eliminare il *quorum* previsto nelle prime fasi.

Infine la *Regierungsbildung* si conclude con i passaggi descritti dall'art. 64 *GG*; il Cancelliere nomina i suoi Ministri (mantenendo poi uno speculare potere di revoca per tutta la durata del suo mandato) e il Governo, nel suo complesso, presta poi giuramento davanti al *Bundestag*. Dunque, il rapporto di fiducia riguarda unicamente il Cancelliere; i Ministri sono legati al Cancelliere sia dalla regola del *simul stabunt aut simul cadent*, sancita dall'art. 69 *GG*, sia dal suddetto potere di revoca[1139].

Conclusa l'analisi della formazione del Governo e dell'articolazione iniziale del rapporto fiduciario, è possibile addentrarsi nelle disposizioni che regolano la cessazione del rapporto fiduciario.

3.2. La sfiducia costruttiva e la questione di fiducia: articoli 67 e 68 GG.

---

entlassen. Der Bundespräsident muß dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen. Zwischen dem Antrage und der Wahl müssen achtundvierzig Stunden liegen»; trad. it. «I Ministri federali sono nominati e revocati dal Presidente federale, su proposta del Cancelliere federale. All'atto dell'assunzione delle loro cariche, il Cancelliere federale e i Ministri federali prestano dinanzi al *Bundestag* il giuramento di cui all'art. 56.››, in F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., p. 321.

[1137] A. KATZ, *Staatsrecht. Grundkurs öffentlichen Recht*, cit., p. 212; H.J. PAPIER, C. KRÖNKE, *Grundkurs öffentlichen Recht 1*, C.F. Müller, Heidelberg, 2022, pp. 212- 215; C. DEGENHART, *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg, 2020, pp. 287-291; H. MAURER, *Staatsrecht I*, C. H. Beck., Monaco di Baviera, 2010, § 14.

[1138] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 114.

[1139] F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn,* cit., p. 118-120.

La cessazione del rapporto di fiducia può avvenire o per iniziativa dell'organo parlamentare oppure per *input* dell'Esecutivo che può verificare, in qualsiasi momento, la sussistenza e l'ampiezza del sostegno parlamentare al suo operato.

Il primo caso è disciplinato dall'art 67 *GG*[1140] che attribuisce al *Bundestag* il potere di revocare la fiducia al Cancelliere; l'esercizio di tale potere è però subordinato alla condizione che l'Assemblea che decide di attivarlo, sfiduciando il Cancelliere in carica, sia in grado – contestualmente – di eleggere un nuovo Cancelliere. La mozione è destinata al solo Cancelliere, deve essere votata a maggioranza assoluta e il Presidente federale deve nominare il nuovo Cancelliere eletto dal *Bundestag*. È previsto un intervallo di quarantotto ore tra la presentazione della mozione e la votazione della stessa. La disciplina è completata dal paragrafo 97 del regolamento interno del *Bundestag*[1141], che introduce un *quorum* pari a un quarto dei membri dell'Assemblea per richiedere la votazione della sfiducia, il voto a scrutinio segreto (coerentemente a quanto previsto per l'elezione del Cancelliere *ex* art. 63 *GG*) e la precisazione per cui stesso all'interno della mozione presentata per la sfiducia debba già essere indicato il nome di colui che dovrà essere eletto, a pena di inammissibilità. Infine, è sancito che, qualora vengano presentate più mozioni, la votazione debba comunque essere unica[1142].

La possibilità di verifica del rapporto fiduciario è invece prevista dall'articolo 68 *GG* che disciplina la questione di fiducia (*Vetrauensfrage*). Il procedimento previsto è piuttosto articolato e conviene, anche in questo caso, rinviare al testo della disposizione[1143]. Il Cancelliere può verificare la solidità del proprio Governo – la propria ‹‹*Handlungsfähigkeit*››[1144] (capacità d'azione) – presentando la questione di fiducia. A questo

---

[1140] Art. 67 *GG*: «*Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muß dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen. Zwischen dem Antrage und der Wahl müssen achtundvierzig Stunden liegen*»; trad. it: ‹‹Il *Bundestag* può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale solo se, a maggioranza dei suoi membri, elegga un successore e chieda al Presidente federale la revoca del Cancelliere federale. Il Presidente federale deve dar seguito alla richiesta e nominare la persona eletta. Tra la mozione e la votazione devono intercorrere quarantotto ore.›› in F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., p. 322.

[1141] § 97 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestage*: «*Der Bundestag kann auf Antrag gemäß Artikel 67 Abs. 1 des Grundgesetzes dem Bundeskanzler das Mißtrauen aussprechen. Der Antrag ist von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einer Fraktion, die mindestens ein Viertel der Mitglieder des Bundestages umfaßt, zu unterzeichnen und in der Weise zu stellen, daß dem Bundestag ein namentlich benannter Kandidat als Nachfolger zur Wahl vorgeschlagen wird. Anträge, die diesen Voraussetzungen nicht entsprechen, dürfen nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden. Ein Nachfolger ist, auch wenn mehrere Wahlvorschläge gemacht sind, in einem Wahlgang mit verdeckten Stimmzetteln (§ 49) zu wählen. Er ist nur dann gewählt, wenn er die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt. Für den Zeitpunkt der Wahl gilt Artikel 67 Abs. 2 des Grundgesetzes*».

[1142] A. KATZ, *Staatsrecht. Grundkurs öffentlichen Recht*, cit., p. 213; H.J.PAPIER, C. KRÖNKE, *Grundkurs öffentlichen Recht 1*, cit., pp. 214 ss.; C.DEGENHART, *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*, cit., p. 291.

[1143] Art. 68 *GG*: ‹‹*Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt. Zwischen dem Antrage und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen.*›› trad. it: ‹‹Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il *Bundestag*. Il potere di scioglimento viene meno qualora il *Bundestag* elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale. Tra la presentazione della mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore» in F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., p. 322.

[1144] A. KATZ, *Staatsrecht. Grundkurs öffentlichen Recht*, cit., p. 213.

punto possono aprirsi diversi scenari. Se la fiducia è confermata con il consenso della maggioranza assoluta del *Bundestag*, il Governo procede semplicemente il proprio mandato. Se invece non è raggiunta tale maggioranza, il Cancelliere può intraprendere diverse strade. Teoricamente, posto che la disposizione non prevede un obbligo di dimissioni a seguito della reiezione della fiducia, potrebbe scegliere di rimanere in carica – anche se la sua posizione sarebbe inevitabilmente precaria dal punto di vista politico e sempre soggetta alla mozione di sfiducia del *Bundestag*, da cui discenderebbe l'obbligo di dimissioni. In alternativa, egli può proporre al Presidente federale lo scioglimento anticipato, entro ventuno giorni. In tale ultimo caso, il *Bundestag* potrà evitare lo scioglimento unicamente se – in tale arco temporale – riesca ad eleggere un nuovo Cancelliere a maggioranza dei sui membri[1145]. Si noti che la *Vertrauensfrage* tedesca, a differenza della questione di fiducia italiana, non è posta su una specifica proposta normativa del Governo, ma si presenta come una sorta di «mozione di fiducia su richiesta del Cancelliere»[1146]. Inoltre, essa deve essere votata a scrutinio palese, proprio per rendere chiara la posizione dei membri dell'Assemblea rispetto al Governo e per farne eventualmente valere la responsabilità politica[1147]. Quella appena descritta sarebbe la modalità fisiologica d'impiego della questione di sfiducia, definita dalla dottrina "*echte Vertrauensfrage*" (questione di fiducia autentica), in contrapposizione alla così detta "*unechte Vertrauensfrage*" (questione di fiducia non autentica)[1148] che è la denominazione utilizzata per descrivere le ipotesi in cui invece la questione di fiducia è utilizzata strumentalmente per provocare lo scioglimento anticipato del Governo[1149]. Infatti, nel sistema tedesco, le possibilità di scioglimento anticipato del *Bundestag* sono strettamente regolamentate e corrispondono a ipotesi tassative – tra cui quelle già analizzate dell'elezione del Cancelliere alla terza tornata elettorale senza il raggiungimento della maggioranza assoluta (*ex* art. 63 *GG*) e della questione di fiducia, a cui si aggiunge l'ipotesi prevista dall'articolo 81 *GG* relativa allo stato di emergenza legislativa. Tale rigidità nella regolamentazione del potere di scioglimento, confinato nelle ipotesi tassativamente elencate, è assolutamente necessaria per controbilanciare l'introduzione di una significativa limitazione del potere parlamentare, rappresentata dal carattere della "positività" come condizione necessaria per la presentazione della mozione di sfiducia[1150].

Dall'analisi della disciplina della mozione di sfiducia e della questione di fiducia emerge un aspetto comune ad entrambi gli istituti: il carattere "costruttivo". In entrambi infatti l'organo Esecutivo è obbligato a dimettersi soltanto qualora l'organo parlamentare sia in grado di individuare e sostenere un nuovo Cancelliere. La costruttività è strettamente funzionale, come detto, ad evitare vuoti di Governo, ma anche ad evitare che la revoca della fiducia possa tradursi in un atto di mero ostruzionismo. Inoltre, anche in questo caso, si può

[1145] C. DEGENHART, *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*, cit., pp. 291-294.

[1146] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva,* cit., p. 124.

[1147] C. DEGENHART, *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*, cit., pp. 291-294.

[1148] A. ZEI, *L'organizzazione del Governo in Germania*, in F. LANCHESTER, *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 178 ss; H. KLEIN, *Die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art. 68 GG. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 1983*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 3/1983, p. 402 ss.; K. NICLAUSS, *Auflösung oder Selbstauflösung? Anerkennung zur Verfassungsdiskussion nach der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers 2005,* in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2006, pp. 40 ss.

[1149] La *unechte Vertrauensfrage* si è verificata nel 1972 con il Cancelliere Brandt; nel 1982 con il Cancelliere Kohl; nel 2005 con il Cancelliere Schröder.

[1150] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva,* cit., p. 122-129.

notare come i poteri di alcuni organi siano commisurati alla capacità del *Bundestag* di assolvere al proprio ruolo costituzionale nel rapporto fiduciario e al suo fisiologico funzionamento; il potere di scioglimento, esercitato dal Presidente federale, su proposta del Cancelliere, è infatti neutralizzato se l'organo parlamentare si rivela in grado di sostituire il Cancelliere stesso.

In conclusione, se è certamente vero che la gestione del potere esecutivo nell'ordinamento tedesco è orientata al c.d. *Kanzlerprinzip* (principio monocratico o del Cancelliere)[1151] e che il ruolo di quest'ultimo è rafforzato dal carattere costruttivo della mozione di sfiducia, è anche da sottolineare la costante centralità dell'organo parlamentare, le cui prerogative si restringono unicamente quando emergono le segnalate criticità, le quali rischierebbero altrimenti di provocare un *impasse* politico e istituzionale. Proprio tale aspetto consente di classificare la forma di governo tedesca come forma di governo parlamentare, nonostante parte della dottrina tenda ad utilizzare il termine "Cancellierato", enfatizzando invece i primi aspetti segnalati.

4. Aspetti critici della sfiducia costruttiva.

La prima considerazione svolta in dottrina riguarda la prassi applicativa della sfiducia costruttiva. Si sostiene la sostanziale inutilità dell'istituto, appellandosi alla sua rarissima applicazione negli ordinamenti che lo prevedono[1152]. A tale critica si può però ribattere sottolineando che l'essenza della mozione di sfiducia costruttiva si ritrova nella sua funzione ‹‹deterrente››[1153] che dunque ne determina il successo solo se ad essa non viene fatto frequentemente ricorso.

Accanto a tale considerazione, ve ne sono poi delle altre che guardano alla natura dell'istituto e al suo ruolo sistematico. In primo luogo, si smentisce la premessa che è alla base dell'origine della sfiducia costruttiva – secondo cui questa sarebbe un'efficace soluzione al problema dell'instabilità dell'Esecutivo – sostenendo che tale disfunzione della forma di governo è di natura squisitamente politica e che dunque non può essere neutralizzata attraverso la razionalizzazione che è invece strumento di carattere giuridico. In secondo luogo, si sostiene che la sfiducia costruttiva sarebbe uno strumento del tutto inefficace rispetto alle crisi di Governo di natura extraparlamentare.

Iniziando dall'analisi del primo punto, secondo cui l'instabilità degli Esecutivi sarebbe un problema di natura politica, appare interessante riportare come autorevole dottrina tedesca – nell'introdurre l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva in un manuale di diritto pubblico – effettui la seguente considerazione: «i presupposti e il funzionamento della forma di governo parlamentare sarebbero certamente travisati, se [la sfiducia costruttiva] fosse considerata come essenziale elemento di progresso per garantire la stabilità governativa»[1154].

[1151] F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*¸ cit., pp. 118-119.

[1152] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 222; H. RIDDER, *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1975, p. 156; K. LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, Mohr (Siebeck), Tubinga, 1975, p. 931.

[1153] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 223.

[1154] K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*¸ C.F. Müller, Heidelberg, 1990, p. 243; sul medesimo tema anche P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, cit., pp. 23 ss.

Si prosegue spiegando che, infatti, l'art 67 *GG* si limita a impedire che una maggioranza parlamentare, non in grado di formare un Governo, possa provocare la caduta di quello in carica, ma non è invece in grado di evitare (anzi, forse addirittura consente) che permangano in carica Governi di minoranza «condannati ad un'impotenza politica»[1155]. Ciò, infatti, si verifica sia nel caso in cui via sia una maggioranza parlamentare idonea per sfiduciare il Governo, ma non così coesa da poter individuare un nuovo Cancelliere, sia quando il Governo promuova la questione di fiducia ex articolo 68 *GG*, a cui però poi non segue né l'elezione di un nuovo Governo né lo scioglimento del *Bundestag*[1156]. Dunque, in tali casi, solo formalmente è garantita la stabilità governativa, di cui è simbolo la continuità nella legislatura, ma, di fatto, si ha un Governo in carica incapace di governare efficientemente, in quanto sprovvisto del necessario sostegno parlamentare. Secondo tale dottrina, l'unica vera garanzia di stabilità politica è un Governo sostenuto da una maggioranza parlamentare chiara e certa e, dunque, qualora questa manchi, la soluzione migliore è il ritorno alle urne.

Le medesime conclusioni, sul carattere politico del problema, erano state già raggiunte da autorevole dottrina italiana, attraverso un ragionamento che parte però da presupposti diversi e che si colloca nell'ambito della riflessione sulla forma di governo[1157]. Nel ripercorrere i tratti caratteristici dell'esperienza costituzionale della Repubblica federale tedesca, si affermò che i presupposti del successo di questa democrazia e della sua «enorme distanza da Weimar»[1158] non vanno di certo ricercati nel voto di sfiducia costruttiva, ma in tre ragioni del tutto diverse. Infatti, gli elementi che conferiscono stabilità alla Repubblica federale tedesca sono: «disciplina e coesione dei maggiori partiti che sono stati in grado di esprimere *leader* da presentare al popolo come candidati alla Cancelleria, marginalità delle posizioni antisistema e potenziale capacità di governo riconosciuta a tutte le maggiori forze politiche, tendenza a rispettare i patti di coalizione conclusi su basi di sufficiente chiarezza»[1159]. Quindi, coerentemente con l'idea di fondo di tale ragionamento, secondo cui «le forme di Governo dello Stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal sistema dei partiti»[1160], proprio quest'ultimo sarebbe la chiave del buon funzionamento del sistema costituzionale di Bonn e il vero elemento di distanza dalla Repubblica di Weimar. Tale elemento di differenza comporta, infatti, anche una diversa classificazione delle due forme di Governo nelle categorie proposte, per cui la prima rientra tra le forme di Governo parlamentare a «multipartitismo temperato»[1161] (se non addirittura, secondo altri autori, tra quelle cosiddette a ‹‹bipartitismo rigido››[1162]), mentre la seconda tra le forme di Governo parlamentare «a multipartitismo estremo»[1163]. Si mise inoltre in luce come la sfiducia costruttiva sia stata concepita dal Costituente tedesco ‹‹con il pensiero rivolto alla situazione di Weimar››[1164]; dunque l'opportunità di introdurre questo specifico istituto è stata vagliata tenendo conto delle caratteristiche di quel sistema politico e partitico,

[1155] K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 244.
[1156] *Ivi*, p. 243-245.
[1157] L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., pp. 634-675.
[1158] *Ivi* p. 654.
[1159] *Ibidem*.
[1160] *Ivi*, p.638.
[1161] *Ivi*, pp. 651-654.
[1162] *Ivi*, p.653.
[1163] *Ivi*, pp. 654-657.
[1164] *Ivi*, p.654, nota 85.

temendo che le stesse potessero ripresentarsi nella neonata democrazia, cosa che però non è poi accaduta, segnando – secondo tale dottrina – l'inutilità del correttivo costruttivo nell'istituto della mozione di sfiducia.

Questa riflessione sull'incidenza del sistema dei partiti sulla forma di governo, sull'origine della sfiducia costruttiva e sul ruolo di quest'ultima nell'attuale assetto della forma di governo tedesca è utile anche per ragionare sulla compatibilità di tale istituto, e più in generale del "principio costruttivo", con il sistema partitico e con la forma di governo parlamentare italiana. Bisogna appunto chiedersi se il nostro sistema partitico sia più vicino a quello della Repubblica federale tedesca oppure a quello della Repubblica di Weimar; nel primo caso – se si condivide il ragionamento appena svolto – non sarebbe necessaria la sfiducia costruttiva in quanto la stabilità degli Esecutivi è già garantita dalla stabilità sistema dei partiti; nel secondo caso, invece, bisognerebbe ricercare elementi di razionalizzazione per assicurare una maggiore stabilità governativa, messa a rischio proprio dall'estrema frammentarietà delle forze politiche. La dottrina da ultimo citata ricomprese la Repubblica italiana, «con particolare riguardo al ciclo postdegasperiano»[1165], nell'ambito dei governi parlamentari a multipartitismo esasperato – dunque nella medesima categoria della Repubblica di Weimar. Nonostante lo scenario politico non sia più quello dell'epoca, sia per il significativo cambiamento del c.d. fattore geopolitico, sia soprattutto per l'abbandono del sistema elettorale proporzionale puro, appare comunque che l'assetto attuale della forma di governo parlamentare italiana sia più vicino al multipartitismo esasperato che a quello moderato. In ragione di ciò, la sfiducia costruttiva sembra essere confacente, almeno sotto questo primo punto di vista, allo scenario attuale.

La seconda critica menzionata, secondo cui la sfiducia costruttiva non sarebbe in grado di impedire crisi di natura extraparlamentare, fu avanzata da parte della dottrina tedesca già nel 1950. In commento alle nuove disposizioni della Legge fondamentale del '48, si sottolineava che se queste certamente assicurano al Cancelliere e al suo Governo una posizione piuttosto solida, non riescono però ad impedire che si configuri quella dialettica intrinseca alla forma di governo parlamentare ed essenziale per il corretto funzionamento della stessa, consistente in deliberazioni critiche del Parlamento nei confronti del Governo. Ciò comporta che, anche un Governo "blindato" dalla possibilità di approvare mozioni di sfiducia solo costruttive, potrebbe essere comunque politicamente indebolito da censure parlamentari di altro tipo, che, pur non determinando un obbligo giuridico di dimissioni, comunque esprimono una sfiducia "politica" dell'Esecutivo in carica[1166]. Ciò conduce a due possibili risultati, entrambi antitesi della stabilità governativa: o il Governo continua a governare privo di un sostegno parlamentare, oppure dà luogo ad una crisi extraparlamentare attraverso le proprie spontanee dimissioni[1167], vanificando dunque l'utilità della sfiducia costruttiva.

Tale critica è stata poi riproposta anche nel dibattito italiano sul tema[1168], in cui si sottolinea che le crisi di governo sono unicamente di natura extraparlamentare e dunque non avrebbe senso introdurre la mozione di sfiducia costruttiva, istituto che incide unicamente sulle crisi

---

[1165] L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 654.

[1166] H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystem,* Duncker&Humblot, Berlino, 1973, p. 290 ss.

[1167] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 229.

[1168] S. CECCANTI, *Dalle istituzioni locali alla forma di governo nazionale,* in *Scienza e Politica*, n. 25/2001, pp. 39-42; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, p. 151.

parlamentari. Il presupposto di tale critica è certamente condivisibile, in quanto la natura extraparlamentare delle crisi di Governo italiane è un dato di fatto. Ciò che però forse può essere rivisto è l'effetto che la sfiducia costruttiva potrebbe indirettamente avere sulle stesse.

Innanzitutto, se non ci si limita alla considerazione della sola mozione di sfiducia in senso costruttivo, ma si amplia l'orizzonte della propria analisi considerando il principio costruttivo nella sua *sistematicità*, dunque nella sua applicazione ad ogni istituto che interviene nel rapporto fiduciario e ne determina le concrete connotazioni, si può individuare un generale «effetto stabilizzante»[1169] dello stesso. Esso infatti in primo luogo incide direttamente sul fenomeno, in quanto in alcuni casi la mera presentazione della mozione di sfiducia ha comportato «effetti dissolventi di fatto»[1170], cioè non si è giunti alla votazione in Aula della stessa in quanto è stata proceduta dalla presentazione delle spontanee dimissioni del Governo[1171]. Inoltre, si ritiene che il principio costruttivo avrebbe anche un generale effetto di responsabilizzazione dei partiti politici, i quali sarebbero consapevoli che la scelta di apertura di una crisi parlamentare richiede che essi siano anche in grado di risolverla. A sostegno delle argomentazioni esposte, si propone una tabella che mostra i dati relativi alle crisi di Governo in quattro Stati in cui è presente la sfiducia costruttiva, o fin dall'entrata in vigore delle rispettive Costituzioni (Germania, Spagna), oppure in cui la sfiducia costruttiva è stata introdotta in una fase successiva (Belgio, Israele). Questo secondo gruppo di dati appare di particolare interesse, in quanto, fornendo gli elementi per un confronto, riesce a far risaltare gli effetti dell'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva. In quest'analisi si differenzia tra cause "discrezionali" o "tecniche" della fine del Governo. Le prime sono definite come cause derivanti da eventi provocati «deliberatamente dagli attori coinvolti, anche se quegli stessi attori possono ritenere di non avere altre opzioni»[1172], e che dunque, in altri termini, possono essere definite come «prodotto di considerazioni strategiche dei *leader* partitici quando si tratta di valutare le opzioni disponibili in determinate circostanze politiche»[1173]. Le cause di natura "tecnica" sono invece quelle che si verificano «per ragioni che sfuggono al controllo degli attori del gioco coalizionale»[1174]. In questo secondo gruppo rientra, per esempio, la caduta del Governo per le elezioni di fine mandato[1175].

[1169] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 26.

[1170] L. CIAURRO, *La mozione di sfiducia: un tabù che resiste*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, p. 76.

[1171] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 264.

[1172] E. DAMGAARD, *Cabinet Termination*, in K. STROM, W. MULLER, T. BERGMAN (a cura di), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 304, trad. it. in M. IMPROTA, *L'elisir di lunga vita? Sfiducia costruttiva e stabilità dei governi in prospettiva comparata,* in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche,* n. 2/2022, p. 282.

[1173] M. IMPROTA, *L'elisir di lunga vita? Sfiducia costruttiva e stabilità dei governi in prospettiva comparata,* cit., pp. 282-283.

[1174] E. DAMGAARD, *Cabinet Termination*, cit., p. 303, trad. it. in M. IMPROTA, *L'elisir di lunga vita? Sfiducia costruttiva e stabilità dei governi in prospettiva comparata,* cit., p. 283.

[1175] M. IMPROTA, *L'elisir di lunga vita? Sfiducia costruttiva e stabilità dei governi in prospettiva comparata,* cit., p. 283.

Paese	Periodo	N. governi	Durata media	N. dissoluzioni discrezionali	N. dissoluzioni tecniche	Voto di sfiducia
Belgio	1946-1993	34	489	19	15	Regolare a maggio-ranza semplice
Belgio	1993-2021	13	632	7	6	Sfiducia costrut-tiva
Germania	1949-2021	23	1108	4	19	Sfiducia costrut-tiva
Israele	1948-2001	28	656	13	15	Regolare a maggio-ranza semplice
Israele	2001-2021	7	1056	0	7	Sfiducia costrut-tiva
Spagna	1977-2021	16	944	2	14	Sfiducia costrut-tiva

Figura 1: Durata dei governi (giorni) e tipo di dissoluzione in Belgio, Germania, Israele e Spagna (1946-2021)[1176].

Nel proporre questi dati si è consapevoli del fatto che ogni Paese ha le proprie peculiarità storiche, politiche e istituzionali, che ciascuno è caratterizzato da forme di Governo ed equilibri costituzionali differenti e che ogni fattore incide sulla stabilità governativa, che dunque non può di certo essere attribuita unicamente agli effetti della sfiducia costruttiva. Queste diversità sono però proprio l'elemento che rende la comparazione preziosa per il presente studio. Si noti infatti che Germania e Spagna sono caratterizzate entrambe da una storia repubblicana con un bassissimo numero di "dissoluzioni discrezionali" dell'organo di Governo; in Belgio e in Israele proprio queste ultime sono significativamente diminuite a seguito dell'introduzione della sfiducia costruttiva. Dunque, si potrebbe affermare che, a prescindere dalle altre caratteristiche e dal sistema partitico di ciascuna realtà costituzionale, la sfiducia costruttiva ha prodotto comunque effetti positivi in termini di riduzione del numero di "dissoluzioni discrezionali" e dunque anche delle crisi di natura extraparlamentare. Ciò consente di immaginare che anche in Italia l'introduzione della sfiducia costruttiva potrebbe avere tale effetto positivo, confermando la tendenza analizzata in figura.

5. *Conclusioni: "principio costruttivo" e la forma di governo parlamentare italiana.*

Se, riflettendo sulle considerazioni appena svolte, si dovesse giungere a condividere l'opportunità di introduzione della sfiducia costruttiva in Italia, bisogna interrogarsi su quale sia lo strumento normativo più idoneo per tale intervento sulla forma di governo interna.

[1176] *Ibidem*.

La «duttilità»[1177] della forma di governo italiana è oggetto di un giudizio controverso: da un lato chi la considera come un pregio[1178] in quanto consente alla Costituzione di adattarsi tempestivamente ai cambiamenti della società e della politica, dall'altro chi la ritiene il punto in cui i Costituenti avrebbero fallito non riuscendo a rispettare quanto promesso al momento di approvazione dell'ordine del giorno Perassi[1179]. Nel secondo gruppo, si collocano anche quelle voci critiche che propongono un intervento volto a rafforzare la razionalizzazione del rapporto fiduciario. Per fare ciò, si è spesso ritenuto di dover ricorrere alla revisione costituzionale *ex* art. 138 Cost., principalmente per due ragioni: in primo luogo perché la disciplina del rapporto fiduciario è oggetto di specifica regolamentazione costituzionale all'art. 94 Cost. e dunque si immagina una necessaria modifica di quest'ultimo; in secondo luogo perché è stato il *modus operandi* costantemente riproposto, attraverso i vari tentativi di revisione costituzionale della forma di governo.

In questa sede, si vorrebbe invece proporre una riflessione che guarda alla possibilità di rafforzare il grado di razionalizzazione della forma di governo, e in particolare del rapporto fiduciario, attraverso l'introduzione della sfiducia costruttiva, introducendo l'istituto nei soli regolamenti parlamentari. L'inopportunità di una revisione costituzionale e la preferenza per l'opzione regolamentare è sorretta da diverse considerazioni, che verranno ora sinteticamente svolte. A tale proposta si potrebbe però immediatamente obiettare che una disposizione regolamentare in cui è prevista la mozione di sfiducia costruttiva rischierebbe di essere costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 94 Cost, nel quale è invece contemplata una mozione di sfiducia semplice. Quest'obiezione può però essere superata accogliendo un'interpretazione teleologicamente orientata dell'art. 94 Cost., volta a ricostruirne la *ratio legis*, attraverso l'analisi del dibattito in Assemblea costituente sul punto. Se è vero che, da un lato, nel progetto dell'articolo 94, non fu accolta la proposta di vincolare le dimissioni del Governo sfiduciato alla contestuale formazione di un nuovo Governo[1180], è altrettanto vero che, in tutto il dibattito, si ritrova la preoccupazione condivisa che la mozione di sfiducia potesse trasformarsi in uno strumento utilizzato con finalità meramente ostruzionistiche; proprio per scongiurare detta eventualità si proposero, e si approvarono, alcuni elementi di razionalizzazione della stessa: la firma di almeno un decimo dei componenti della Camera per presentarla, il tempo minimo di tre giorni per poterla discutere, e l'obbligo di motivazione della stessa. Rispetto a quest'ultimo requisito, si affermò che «attraverso la motivazione, si riesce ad identificare l'opposizione o le opposizioni, e quindi ad accertare se esistono le condizioni che giustificano la caduta del Governo, e la formazione, in sua vece, di una nuova compagine ministeriale»[1181] e più in generale che la finalità della mozione di sfiducia è «rovesciare il Governo, per costituire un nuovo Governo»[1182], oppure che la motivazione sarebbe necessaria «per la specifica opportunità, quando si apre una crisi, di dare

[1177] *Ivi*, p. 246.

[1178] *Ex multis,* S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione,* in *Osservatorio costituzionale,* n. 2/2018.

[1179] *Ex multis*, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 79; S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo "il Governo di legislatura"*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 21.

[1180] ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico della seduta pomeridiana di giovedì 5 settembre 1946,* intervento dell'onorevole TOSATO, p. 122.

[1181]ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico della seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947,* p. 1532, intervento dell'onorevole TOSATO.

[1182] *Ibidem*.

un'indicazione sul modo di risolverla»[1183]. In queste considerazioni sembra di ritrovare lo stesso carattere "positivo" (ovvero "costruttivo") elaborato dalla dottrina tedesca nella prima metà del Novecento e poi accolto nella disciplina del rapporto fiduciario nella *Grundgesetz* del 1949[1184]. Sembra dunque che potrebbero esservi i presupposti per poter legittimamente intervenire sulle norme regolamentari che disciplinano la mozione di sfiducia[1185], limitandosi a esplicitare quale debba essere il contenuto della motivazione, richiedendo quindi, in conformità alla *ratio* immaginata dai Costituenti, che essa contenga le ragioni per cui si è ritenuta opportuna l'apertura di una crisi e, usando le parole di Ruini e di Tosato, «l'indicazione sul modo di risolverla», attraverso l'individuazione «di una nuova compagine ministeriale». Si potrebbe però obiettare che si tratterebbe di un'innovazione troppo significativa per poter essere introdotta attraverso una modifica dei regolamenti parlamentari (con una mera maggioranza assoluta), senza che sia sottoposta ai vincoli procedurali e alle maggioranze qualificate previste per la revisione costituzionale[1186]. Si osserva però, in primo luogo, che già la questione di fiducia, istituto con un peso indubbiamente incisivo sul rapporto fiduciario e più in generale sulla forma di governo, è stata introdotta esclusivamente in via regolamentare, e si precisa, in secondo luogo, che la preferenza per lo strumento regolamentare non riguarda tanto i vantaggi che si avrebbero in termini di maggioranze al momento di introduzione dell'istituto, ma piuttosto quelli che vi sarebbero nella circostanza opposta in cui lo si volesse successivamente espungere, ripristinando l'assetto normativo attuale. La sfiducia costruttiva, in particolare nella sua versione *sistemica* (cioè quella del modello tedesco), è infatti un istituto la cui efficacia è strettamente intrecciata con tutti gli altri fattori che incidono sulla forma di governo e i cui effetti si intersecano inevitabilmente con la formula elettorale prescelta e con il concreto assetto del sistema dei partiti; variabili che, come testimonia la storia istituzionale italiana, sono mutevoli e contingenti. Dunque, nonostante vi siano i presupposti per ritenere che l'introduzione della sfiducia costruttiva possa sortire effetti positivi, è estremamente difficile prevedere quali saranno in concreto le «torsioni»[1187] che essa provocherà sulla forma di governo, in quanto sarà in ogni caso inscindibilmente legata agli altri «formanti»[1188] menzionati. In ragione di tale incertezza, si ritiene che l'opzione regolamentare comporti due vantaggi rispetto alla revisione costituzionale. Il primo è che, se tale "esperimento" non dovesse sortire gli esiti positivi sperati, sarà certamente più facile rimuovere l'istituto, non dovendo ricercare le maggioranze qualificate *ex* art. 138 Cost. e non rischiando che vi sia il coinvolgimento dello strumento referendario nella procedura. Qualora invece la sfiducia costruttiva dovesse rivelarsi un'innovazione positiva per l'ordinamento interno, si sarà sempre in tempo a procedere con una sua successiva costituzionalizzazione. In questo secondo caso, il vantaggio della precedente introduzione per via regolamentare sarà che l'applicazione e gli effetti concreti dell'istituto avranno intanto fornito gli elementi per poter formulare consapevolmente la

[1183] *Ivi,* p. 1536, intervento dell'onorevole RUINI.

[1184] F. FRATTINI, *L'art. 94 della Costituzione*, in *Commentario Associazione Nazionale Magistrati*, 20 maggio 2022, p. 9.

[1185] Art. 115 r.C.; art. 161 r.S.

[1186] R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale,* cit., pp. 361-367; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, pp. 1228-1241.

[1187] S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. 18.

[1188] ID., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione,* cit., *passim*.

nuova disposizione costituzionale, nel modo più adatto alle esigenze sistematiche della forma di governo italiana, senza doversi limitare a recepire la formulazione escogitate per altre realtà costituzionali. Avere esperienza dell'istituto nell'ordinamento interno consentirebbe di «partire dalle esigenze, anziché dai modelli»[1189], nella consapevolezza che «una grande democrazia come quella italiana […] non può essere oggetto di trasposizioni o di trapianti di modelli pensati e normativizzati in altri ordinamenti democratici, anche se si propongono, all'atto pratico, variazioni ed aggiustamenti. I modelli devono restare sullo sfondo della discussione, come cornici molto generali, entro cui si deve calare una materia istituzionale nuova ed adeguata alla situazione storica italiana presente»[1190]. Nell'esaminare le Costituzioni altrui, ciò che importa «non è la loro lettera, ma la loro vita»[1191], dunque, se si intraprende un'opera di razionalizzazione, bisogna tenere a mente che se le razionalizzazioni hanno spesso qualcosa d'insoluto è perché «in esse […] il dato formale impedisce, se non c'è un reale riferimento alle strutture profonde della società, che la struttura così creata possa funzionare»[1192]. Inoltre, un intervento razionalizzante attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari sembra anche in linea con le nuove tendenze del diritto costituzionale che vedono diffondersi sempre più il concetto, più generale, di «razionalizzazione giuridica»[1193] in luogo della più specifica opera di «razionalizzazione costituzionale del parlamentarismo»[1194], appartenente alle inclinazioni dottrinali della prima metà del Novecento. Infine, tale scelta sembra anche più rispettosa del valore sociale della Costituzione, le cui modifiche dovrebbero essere sempre estremamente ponderate; l'introduzione della sfiducia costruttiva deve essere dettata dalla verifica dell'effettiva esistenza dei relativi presupposti strutturali. Tale verifica è estremamente complessa da compiere sulla base di ragionamenti meramente teorici, i quali invece assumerebbero una veste certamente più concreta a seguito alla "prova" svolta con una prima introduzione dell'istituto per via regolamentare.

In conclusione, qualora si giungesse alla possibilità d'introdurre la sfiducia costruttiva nell'ordinamento giuridico italiano, bisognerebbe però confrontarsi con alcune problematiche di carattere pratico e sistematico. In primo luogo, l'interrogativo da porsi sarebbe quale modello di sfiducia costruttiva introdurre. Nell'economia di questo discorso, si è proceduto all'analisi del modello tedesco, per far emergere quanto più chiaramente possibile la caratteristica che si ritiene essere decisiva per l'utilità dell'istituto: la *sistematicità* dello stesso, che richiede, come detto, che il principio costruttivo sia introdotto in tutti gli aspetti del rapporto fiduciario. Occorrerebbe dunque, oltre all'introduzione della mozione di sfiducia di tipo costruttivo, anche una modifica della disciplina regolamentare della questione di fiducia e si potrebbero eventualmente (ma non necessariamente) rivalutare le dinamiche inerenti all'investitura fiduciaria iniziale, tenendo a mente la *Regierungsbildung* della *GG*. Sarebbe inoltre interessante valutare la possibilità d'introduzione del principio costruttivo anche nell'ambito delle crisi extraparlamentari. Si è messo in luce, attraverso i dati riportati

[1189] G. SILVESTRI, *La prospettiva delle riforme costituzionali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di Governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, cit., p. 134.

[1190] *Ibidem*.

[1191] ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 4 settembre 1946*, p. 103, intervento dell'onorevole EINAUDI.

[1192] *Ivi*, p. 330.

[1193] M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., p. 30

[1194] *Ibidem.*

(v. supra, § 4, fig.1), come esso – già nella sua applicazione alla disciplina delle crisi parlamentari – svolga una funzione deterrente e stabilizzante anche al di fuori del circuito strettamente connesso alla conferma parlamentare del rapporto fiduciario. Si potrebbe però immaginare un passo ulteriore, sulla base delle considerazioni che seguono. In dottrina si è spesso svolta la considerazione per cui il rapporto fiduciario previsto nella Costituzione italiana sarebbe affetto da una «razionalizzazione zoppa»[1195], in quanto in esso sono sanciti vincoli giuridici per la sua interruzione soltanto sul versante parlamentare, e non anche su quello governativo, in quanto l'Esecutivo può in qualsiasi momento presentare liberamente le proprie dimissioni[1196]. Per intervenire su tale aspetto, è stato immaginato da alcuni studiosi che il rimedio potrebbe essere l'introduzione di un meccanismo sanzionatorio nei confronti del Governo dimissionario. Si è proposto, ad esempio, che il Presidente del Consiglio che presentasse le dimissioni senza essere a ciò obbligato da un voto di sfiducia, incorresse nella sanzione della «ineleggibilità permanente alle cariche di Primo Ministro, di Presidente della Repubblica, di membro della Camera politica»[1197]. Analogo principio fu recepito nella proposta di revisione costituzionale elaborata dalla c.d. "Commissione De Mita – Iotti", in cui fu previsto che «per evitare un uso strumentale delle dimissioni da parte del Primo Ministro, è prevista la non immediata rieleggibilità del Primo Ministro dimissionario»[1198]. Nel presente studio, appurata l'esigenza di intervenire per limitare il fenomeno delle crisi extraparlamentari, non si condivide però l'opzione della ineleggibilità, in quanto si ritiene che tale valutazione, che riguarda necessariamente le modalità e i motivi alla base delle dimissioni, spetti al corpo elettorale. Ciò che si propone, in alternativa, è ancora una volta il ricorso allo strumento della razionalizzazione. In Italia si è infatti affermata da tempo la prassi della cosiddetta «parlamentarizzazione della crisi»[1199], consistente «nell'invito rivolto dal Presidente della Repubblica al Governo dimissionario a presentarsi in una delle due Camere per esporre i motivi della crisi ed aprire sugli stessi un dibattito parlamentare»[1200]. Tale prassi è però rimessa alla discrezionalità del Presidente della Repubblica e in ogni caso consiste in un mero invito. Si potrebbe riflettere sulla possibilità di razionalizzare tale prassi, valutando quale sia lo strumento normativo più idoneo al caso di specie (se quello costituzionale o quello regolamentare), tramutando tale invito in un obbligo giuridico in capo ad entrambe le figure istituzionali: il Presidente del Consiglio, a seguito della presentazione delle dimissioni al Presidente della Repubblica, avrebbe quindi l'obbligo di presentarsi alle Camere provocando un voto sulla fiducia. Rendendo operante anche in questa ipotesi il principio costruttivo, verrebbero a delinearsi tre possibili scenari. Il primo solleverebbe poche complicazioni: il Parlamento nega la fiducia ma contestualmente, in funzione del principio costruttivo, indica un nuovo Governo. Nel secondo scenario, diametralmente opposto al primo, le Camere confermano la fiducia al Governo; in tal caso, è improbabile che quest'ultimo – pur essendo indubbiamente libero di farlo – ripresenti le proprie dimissioni, a causa delle implicazioni

[1195] S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo "il Governo di legislatura"*, cit., p. 18.

[1196] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 245.

[1197] S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo "il Governo di legislatura"*, cit., p. 78; M. OLIVETTI, *Note sparse sul disegno di "legge di Governo" del Friuli Venezia Giulia,* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2002, p. 3.

[1198] SENATO DELLA REPUBBLICA, *I precedenti parlamentari,* in *Servizio dei Resoconti e della comunicazione istituzionale. Ufficio delle informazioni parlamentari dell'archivio e delle pubblicazioni*, sezione dedicata alla *XI legislatura – La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("cd. Commissione De Mita – Iotti").*

[1199] R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale,* cit., p. 199.

[1200] *Ibidem.*

politiche che ne discenderebbero. Come potrebbe infatti ripresentarsi alle successive elezioni come forza politica in grado di governare, quando, nonostante l'espressa conferma del sostegno parlamentare, ha ritenuto, dimettendosi, di non poter più svolgere tale incarico? Più complesso è, infine, il terzo possibile scenario; nel caso della presentazione delle dimissioni, infatti, la scelta di provocare il voto sulla fiducia è del Governo e non del Parlamento (titolare invece di tale iniziativa nella diversa ipotesi della mozione di sfiducia nell'ambito di una crisi parlamentare), dunque quest'ultimo potrebbe essere in quel momento impreparato per l'elezione di un nuovo Governo e allo stesso tempo potrebbe ritenere inopportuno mantenere in carica un Governo che desidera le dimissioni. È necessario fornire quindi una via d'uscita all'organo parlamentare, che, solo in questo specifico caso, resterebbe titolare del potere di approvare una mozione di sfiducia semplice (di tipo "negativo"), a cui però seguirebbero, oltre alle obbligatorie dimissioni del Governo, anche lo scioglimento delle Camere. Tale soluzione è ispirata al meccanismo previsto all'articolo 68 della *Grundgesetz* (*supra* § 3.2) per la questione di fiducia, proprio perché anche in questo caso vi sarebbe il medesimo presupposto per cui il voto sul rapporto di fiducia è provocato dall'organo governativo e non da quello parlamentare.

Resterebbero infine aperti altri interrogativi, su cui è opportuno suggerire una riflessione, ma sui quali sarebbe metodologicamente scorretto ricercare una soluzione nell'economia di questo discorso, in quanto si toccano temi ulteriori, non affrontati nel presente studio. L'introduzione della sfiducia costruttiva obbligherebbe in primo luogo ad interrogarsi su chi debba essere il destinatario della stessa e dunque il titolare del rapporto di fiducia. Si potrebbe immaginare sia un sistema in cui essa riguardi unicamente il Presidente del Consiglio (ma in tal caso andrebbe modificata anche la disciplina prevista per la formazione del Governo e la scelta potrebbe implicare un ulteriore rafforzamento istituzionale e politico di tale figura) oppure si può optare per la sfiducia costruttiva di tipo collegiale (e occorrerebbe dunque una formulazione della nuova disciplina che sia compatibile con tale opzione[1201]). Un altro nodo complesso da sciogliere è come articolare la titolarità del rapporto fiduciario sul versante parlamentare. La riflessione si intreccia con la valutazione sull'opportunità di mantenere il bicameralismo perfetto, oppure prevedere che soltanto una delle due Camere sia deputata ad accordare e revocare la fiducia. Entrambe le ipotesi sono possibili. Qualora si mantenesse il bicameralismo paritario si potrebbe, come già proposto in alcuni progetti di revisione costituzionale[1202], far rientrare il rapporto fiduciario tra le materie trattate dal Parlamento in seduta comune. Negli altri casi, potrebbe essere d'ispirazione il modello tedesco.

[1201] Qualora si optasse per la seconda opzione sarebbe necessario uno studio approfondito della forma di governo e della disciplina del rapporto fiduciario in Belgio e Israele, dove è prevista la cosiddetta "sfiducia costruttiva sistemica senza elezione parlamentare del Primo Ministro" in cui «il voto di sfiducia non coincide con l'atto costitutivo della nuova relazione fiduciaria. Per tale ragione, qui l'esito favorevole del voto di sfiducia costruttivo non porta alla nascita "immediata" di un nuovo Esecutivo ma semmai al conferimento dell'incarico di formare il nuovo Governo alla persona indicata nella mozione di sfiducia». (M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 159).

[1202] SENATO DELLA REPUBBLICA, *I precedenti parlamentari,* in *Servizio dei Resoconti e della comunicazione istituzionale. Ufficio delle informazioni parlamentari dell'archivio e delle pubblicazioni*, sezione dedicata alla *IX legislatura – La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (cd. "Commissione Bozzi")*; SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *XVI legislatura. Riforma costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato (A.S. n.24 e abbinati-A).,* giugno 2012, n. 365, p. 18; per una riflessione critica sul punto, S. CURRERI, *Considerazioni critiche sulla proposta di riforma dell'art. 94 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 4.

LA STABILITÀ DEL MODELLO TEDESCO NEL PROCESSO EVOLUTIVO DEI PARTITI: PUNTI DI CONTATTO CON IL MODELLO ITALIANO

di *Antonio Foti*

SOMMARIO: 1. Elementi di stabilità: forma di governo, la legge sui partiti e la legge elettorale; 2. La stabilità nel processo evolutivo dei partiti; 3. L'allargamento dello spazio politico: Die Linke e Afd; 4. Punti di contatto e di distacco tra modello tedesco e modello italiano.

1. Elementi di stabilità: forma di governo, la legge sui partiti e la legge elettorale.

L'analisi comparata del sistema italiano nell'ottica delle trasformazioni istituzionali promesse dal c.d. *premierato*, non può che soffermarsi su di un Paese - la Germania - considerato dalla *publica opinio* come emblema della governabilità, oltreché esempio da seguire in virtù della stabilità dei propri esecutivi.

La prima parte del contributo si concentrerà sull'analisi di una serie di istituti che concorrono a garantire la stabilità. Si procederà seguendo uno schema a gradi, che da generici diventano via via più specifici, ove prendendo avvio dagli aspetti generali del sistema (quale la forma di governo), si avanzerà nell'analisi dei suoi protagonisti (i partiti) e, in ultimo grado, quale elemento dettagliatamente più specifico, il metodo di comportamento elettorale degli stessi (legge elettorale). Tre aspetti che, presi nel loro insieme, sono considerati i baluardi della stabilità del modello tedesco. Difatti, sembra da escludere la possibilità che il singolo istituto preso autonomamente possa, da solo, essere considerato quale elemento stabilizzante del sistema. Piuttosto, è la loro combinazione a costruire un sistema estremamente razionalizzato.

Seguendo questa impostazione, il contributo in oggetto mira ad analizzare le possibili ricadute dell'evoluzione del sistema partitico nel sistema tedesco e, in virtù di ciò, quali istituti prendere a modello nel nostro sistema e quali invece evitare.

Ciò detto, il primo grado di analisi dello schema immaginato attiene alla *forma di governo*, considerata una situazione eminentemente relazionale, ove i rapporti che si istaurano tra gli organi istituzionali sono giustificati in virtù delle ragioni storiche che hanno permesso il configurarsi delle caratteristiche che interessano il sistema stesso[1203].

All'indomani della capitolazione firmata nel maggio del 1945, la Germania si ritrova in un regime di assoggettamento alle quattro potenze alleate. Queste imposero ai Lander della Germania occidentale di dotarsi di un Costituzione – prettamente federale – resa concreta ad opera della *Commissione della Costituzione* formata da 65 membri eletti dai singoli Länder[1204].

[1203] L. ELIA, *Costituzione, partiti,* istituzioni, in M. OLIVETTI (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2009, cit. p. 165. Si veda anche L. ELIA, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del Diritto, vol. XIX, 1970.

[1204] Così C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 276: "Nel 1948 la Conferenza di Londra decide che la Germania occidentale debba costituirsi in Stato e perciò invita i Lander a darsi una costituzione federale".

La *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (di seguito GG) che seguì fu frutto di un inteso lavoro di mediazione[1205], sottoposta all'approvazione alleata sia per quanto riguarda la forma che la sostanza. Pertanto, l'atto costitutivo del nuovo corso della Germania risente del trauma di essere delineata dalle potenze dei due blocchi durante la spartizione del territorio tedesco.

Dalla lettura della GG si nota la volontà di evitare le storture presenti nella Repubblica di Weimar[1206]. La GG, infatti, ha come punto di riferimento l'eliminazione dell'instabilità istituzionale: così, accanto al modello federale, sia la gestione dei rapporti tra gli organi istituzionali sia l'attenta disciplina del sistema politico, "costituiscono il paradigma fondamentale dell'obiettivo di stabilità"[1207].

Dunque, la ricerca della stabilità assurge a valore fondante in Germania in risposta al trauma della Repubblica di Weimar[1208], ove la presenza di molti partiti, insieme a istituti plebiscitari e all'art. 48 Cost. Weimar[1209], hanno generato un'astrusità del sistema aprendo la strada all'ascesa del nazismo[1210]. Per tale ragione, i padri costituenti del *Parlamentarischer Rat* di Francoforte sul Meno hanno cercato di modellare gli ottimi istituti già presenti nella Costituzione di Weimar con importanti modifiche per quanto concerne la formazione del governo e la sua durata in carica, la regolazione dettagliata del sistema partitico e, infine, il divieto alla partecipazione democratica a tutti quei partiti antisistema che rischiano di logorare il sistema stesso, in modo da non ricadere negli oscuri drammi del passato[1211].

La nuova Germania che fuoriesce dal lavoro costituente di Bonn mantiene l'impianto parlamentarista precedente sforzandosi però di dettare un'attenta disciplina circa i rapporti

---

[1205] La qualificazione di "legge fondamentale" e non di Costituzione è il frutto di mediazione in quanto gli stessi Lander risentivano la divisione del territorio della federazione tedesca, pertanto, non potevano darsi una vera e propria costituzione fin quando tutta la Germania non fosse stata riunificata. Lo stesso Preambolo del *Grundgesetz* afferma che il popolo tedesco dei Lander occidentali ha voluto darsi un nuovo ordinamento per un periodo transitorio, invitando la restante parte del popolo tedesco all'unità e alla libertà della Germania. Ibid., cfr. p. 276.

[1206] Si veda per una analisi introduttiva C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019. Di seguito invece le critiche mosse al sistema weimariano a cura di A. CARRINO, *Weimar: critica di una Costituzione: diritti, politica e filosofia tra individuo e comunità*, Mimesis, Milano Udine, 2020. G. BISOGNI, *La Costituzione materiale a Weimar: Hermann Heller, Rudolf Smend, Carl Schmitt*, in Filosofia politica, Bologna, 1, 2023, cfr. pp. 33-52.

[1207] F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2022, cit. p. 67.

[1208] "Che l'instabilità sia una caratteristica costante delle compagini ministeriali tanto della Repubblica di Weimar quanto dell'Italia del primo dopoguerra, balza agli occhi quando si esaminano la durata dei governi di entrambi i paesi, il numero dei gabinetti che vi sono succeduti (venti in meno di quattordici anni in Germania, sei in quaranta mesi in Italia) e la loro forza in termini di consenso parlamentare precostituito" v. M. TARCHI, *La "Rivoluzione legale". Identità collettive e crollo della democrazia in Italia e Germania*, Mulino, Bologna, 1993, cit. p. 248.

[1209] Così recita l'art. 48 della Costituzione di Weimar: "Se un Land non adempie gli obblighi impostigli dalla costituzione o da una legge del Reich, il presidente può costringervelo con l'aiuto della forza armata. Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali". v. C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946,

[1210] "Ad approfittare di questa situazione [di crisi del sistema] con maggiore efficacia sono fascisti e nazionalsocialisti, i quali si inseriscono nella fase ascendente della crisi soprattutto in virtù del ricorso al richiamo unificante del mito della nazione. […] I movimenti fascisti si comportano lungo l'intero corso della crisi come dei partiti pigliatutto di protesta, raccogliendo un po' ovunque le insoddisfazioni diffuse di una conflittualità sociale incontrollata". v. M. TARCHI, op. cit., p. 149.

[1211] F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, cit. p. 68. "La forma di governo della Legge fondamentale è, dunque, la Weimar dei sogni: è una riscrittura radicale dell'esperienza precedente cercando di mantenere i pregi e di eliminare i difetti".

tra poteri – esecutivo e legislativo – razionalizzando in modo estremo la forma di governo. Nel bilanciamento tra Parlamento e Governo, la scelta operata dai padri costituenti di Bonn è quella di privilegiare il secondo in caso di conflitto tra i due organi.

La GG dedica un'attenzione notevole alla compagine governativa, prevedendo una serie di istituti che permettono la formazione di governi stabili e forti, in risposta propria alla funesta esperienza weimariana, in cui ad un parlamentarismo forte si contrapponeva un governo assai debole. Si legge nella parte VI della GG dedicata al Governo federale che il Governo è composto dal Cancelliere federale, il quale ha il potere di determinare l'indirizzo politico, assumersene la responsabilità e dirigerne l'attività; e dai singoli Ministri che hanno il potere di dirigere autonomamente gli affari di propria competenza, ma in caso di conflitto con il Cancelliere si procede ad una deliberazione da parte del Governo collegialmente riunito. Si delinea un ruolo preminente del Cancelliere nell'ambito del Governo, il che spiega perché sia l'unico destinatario della fiducia o sfiducia del *Bundestag*, abbia il potere di scioglimento dello stesso in caso di mancata approvazione della questione di fiducia, oltreché la possibilità di nomina e congedo dei Ministri[1212]. Il ruolo così preminente affidato dalla GG al Capo del Governo dà forma a quello che i politologi chiamano *Kanzlerdemokratie*, (cancellierato), ossia una forma di governo fortemente personalizzata, in cui il cancelliere controlla sia la funzione esecutiva sia il rapporto politico con la maggioranza che lo sostiene[1213].

Proprio in relazione alla centralità attribuita al Capo dell'esecutivo si delinea il primo istituto utile all'analisi oggetto di questo contributo: il *Konstruktive Misstrauensvotum*, la sfiducia costruttiva. Questa si concreta nella possibilità per il Bundestag di sfiduciare il Cancelliere federale solo nella ipotesi in cui la maggioranza dei suoi membri elegga un successore[1214]. Il rapporto fiduciario che si istaura tra il Parlamento e Governo viene in tal modo accentrato unicamente nella figura del Cancelliere. Tale esigenza di certezza circa la nascita dell'Esecutivo si rende necessaria data la composizione spesso coalizionale degli esecutivi tedeschi in ragione della scelta di mantenere un sistema prettamente parlamentarista seppur razionalizzato a favore della governabilità. Si delinea così un *modus operandi* che invita le forze politiche a ricercare un accordo di coalizione per la formazione del governo[1215].

[1212] Così l'art. 63 GG. "Il Cancelliere federale è eletto, senza dibattito, dal Bundestag su proposta del Presidente federale. È eletto chi ottiene i voti della maggioranza dei membri del Bundestag. L'eletto è nominato dal Presidente federale. 3. Se il candidato proposto non è eletto, entro i quattordici giorni successivi alla votazione il Bundestag può eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri. 4. Qualora entro questo termine non abbia luogo un'elezione, si svolge immediatamente una nuova votazione, in cui è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. Se l'eletto ha raccolto i voti della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni dall'elezione. Se l'eletto non ha raggiunto questa maggioranza, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni oppure deve sciogliere il Bundestag".

[1213] F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, cfr. p. 74.

[1214] Art. 67 GG: "1. Il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto nel caso in cui, a maggioranza dei suoi membri, elegga un successore e chieda al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale è tenuto ad accogliere la richiesta e a nominare l'eletto. 2. Tra la presentazione della mozione e l'elezione devono trascorrere quarantotto ore".

[1215] "L'elezione del Cancelliere è preceduta da una fase di negoziati tra i partiti che hanno conquistato la maggioranza relativa dei seggi – cui prendono parte le Segreterie federali, i capigruppo, i membri del Governo uscente o entrante - tesa alla stesura di un accordo di coalizione (definito impropriamente "contratto di coalizione"), in cui si iscrivono i principali provvedimenti e le linee programmatiche della futura coalizione di governo, e si predetermina la ripartizione dei dicasteri e degli incarichi tra i partiti. Il primo accordo venne pubblicato dal quotidiano *Frankfurter Allgemeine Zeitung* come scoop giornalistico, suscitando critiche accese nei confronti di quello che si configurava come

Vieppiù, l'introduzione della sfiducia costruttiva risponde all'esigenza di ovviare a possibili cambi del vertice di governo tramite la fuoriuscita delle varie forze politiche che, di volta in volta, siedono nella maggioranza. Tale sistema si contrappone alla classica *sfiducia distruttiva*, così presente in Italia, che permette alle forze politiche di sfiduciare il Governo in carica, il quale deve presentare le dimissioni, con il risultato tornare ad elezioni laddove le forze politiche in Parlamento non accordino la fiducia ad un altro Esecutivo, piuttosto che ricorrere al Presidente della Repubblica, nella veste di garante della stabilità, il quale può nominare figure autorevoli alla Presidenza del Consiglio, a cui le forze politiche, in ottica di salvaguardia degli interessi nazionali, sono chiamate al senso di responsabilità, concedendo la fiducia e dando vita, in tal modo, a governi di unità nazionale piuttosto che governi tecnici. Tale sistema viene del tutto evitato in Germania, ove per minare la stabilità del governo in carica è necessario che le forze politiche abbiano una "riserva" pronta a prenderne il posto: in realtà, tale sistema funge da deterrente dato che nella storia della Repubblica di Bonn l'istituto della sfiducia costruttiva è stato impiegato solo due volte (contro il cancelliere Brandt nel 1972 che ebbe esito fallimentare e contro il cancelliere Schmidt che permise l'elezione, come sostituto, di Kohl nel 1982).

Tale meccanismo si ripete anche nella c.d. questione di fiducia, laddove è il cancelliere a verificare l'aderenza della maggioranza parlamentare al suo indirizzo politico[1216]. Nel caso di mancata fiducia, il Presidente federale, su proposta del Cancelliere, può sciogliere il Bundestag, ma solo quando questo non sia in grado di eleggere un nuovo cancelliere entro 21 giorni[1217] (strumento utilizzato solo tre volte: da Brandt nel 1972, Kohl nel 1983 e Schroder nel 2005).

Da quanto accennato finora, la forma di governo che si delinea in Germania è indubbiamente "una preminenza dell'esecutivo anzi, meglio, una preminenza del Cancelliere sul legislativo, senza però rinnegare le tradizionali e fondamentali regole del regime parlamentare"[1218]. Attraverso i puntuali riferimenti inseriti all'interno della GG, la Germania di Bonn è riuscita a soddisfare l'esigenza della stabilità, restando ancorata ad un regime prettamente parlamentare seppur diminuito in relazione alla sua rilevanza nella formazione degli esecutivi.

---

una (pressoché illegittima) limitazione del potere di indirizzo del Cancelliere e dei Ministri. Nel periodo successivo molti degli accordi di coalizione non sono stati mai pubblicati. Nel corso degli ultimi vent'anni, però, tali documenti hanno acquistato una forte connotazione istituzionale, poiché sono stati concepiti come veri e propri manifesti politici, formulati per essere portati a conoscenza dell'elettorato, pubblicati e divulgati non solamente dai partiti della coalizione a vantaggio dei loro iscritti e simpatizzanti, ma anche nelle sedi istituzionali (ad esempio nel sito web del governo federale)". v. Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Country Profile: Germania*, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, dicembre 2015, in Astrid Rassegna, n. 244, 8, 2016, p. 70.

[1216] Sull'uso dell'istituto della questione di fiducia posta dal Cancelliere si veda l'analisi di J. LUTHER, *Il debole della democrazia del cancelliere*, in Quaderni costituzionali, n. 4, 2005, cfr. pp. 874-876.

[1217] Così l'art. 68 GG: "1. Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non ottiene l'approvazione della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, sciogliere il Bundestag entro ventuno giorni. Il potere di scioglimento viene meno qualora il Bundestag elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale. 2. Tra la presentazione della mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore".

[1218] C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit. p. 290. Si veda finanche J. LUTHER, *La democrazia del cancellierato come "sublimazione" del presidenzialismo*, in A. DI GIOVINE e A. MASTROMARINO (a cura di), Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, vol. III, Giappichelli Editore, Torino, cfr. pp. 59-77.

Purtuttavia, considerare la "genialità del voto di sfiducia costruttiva"[1219] come unico elemento stabilizzante del modello tedesco rischia però di essere un'analisi residuale oltreché fallace. Infatti, insieme agli istituti presenti nella GG, menzionati poc'anzi, in merito alle importanti prerogative in capo al vertice dell'esecutivo, ampio spazio va dedicato al ruolo che i partiti politici giocano nel sistema tedesco.

Difatti, il semplice rapporto tra gli organi costituzionali non è elusivo della forma di governo, poiché non è possibile prescindere dal contesto partitico in cui si iscrivono le formule organizzative dei rapporti tra esecutivo e legislativo[1220]. Per tale ragione, il secondo grado di analisi riguarda propriamente l'importanza che i partiti politici rivestono nel sistema tedesco[1221].

Il modello tedesco viene definito come un sistema di *parlamentarismo dei partiti*, *partitocrazia*, ovvero *Parteienstaat*, vale a dire un sistema in cui il ruolo centrale nella formazione del Governo è affidato ai partiti politici, alle loro segreterie e ai loro leaders. Il Capo del Governo, infatti, è individuato nei leaders dei partiti che riescono, a seguito della consultazione elettorale, a trovare un accordo di coalizione per la formazione dell'esecutivo[1222]. La definizione di *Parteienstaat* è frutto dell'opera del giurista Leibholz[1223], il quale rivendicava il ruolo centrale dei partiti nel gioco democratico della neonata repubblica federale tedesca.

"I partiti non sono soltanto i mediatori fra popolo e statualità ma si identificano con il popolo, da un lato, e con lo Stato, dall'altro"[1224]. Difatti, i partiti nel sistema tedesco sono gli unici detentori della partecipazione del popolo alla vita politica del paese, dato che sono stati estromessi qualsivoglia rimando alla partecipazione diretta del cittadino, quali referendum o plebisciti. Sicché, è solo attraverso i partiti politici che la partecipazione popolare si realizza[1225]. Si configura così un modello in cui i partiti sono l'unico veicolo attraverso il quale si forma la rappresentanza popolare[1226].

Data la centralità che i partiti che rivestono nella società tedesca, la GG è intervenuta prontamente a specificarne l'importanza, prevedendo una specifica menzione all'interno dell'art. 21 GG, il quale riporta:

[1219] C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit. p. 290.

[1220] L. ELIA, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del Diritto, vol. XIX, 1970, cit. p. 638.

[1221] In merito all'importanza dei partiti politici nelle società occidentali si veda K. VON BEYME, *I partiti nelle democrazie occidentali*, Zanichelli, Bologna, 1987.

[1222] Art. 63 GG.

[1223] Tale definizione deriva da G. LEIBHOLZ nel celebre saggio *La rappresentazione della democrazia*, (a cura di FORTI S.), Giuffrè Editore, Milano, 1989, cfr. pp. 381 e ss., in cui il giurista tedesco si allontana dalla definizione di parlamentarismo rappresentativo tradizionale, sviluppato in Inghilterra nel XVIII sec., abbracciando un sistema di rappresentanza incentrato sul ruolo che i partiti giocano nel sistema tedesco come formulato dalla nuova GG.

[1224] M. CACIAGLI, *Partiti e Sistemi di partito nelle democrazie europee*, in P. GRILLI DI CORTONA e G. PASQUINO (a cura di), Mulino, Bologna, 2007, cit. p. 34.

[1225] F. PALERMO e J. WOELK, *Germania*, cfr. pp. 47 e 48.

[1226] Il connubio tra rappresentanza e partitocrazia è ben spiegato nel saggio di Leibholz, appena richiamato in nota, in cui l'Autore considera lo Stato dei partiti in contrapposizione con la democrazia rappresentativa, mettendo in relazione quanto enunciato dall'art. 38 GG secondo cui "i deputati sono rappresentanti di tutto il popolo" con la previsione dell'art. 21 GG ove viene dato ampio margine ai partiti. Secondo l'interpretazione di Leibholz "il parlamentarismo rappresentativo non risponde più all'esigenza dei tempi" piuttosto una democrazia di massa dello Stato dei partiti è quella che può incarnare in maniera tecnicamente più corretta il mandato generale e vincolante conferito dal popolo. Si veda G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione della democrazia*, cit. p. 395.

> "1. I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi debbono fornire pubblico rendiconto della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni. 2. I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti mirino ad attentare al libero e democratico ordinamento costituzionale o a sovvertirlo o a mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica Federale di Germania sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide la Corte costituzionale federale. 3. Ulteriori disposizioni sono stabilite da leggi federali".

Dalla lettura dell'articolo appena riportato, la prima osservazione che emerge è la funzione propria del partito politico, ossia quella di *concorrere alla volontà politica del popolo*. Tale nozione risulta ambivalente nel suo significato, in quanto il lemma concorrere fa presupporre la presenza di altri soggetti istituzionali atti a formale la volontà politica. In realtà, sono proprio i partiti che concorrendo fra loro formano la volontà politica, ergendosi a istituto di rango costituzionale[1227]. Da questa prima precisazione si intuisce il prosieguo dell'articolo, il quale prevede un'attenta disciplina sia circa la *formazione,* la quale deve essere *libera*, sia circa il loro *funzionamento interno* che deve essere conforme ai *principi democratici*. Date queste premesse, si giunge al secondo comma dell'articolo richiamato, in cui fa la sua comparsa un ulteriore istituto utile alla stabilità del modello tedesco, ovvero l'esclusione dal gioco parlamentare delle forze politiche considerate *oggettivamente* antisistema. Tale comma qualifica questi partiti come anticostituzionali e prevede il loro scioglimento da parte della Corte costituzionale federale[1228].

Viene pertanto esclusa qualsivoglia possibilità di partecipazione alla vita politica a tutti quei partiti che mirano a pregiudicare o sovvertire l'ordinamento fondato su principi di libertà e democrazia, ovvero a mettere in pericolo la stabilità della Repubblica federale, addicendo questi partiti come anticostituzionali. Questo riferimento insieme all'attenta disciplina dei partiti politici spiega la caratterizzazione del sistema tedesco enucleata come *verhaftete Demokratie*, democrazia che si difende.

La dichiarazione di incostituzionalità spetta, come detto, al Tribunale costituzionale federale, secondo quanto disposto dal *Bundesverfassungsgerichtsgesetz,* il quale disciplina lo scioglimento del partito, vieta la sua ricostituzione sotto altro nome ed eventualmente prevede l'esproprio dei beni[1229]. I deputati eventualmente eletti decadono dal mandato[1230], se si tratta di deputati eletti nel collegio uninominale si provvederà ad elezioni suppletive altrimenti il seggio resterà vacante. La decisione del Tribunale costituzionale federale è comunque mediata, in quanto l'azione di scioglimento deve riguardare gli scopi e le finalità del partito e il comportamento dei suoi iscritti[1231], ovvero riscontrare se vi siano comportamenti e/o atti di propaganda oggettivamente idonei a raffigurare il partito come antisistema[1232]. Così, la

---

[1227] M. CACIAGLI, *Partiti e Sistemi di partito nelle democrazie europee,* cfr. p. 30.

[1228] "Due partiti sono stati dichiarati fuori dalla Costituzione e sciolti negli anni 50': nel 1952 la SRP (*Sozialistische Reichspartei*) e nel 1956 il KPD (*Kommunistische Partei Deutschlands*)". Ibidem.

[1229] BVERFGG, art. 46, comma III, consultabile al link: https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/.

[1230] BWAHLG, art. 46 comma IV, consultabile al link: https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/.

[1231] BVERFGG 5, 85/144, consultabile al link: https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/.

[1232] Il Tribunale costituzionale federale ha sviluppato e chiarito le fattispecie riconducibili ad una "minaccia di sovvertire o di pregiudicare l'ordinamento democratico e liberale". Ad un "ordinamento democratico e liberale", sono stati ricondotti, in particolare, il rispetto dei diritti dell'uomo concretizzati nella Legge Fondamentale, e soprattutto i diritti di libertà; il principio della sovranità popolare; il principio della separazione dei poteri, da cui deriva la legalità degli atti della pubblica amministrazione e l'indipendenza dei giudici; il diritto dei cittadini a concorrere alla formazione della volontà dello Stato attraverso elezioni libere, segrete ed eguali; il pluralismo dei partiti politici e l'eguaglianza

verifica di incostituzionalità dei partiti si riferisce al programma e alle dichiarazioni ufficiali rese dai suoi esponenti[1233]. Questo spiega l'archiviazione, nei primi anni 2000, del procedimento di incostituzionalità del partito di estrema destra NPD, *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, in quanto il Tribunale costituzionale federale non trovò prove e testimonianze sufficienti per pronunciarsi nel merito. In seguito, emerse la presenza di agenti infiltrati nei direttivi di NPD con il compito di far dichiarare incostituzionale questo partito[1234].

La previsione di scioglimento di partiti politici potenzialmente anticostituzionali appare così fortemente circoscritta in merito al suo ambito di applicazione, in modo da evitare di ledere al riconoscimento di qualsivoglia partito politico lontano dall'ordine costituito e, al tempo stesso, assicurare al modello tedesco una ferrea garanzia contro la formazione di partiti che attentino all'ordine liberal-democratico. In tal modo, si ottenne parimenti un restringimento *importante* del campo politico, il quale si configurò con un *moto a valenza centripeta*[1235], dato che il sistema di garanzia del sistema esclude i partiti politici estremi, sia alla destra sia alla sinistra delle tradizionali forze politiche (CDU/CSU, FDI e SPD), disegnando un campo politico mediano in cui i partiti politici sono predisposti spontaneamente all'accordo. Pertanto, questo ulteriore istituto può essere ricompreso a pieno titolo negli accorgimenti previsti dal sistema tedesco per garantire la stabilità. Come vedremo nei paragrafi seguenti, tale quoziente numerico dei partiti politici (sostanzialmente tre fino all'ingresso dei Verdi nel 1983) è andato via via ad aumentare in epoca recente con l'ingresso di altri attori partitici, palesandosi così maggiori difficoltà nelle contrattazioni per la formazione degli esecutivi.

Oltre la clausola di incostituzionalità per i partiti politici estremi, i padri costituenti di Bonn, nel prevedere un ampio e corposo riferimento ai partiti politici nel *Grundgesetz*, rimandarono al legislatore ordinario la formulazione di un'apposita legge circa il funzionamento del partito politico. In effetti, data questa rilevanza poc'anzi descritta circa la centralità nello scenario tedesco del partito politico, l'ordinamento necessitava di una legge che disciplinasse nel dettaglio il suo funzionamento.

In virtù di ciò, a completare la disciplina dei partiti politici interviene un'apposita previsione normativa – *Parteiengesetz* – che esaurisce quanto riportato in linea di principio nel testo fondamentale.

Il ruolo dei partiti nella società tedesca è ribadito fin da subito nelle Disposizioni iniziali, sezione prima, di detta legge, laddove si afferma: "I partiti sono una componente costituzionalmente necessaria del libero ordinamento democratico di base"[1236]. Inoltre, si evidenzia la centralità della loro funzione in quanto "i partiti contribuiscono alla formazione della volontà politica del popolo *in tutti i settori della vita pubblica*"[1237], locuzione che di

---

delle chances, cui si riconduce anche il diritto all'esistenza di una opposizione politica; il principio della responsabilità e della revocabilità del Governo. v. *Country Profile: Germania*, p. 68. Sul punto si vedano le sentenze: BVERFGE 2, 1, sentenza 23 ottobre 1952; BVERFGE 5, 85, sentenza del 17 agosto 1956; BVERFGE 5, 85 (142).

[1233] BVERFGE 5, 85/144, consultabile al link: https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Entscheidungen/Amtliche%20Sammlung%20BVerfGE.html.

[1234] Decisione del 18 marzo 2003, 2 BVB 1/01.

[1235] Si veda G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo Edizioni, Milano, 1982, cfr. pp. 53-58.

[1236] PARTG, art. 1, comma I.

[1237] PARTG, art. 1, comma II.

fatto apre la strada ai partiti ad una colonizzazione totale di tutti gli ambiti sociali della società tedesca[1238].

La *Parteiengesetz*, all'art. 2 comma I, descrive i partiti come:

> "*associazioni di cittadini che partecipano in maniera continuativa alla formazione della volontà politica a livello federale o di Land, con l'obiettivo di inviare propri rappresentanti nel Parlamento federale o regionale e che in base alla propria attività complessiva, e in particolare all'ampiezza e alla solidità della loro organizzazione, in base al numero di aderenti e alla loro immagine pubblica forniscono sufficienti garanzie di serietà nel perseguimento di questi obiettivi*".

Da questa formulazione normativa si intravedono alcuni concetti chiave della regolazione del mondo partitico: in primo luogo, il requisito della *serietà* pretesa al partito politico, concetto quantomai astruso e di difficile oggettivizzazione. È la legge stessa che riscontra i requisiti di valutazione di questo parametro, nel senso che *non* possono definirsi partiti quelle associazioni strettamente localistiche, né quelle liste che svolgono azione politica in modo discontinuo o che non abbiano una solida organizzazione alle spalle[1239]. Altro elemento che salta all'occhio è il requisito della *continuatività*, ovverosia viene considerato partito politico quella formazione sociale che presenti candidati alle elezioni da più di sei anni[1240].

Ancora, ulteriore aspetto regolato dalla *Parteiengesetz* riguarda l'organizzazione interna dei partiti volta a rispettare i principi democratici. L'elemento essenziale dell'organizzazione interna riguarda la corrispondenza al principio democratico, secondo quanto disposto dal già citato art. 21, comma I, GG. La legge sui partiti all'art. 6 a tal proposito sancisce sia l'obbligo di redigere uno Statuto e, per quanto concerne il suo contenuto, precisa le modalità di ammissione e dimissione dei suoi membri, i loro diritti e doveri, l'eventuale espulsione degli iscritti, la composizione e le competenze della Segreteria centrali e degli altri vari organi, la sottoscrizione delle candidature, e così via[1241].

Appare così strutturata una attenta disciplina circa tutti gli aspetti entro cui si espleta l'azione interna del partito, garantendo in tal modo la democraticità richiesta dal testo fondamentale. Eventuali violazioni delle norme contenute nello Statuto così delineato, dunque violazioni che riguardino il metodo democratico interno, sono punite con la nullità dell'atto oggetto della violazione ai sensi dell'art. 134 del Codice civile tedesco[1242]. Laddove le violazioni siano gravi, al punto da comportare una violazione del principio di democraticità

[1238] K. VON BEYME, *Classe politica e partitocrazia*, P. BANINO (trad. it.), UTET, Torino, 1997, cit. p. 37.

[1239] Nel 2009, ad esempio, è stato negato lo *status* di partito ad una formazione politica denominata "Die Partei", vale a dire, "Il partito", che aveva all'origine un progetto satirico della rivista "Titanic", basato sulla stigmatizzazione di una certa politica fatta di funzionari poco vocati, di frasi vuote e di burocrazia. "Il partito" era già presente con le sue liste nelle elezioni politiche del 2005 e nelle elezioni regionali ad Amburgo e Berlino aveva raccolto, rispettivamente, lo 0,3 e lo 0,4 dei consensi. Ciò nonostante, la Commissione per le elezioni federali (*Bundeswahlausschuss*) nel 2009 ha negato a tale formazione lo *status* di partito politico, escludendola dalla competizione elettorale. Tale decisione era stata motivata con l'assenza di elementi atti a dimostrare la "seria" intenzione di partecipare alla formazione della volontà politica nell'ambito del Bundestag e delle assemblee dei Länder. v. *Country Profile Germania*, cit. p. 80.

[1240] BVERFGE 24, 260 (263); 79, 279 (384); 91, 262 (267). consultabile al link: https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Entscheidungen/Amtliche%20Sammlung%20BVerfGE.html.

[1241] PARTG, art. 6.

[1242] BGB, art. 134: "Qualsiasi atto giuridico contrario ad un divieto disposto per legge è nullo salvo che la legge non disponga diversamente".

tale da porre un rischio all'intero ordinamento, il procedimento compete al Tribunale costituzionale federale con il fine di valutare lo scioglimento del partito.

In ultimo, gran parte del contenuto della legge sui partiti riguarda il finanziamento degli stessi, in virtù del fatto che la necessità di detta legge, emanata nel 24 luglio 1967 (conseguente ad una storica decisione della Corte di *Karlsruhe* del 1966[1243]), rispondeva proprio all'esigenza di limitare gli scandali di finanziamento occulto dei partiti politici. Questa parte della normazione è stata più volte modificata negli anni[1244], a seguito di ulteriori sentenze della Corte costituzionale e ad ulteriori scandali in merito a finanziamenti illeciti[1245]. Così, la necessità di regolare il sistema di finanziamento dei partiti politici ha posto le basi, altresì, per un'attenta disciplina degli attori politici, regolandone la loro organizzazione e il loro funzionamento interno.

Ad oggi, il partito politico in Germania rimane ancora fortemente radicato nel tessuto sociale tedesco, elemento che si rintraccia nelle nomine pubbliche regolate all'interno del *Kolitionsrunde*, ossia riunioni periodiche informali dei vertici dei partiti in cui si decidono la suddivisione delle cariche più importanti della Repubblica Federale[1246].

Appare così manifesta la previsione di Leibholz circa la preminenza dello *Stato dei partiti* nella Germania federale, ovvero la piena aderenza dei partiti allo Stato, la sostituzione ad esso, in cui il principio di rappresentanza, previsto all'art. 38 GG, ha come unico fine "quello di impedire le estreme conseguenze che derivano dallo Stato democratico dei partiti, legalizzato all'art. 21 GG"[1247].

Ultimo aspetto da esaminare in merito agli istituti di stabilità del modello tedesco attiene al metodo di comportamento dei partiti politici nel gioco democratico. Tale comportamento è frutto di una complessa e articolata legge elettorale, il cui intento era porre un argine alla parcellizzazione partitica delle forze in campo e al tempo stesso, vincolare le forze politiche al confronto e alla mediazione, evitando l'emergere di posizioni basate su *issues* estreme.

La selezione dei deputati del *Bundestag* avviene tramite un sistema elettorale misto molto complesso, regolato in linea generale dall'art. 38 della *Grundgesetz*[1248]. Nel modello della

---

[1243] BVERFGE 85, 264.

[1244] Si veda A. DE PETRIS, *Il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali nella Repubblica Federale in Germania*, in Astrid, 2004, in cui l'A. sostiene: "Dopo lo 'choc' delle vicende registrate nel 1998-2000, che hanno coinvolto personaggi politici di primo piano del panorama tedesco, primo fra tutti l'ex Cancelliere della Riunificazione Helmut Kohl, si riteneva che l'accresciuta attenzione di opinione pubblica ed istituzioni verso tali fenomeni avrebbe comportato un ridimensionamento degli illeciti; invece, le cronache degli ultimi mesi testimoniano il continuo emergere di ulteriori casi di finanziamento illecito della politica, con il coinvolgimento di personaggi "eccellenti" come l'ex nr. 2 della FDP Jürgen Möllemann, già più volte Ministro nei Governi Kohl degli anni '90, deceduto in circostanze ancora da chiarire nelle stesse ore in cui il Bundestag decretava la sospensione dell'immunità parlamentare a suo carico".

[1245] Per quanto riguarda le cifre ufficiali assolute del finanziamento regolato dalla legge sui partiti si veda M. CACIAGLI, *Partiti e Sistemi di partito nelle democrazie europee*, cfr. pp. 31-34.

[1246] Si pensi al sistema di spoils system che interessa la nomina dei grandi enti pubblici, degli apparati burocratici, della magistratura, in cui la *personalpolitik* detta la linea in virtù della *Verfilzung*, secondo l'interpretazione fornita da Dyson. v. K. DYSON, *Die westdeutsche "Parteibuch" – Verwaltung*, in Die Verwaltung, 1, 1979, cfr. pp. 129-160. Il sistema di lottizzazione si estende anche al sistema radiotelevisivo, attraverso le nomine della classe dirigente dei consigli di amministrazione egualmente divise tra i maggiori partiti del sistema tedesco. Ancora, si pensi al sistema universitario e al sistema della finanza, fino ad arrivare al sistema a quote per la nomina dei giudici costituzionali nominati dalle due Camere in base ad accordi fra i partiti. v. M. CACIAGLI, *Partiti e Sistemi di partito nelle democrazie europee*, cit. pp. 35-36.

[1247] G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione della democrazia*, cit. p. 397.

[1248] Art. 38 GG: "1. I membri del Bundestag hanno il diritto di voto in generale, diretto, libero, uguale e segreto. 2 Sono *rappresentanti* di tutto il popolo, non vincolati da ordini o istruzioni e soggetti solo alla loro coscienza".

Repubblica federale di Bonn del 1949, la formula adoperata riguardava una componente proporzionale fissata al 40% dei seggi (secondo il divisore D'Hondt) e il restante 60% dei seggi era, invece, fissata secondo un sistema maggioritario *plurality*. Si andava ad istruire così un sistema di doppio voto, in cui l'elettore esprimeva nella quota proporzionale il numero di seggi vinti dai singoli partiti, seggi attribuiti a coloro che, con il secondo voto a componente maggioritaria, veniva attribuito ai candidati effettivamente eletti in quota ai partiti di riferimento. È previsto, altresì, la possibilità dei c.d. mandati aggiuntivi, *Uberhangmandate*, secondo il quale, qualora un partito ottenesse un numero di seggi superiore, li mantiene compensando con ulteriori seggi gli altri partiti in modo da bilanciare il sistema[1249]. Per tale motivo, la Camera bassa tedesca non ha un numero massimo di componenti, ma questo può mutare a seconda della diversità dell'esito elettorale[1250].

L'elemento racchiuso all'interno della legge elettorale che funge da argine alla frammentazione dei partiti è la soglia di sbarramento prevista al 5% (oppure riuscire ad eleggere un deputato in almeno un collegio uninominale) che nelle prime elezioni doveva essere raggiunta a livello di Land. Nel 1953 fu parificata la quota tra maggioritario e proporzionale (50% ciascuna), oltreché la soglia di sbarramento del 5% fu prevista in ambito federale e non più a livello dei Länder, mentre il numero di eletti al collegio uninominale per far scattare la compartecipazione al riparto della quota proporzionale fu innalzato a tre[1251]. Tale parametro è utile per evitare la formazione di micropartiti di rappresentanza locale, seppur resta possibile eleggere propri candidati se vengono eletti almeno tre candidati ai collegi uninominali[1252].

Tale sistema elettorale pone in essere necessariamente una struttura coalizionale per la formazione del governo, in cui l'accordo viene in genere raggiunto dopo le elezioni, mediante complicate negoziazioni che collimano nella redazione di un vero e proprio contratto di governo, *Koalitionsvertrag*[1253]. I governi di coalizione si basavano su una struttura essenzialmente bipolare tra i partiti unionisti di matrice democristiana CDU/CSU e il partito socialdemocratico SPD, con la permanenza costantemente al governo del partito liberale FDP (dal 1949 al 1998)[1254]. Tale modello garantiva stabilità oltreché una certa razionalità e

[1249] Si veda in merito ai problemi aperti sul sistema elettorale tedesco in J. IPSEN, *Wahlrecht im Umbruch*, in *Juristenzeitung*, n. 10, 2002, pp. 469-516. V. LOSCO, *Germania. Deroghe al principio costituzionale dell'eguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco: anomalie da correggere o crisi del sistema politico?*, in Diritto pubblico comparato Europeo, I, 2003, pp. 400 ss.; V. LOSCO, *Considerazioni sul sistema elettorale tedesco alla luce della consultazione del 27 settembre 1998*, in Diritto pubblico, 2000, pp. 627 ss.

[1250] Sul funzionamento della legge elettorale tedesca si veda M. OLIVETTI, *Riforme istituzionali ed elettorali. La via tedesca e le sue incertezze*, intervento al Seminario: Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali, promosso da ASTRID, rassegna n. 75 del 14 luglio 2008. S. FILIPPONE-THAULERO, *La legge elettorale tedesca e le elezioni per il rinnovo del Bundestag del 16 ottobre 1994*, in Rivista di Studi Politici internazionali, vol. 62, n. 2, 1995.

[1251] Un quadro completo delle varie successive modificazioni in P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 163 ss. M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in Diritto pubblico comparato europeo, 2001, pp. 1387 e ss.

[1252] Si pensi al risultato a sorpresa del Partito del socialismo democratico (PDS) che, nell'elezione del 1982, con il 4,4% dei voti, quindi ben al di sotto del 5%, secondo questa clausola ha riportato ben 30 seggi. La riforma del sistema elettorale intervenuta nel 2017 elimina la clausola dei tre mandati diretti, la quale permetteva a partiti con forte rappresentatività locale di poter vantare un posto al Parlamento federale. v. F. PALERMO, *La riforma elettorale tedesca non dissipa i dubbi di costituzionalità*, in DPCE, n. 2, 2023, cfr. p. 2.

[1253] Si veda M. OLIVETTI, *Riforme istituzionali ed elettorali. La via tedesca e le sue incertezze*, cit. p. 16.

[1254] A tal proposito si veda P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cfr. pp. 185-188.

continuità delle politiche pubbliche grazie alla presenza di una forza politica – FDP – che costantemente sedeva nei banchi del governo. Tuttavia, la situazione è andata complicandosi in epoca più recente, data la comparsa di nuovi protagonisti nello scacchiere parlamentare, con l'emersione dei partiti *Die Grunen*, *Die Linke* e *AfD*[1255].

Per quanto concerne l'introduzione della *Sperrklausel (*soglia di sbarramento) al 5%, tale decisione era già emersa in seno alla stesura della Legge fondamentale, ove la Commissione dei 65 optava per l'introduzione di un articolo concernente le regole elettorali con uno specifico riferimento alla soglia di sbarramento[1256]. La discussione che ne seguì, tra le contestazioni dei dirigenti dei partiti di sinistra che lamentavano scarsa democraticità, fece prevalere per l'esclusione di tale norma nella Carta fondamentale. Tale clausola del 5% fu però prevista nella legge elettorale del 15 giugno 1949, stabilendo che "la *Sperrklausel* dovesse essere applicata calcolando i voti attribuiti nei singoli Lander; se un partito avesse conseguito il 5% dei voti in un Land ma non in un secondo Land, avrebbe ottenuto seggi nel primo Land ma non nel secondo"[1257]. Non mancarono i ricorsi in merito ad una così elevata soglia di sbarramento specie per quei partiti a forza rilevanza territoriale localistica che lamentano un danno in virtù del principio di uguaglianza e del diritto delle minoranze. È questo il caso del SSW, *Sudsechleswigsche Wahlerverband* (partito espressione della minoranza danese dello Schleswig-Holstein), il quale presentò ricorso nel 1952 dinanzi alla Corte costituzionale federale. La Corte nel merito chiarì la portata delle clausole contenute all'interno della legge elettorale affermando: "da nessuna parte si poteva trovare nel diritto internazionale o nel diritto di uno Stato un appiglio giuridico per affermare che alla minoranza dovesse essere assicurata a tutti i costi una rappresentanza in parlamento"[1258] oltreché l'esigenza di garantire stabilità all'esecutivo dipende anche dall'efficacia del voto in cui le elezioni "devono munire lo Stato di organi in grado di funzionare, di un parlamento, cioè, che sia in grado di formare un governo e di legiferare secondo i rapporti di maggioranza che vi sono espressi"[1259]. Questa sentenza della Corte costituzione tedesca è considerata il baluardo circa le garanzie che la *Sperrklausel* genera nel quadro politico tedesco, evitando l'emersione di micropartiti capaci di alterare l'equilibrio delle forze in campo. Infatti, tale soglia di sbarramento superò anche periodi di grandi trasformazioni dello spazio politico e geografico, come avvenne nel periodo dell'unificazione delle due Germanie[1260], in cui il mantenimento della clausola del 5%, nonostante le discrepanze tra Germania ovest e Germania est, rispondeva all'esigenza di evitare un'eccessiva frammentazione partitica con il fine di garantire la funzionalità del Parlamento[1261].

Da quanto detto finora si può trarre la conclusione che il comportamento politico dei partiti in Germania dipende dalle regole elettorali, le quali hanno limitato fortemente il campo politico a pochi partiti ad espressione nazionale chiamati a vario modo a raggiungere intese per la formazione dei governi. Laddove però i partiti tradizionali vedono erodere i propri consensi a vantaggio di nuove formazioni politiche, le quali riescono a superare detta soglia,

---

[1255] Infra. par. 3.

[1256] Si veda S. FILIPPONE-THAULERO, *La legge elettorale tedesca e le elezioni per il rinnovo del Bundestag del 16 ottobre 1994*, cfr. p. 171.

[1257] Ivi. p. 172.

[1258] Ivi. p. 173, in merito alla sentenza BVERFGE, vol. 1, pp. 240-241.

[1259] Ibid.

[1260] Ivi. cfr. pp. 176-179.

[1261] Ibid.

la previsione di circoscrivere il campo politico a pochi partiti viene meno. Difatti, la situazione viene a complicarsi in epoca recente ove la soglia del 5% non sembra garantire quell'argine alla compresenza di numerosi partiti nel *Bundestag*.

Emerge, dunque, che la stabilità del modello tedesco dipende a vario modo dal combinato disposto di più istituti presenti sia nella GG che in leggi ordinarie (quali la legge sui partiti e la legge elettorale). Cionondimeno, i veri protagonisti garanti della stabilità del sistema restano i partiti politici, da cui deriva "l'effettivo funzionamento del sistema costituzionale di Bonn e la sua concreta evoluzione"[1262]. Ebbene, data la indubbia crisi che i partiti stanno attraversando, sovviene il quesito se tale crisi possa presumibilmente estendersi a un sistema, quale quello tedesco, così fortemente incentrato sul ruolo dei partiti politici.

2. *La stabilità nel processo evolutivo dei partiti.*

Come si è accennato poc'anzi, i partiti politici sono i protagonisti della democrazia tedesca. Autorevole dottrina a riguardo ritiene che la moderna democrazia si fondi interamente sui partiti politici, i quali sono organi della volontà dello Stato e intermediari fra questo e gli individui, con la funzione di selezionare la classe dirigente e rappresentare i bisogni della società[1263]. Pertanto, nel parlamentarismo risiede l'unica possibile forma reale in cui nella realtà sociale possa attuarsi l'idea di democrazia[1264].

Di converso, Schmitt riteneva le strutture partitiche – che nella Repubblica di Weimar erano divenute incubatrici di diversi e molteplici interessi – come la società stessa che si fa Stato, deformando in modo irreversibile la funzione del Parlamento[1265]. Tali considerazioni sui partiti politici così contrastanti dipendono dal trauma storico generato dalla Costituzione di Weimar, la quale favoriva la forte parcellizzazione dei partiti generando un sistema bloccato e fortemente instabile. Ciononostante, da un lato vi è la constatazione che il regime democratico-parlamentare deve muovere necessariamente dalla centralità rivestita dai partiti politici; dall'altro, vi è la netta avversione a tale sistema.

Queste sono le premesse che permettono di capire perché il costituente di Bonn si sia dedicato in maniera dettagliata alla regolazione dei partiti politici, volto ad evitare la degenerazione del parlamentarismo, così inviso a Schmitt, e, al tempo stesso, riconoscere il ruolo cruciale che i partiti politici devono giocare nella nuova realtà tedesca, una realtà interamente da ricostruire nel corso del secondo dopoguerra.

Per la Germania, uscita letteralmente a pezzi dalla Seconda guerra mondiale, i protagonisti della ricostruzione del Paese furono i partiti politici, in particolare l'Unione democristiana (CDU/CSU) e il Partito socialdemocratico (SPD), insieme al c.d. *Nadel in der Waag* (ago della bilancia) rappresentato dal Partito liberale (FDP). A seguito della scomparsa dei partiti minori della prima fase repubblicana, il sistema partitico tedesco si consolidò sulla presenza di questi tre *players* politici, con il ruolo determinante di FDP che, attraverso le politiche di

[1262] C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit. p. 297.
[1263] H. KELSEN, *La democrazia*, Mulino, Bologna, 1998, cfr. pp. 92-93.
[1264] Ivi. p. 94.
[1265] "Cani famelici che si spartiscono le carni dell'agonizzante Leviatano moderno, perseguendo ciascuno obiettivi di diversa natura (economici, confessionali, culturali, civili), essi obbligano lo Stato a prendere posizione rispetto a queste sfere". v. C. SCHMITT, *La svolta verso lo Stato totale*, in Europäische Revue, vol. 7, n. 4, 1931, cit. pp. 152-153.

progressivo avvicinamento e allontanamento dai due poli del sistema, riuscì ad ottenere sempre incarichi di governo e ad orientare la politica del paese in chiave moderata. Tale sistema, garantito dalla soglia di sbarramento prevista al 5% e dallo scioglimento dei partiti politici alle ali estreme del campo politico, permise l'assestamento e la stabilità nell'alternanza dei governi tedeschi, almeno fino ai primi anni 80' del secolo scorso. Invero, nel 1983 face la sua comparsa un nuovo partito nella scena politica tedesca, i Verdi (*Die Grunen*), il quale si collocò sul "versante sinistro" dell'assemblea riducendo il consenso elettorale per SPD inaugurando, in tal modo, la stagione quadripolare. Tale aspetto è giustificato dalla progressiva opera di moderazione del partito socialdemocratico, il quale nel 1966 aderì alla prima *Große Koalition* con i partiti democristiani, a seguito della crisi di governo causata dalla fuoriuscita di FDP dall'Esecutivo guidato dal Cancelliere Erhard. In tal modo, si inaugurò, per la prima volta, l'esperimento della grande coalizione tra i partiti maggiori (CDU-CSU e SPD) con la guida del Cancelliere Kiesinger. L'utilità di ricorrere alla *Große Koalition* risponde all'esigenza di garantire la stabilità in periodi dove appare necessario dare risposte alle crisi che investono il sistema socioeconomico tedesco, come avverrà nel periodo della cancelleria Merkel[1266].

Nel 1969 SPD formò un governo con FDP, attestando, per la prima volta, un cambio di governo, operazione necessaria per affermarsi finanche come partito responsabile dell'attività di governo sul piano internazionale. Nel 1998 il sistema politico vide a sua volta un avvicendamento dei partiti di sinistra, con la formazione del governo SPD-Verdi, che guidò il paese fino alle elezioni del 2005, grazie anche all'imponente leadership di Schröder. Sicché, si assistette ad una divisione tra due blocchi: da una parte gli Unionisti democristiani e FDP (quest'ultimo collocatosi in posizioni più marcatamente di destra-conservatrice) e dall'altra parte dello schieramento i partiti di sinistra socialdemocratica e ambientalista rappresentata da SPD e i Verdi.

Tale sistema quadripartitico-bipolare iniziò a mostrare i primi cenni di affaticamento con l'arrivo del partito PDS, *Partei des Demokratischen Sozialismus*, comparso nella scena politica a seguito del processo di unificazione delle due Germanie[1267]. Il PDS rappresenta l'erede della SED, il partito egemone della Germania dell'est, marcatamente di ispirazione comunista che, data la sua ideologia di estrema sinistra, rischiava di attrarre a sé i voti dello schieramento formato da SPD e Verdi da parte di quegli elettori più sensibili a determinate issues.

Alle elezioni del 2005, seppur con una grande rilevanza della sinistra nel Bundestag[1268], la SPD scelse di formare nuovamente una *Große Koalition* con CDU/CSU, evitando di

[1266] "Dopo aver introdotto una serie di importanti riforme strutturali – che posero le basi della stabilità finanziaria dei decenni successivi e del complesso sistema federale tuttora in vigore – [la prima] *Grosse Koalition* venne tuttavia investita prima dalle proteste studentesche e dall'ascesa dei neonazisti, poi dalla montante competizione politica fra i due partiti che la componevano. La seconda *Grosse Koalition* ha davanti a sé più tempo, ma anche un compito più difficile. Deve riprendere il controllo dei conti pubblici, dopo che la Germania ha sfondato per tre anni consecutivi i limiti fissati (su iniziativa tedesca) dal patto di stabilità per l'euro. Deve aumentare la dose di riforme da iniettare nel sistema di Welfare e nel mercato del lavoro, cercando un punto di incontro e di equilibrio fra i rispettivi programmi elettorali". v. MISSIROLI, *Né vincitori né vinti. Il voto tedesco e la via d'uscita della Grosse Koalition*, in Mulino, Bologna, n. 6, 2005, p. 1121.

[1267] Il PDS grazie ad alleanze mirate riuscì a sopravvivere nello scenario politico, in particolare, grazie all'alleanza formata dalla scissione di un gruppo della SPD, la Wasg, che vedrà la formazione del partito Linke.PDS.

[1268] Alle elezioni del 18 settembre 2005 SPD ottenne il 38,41% dei consensi, Die linkspartei.PDS il 7,98% e Alleanza90/I Verdi il 5,38%.

allearsi con Linke.PDS considerata non adeguata a governare[1269]. Inizia così la lunga era Merkel, un inizio non facile dati i forti squilibri del sistema partitico: il sistema, infatti, sembrava avesse perso la solidità delle due colonne storiche, ovvero i partiti tradizionali del sistema tedesco, correndo il rischio di divenire instabile[1270]. Proprio il ricorso alla *Große Koalition* rispondeva all'esigenza di garantire la stabilità, in un periodo storico in cui i grandi partiti – considerati la spina dorsale del paese – perdono progressivamente consensi, specie per FDP considerato un partito di notabili e professionisti della politica.

Si assiste in questi anni all'inizio del processo che elude la clausola del 5% della legge elettorale, elemento centrale per la diminuzione del numero dei partiti nel *Bundestag*, poiché che a seguito della progressiva perdita dei consensi da parte dei partiti tradizionali, è possibile per i nuovi partiti superare tale soglia ed entrare all'interno dell'istituzione parlamentare. Proprio le elezioni del 2005 ebbero come esito una situazione di ampia incertezza, in cui non fu chiaro all'indomani del voto chi fosse il vincitore e chi lo sconfitto[1271].

Invero, la crisi dei partiti tocca anche la Germania che, negli anni 90', vide una disaffezione importante nel numero di iscritti ai partiti politici, complice anche il susseguirsi di scandali finanziari che interessarono a più riprese il sistema politico tedesco[1272]. Oltre a queste motivazioni, va detto che i partiti non riescono più ad essere il centro politico della società, dovuto al fatto che la dissoluzione dei vecchi sistemi di consenso, insieme all'assestarsi di nuove issues post-materialistiche, la formazione di molti gruppi sociali a cui difficilmente un unico partito può ambire di rappresentare, genera stordimento nel classico modello di competizione partitica immaginata dal Costituente di Bonn[1273]. I partiti diventano così un fattore sociale e politico fra tanti altri e come tutti gli altri devono adeguarsi alla fluidità e alla precarietà della società[1274]. Questi mutamenti della percezione del partito politico producono un impatto significativo in Germania che, come affermato in precedenza, ha basato il suo funzionamento politico proprio sul ruolo imbastito per i partiti. Seppur il sistema sembra tenere dopo l'avvento dei Verdi nel 1983 e a seguito del processo di unificazione che vide l'affermarsi del PDS, tali processi hanno prodotto delle prime crepe al sistema politico tedesco con l'effetto di minare la così professata stabilità.

La successiva tornata elettorale del 2009, a fronte di una sostanziale tenuta della CDU/CSU e di una *debacle* della SPD, vide la formazione del governo di coalizione c.d. giallo-nera tra i cristianodemocratici e FDP guidati da Merkel.

Ma è nelle elezioni del 2013 dove si nota una forte difficoltà nel formare l'esecutivo, data anche la comparsa nella scena politica tedesca di un nuovo partito: AfD, l'ultradestra nazionalista, il quale per pochi punti percentuali non ottenne seggi al Bundestag. Il risultato delle elezioni induce CDU/CSU e SPD nuovamente alla mediazione, a seguito del crollo dei consensi per FDP. Tutte queste difficoltà nella formazione di esecutivi portarono nel 2017 a

---

[1269] Per Die Linke vigeva sia nel 2005 che nel 2009 una *convetio ad excludendum* su scala nazionale su cui erano concordi sia le dirigenze di CDU che di SPD. Cfr. W. MERKEL – B. WESSELS, *La Germania dopo le elezioni*, in Mulino, Bologna, n. 1, 2010, cit. p.94.

[1270] M. CACIAGLI, *Partiti e Sistemi di partito nelle democrazie europee*, p. 28.

[1271] Si veda A. MISSIROLI, *Né vincitori né vinti. Il voto tedesco e la via d'uscita della Grosse Koalition*, in Mulino, Bologna, cfr. pp. 1115-1124

[1272] G. ARE – P. WEBER, *Il governo dei partiti in Germania: fondamento, funzionalità, problemi e prospettive*, in Il Politico, Rubettino Editore, Calabria, vol. 62, n. 4, 1997, cfr. p. 531.

[1273] K. VON BEYME, *Classe politica e partitocrazia*, cfr. pp. 38-40.

[1274] G. ARE, P. WEBER, *Il governo dei partiti in Germania: fondamento, funzionalità, problemi e prospettive*, p. 534.

una perdita consistente dei consensi per i maggiori partiti (Unionisti e SPD) e il successo elettorale di AfD che ottenne un incredibile successo divenendo il terzo partito con il 12,64% dei voti, davanti a FDP con il 10,75%, Die Linke con il 9,64% e Verdi con 8,94%[1275]. Anche in questo caso, dopo lunghe e tormentate trattative, ad oltre sei mesi dalle elezioni, si è arrivati alla riproposizione della *Große Koalition* del quarto e ultimo esecutivo guidato da Merkel.

L'era Merkel è stata caratterizzata proprio dalla figura della Cancelliera, dalle sue capacità analitiche e dal suo stile politico, sempre orientato all'equilibrio. Questo aspetto è stato centrale nella formazione di governi di grande coalizione con SPD (12 anni su 16 di cancellierato). La Cancelliera Merkel viene così percepita come garante della stabilità nei suoi lunghi anni al Governo (ove nello stesso periodo l'Italia vanta nove diversi Presidenti del Consiglio). Il prezzo di tale equilibrio è stato però un rafforzamento delle ali estreme dello scenario partitico, in quanto il suo governo è stato sempre percepito come "troppo consensuale e pertanto senza profilo"[1276].

Nelle ultime elezioni federali del 26 settembre 2021, si è assistito ad un vero e proprio terremoto nella politica tedesca[1277]: CDU/CSU è scesa di più di 7 punti percentuali rispetto le scorse elezioni, SPD riesce a mantenere la sua posizione con il 26,9% dei consensi divenendo il primo partito del paese; i partiti minori hanno riscosso, invece, un notevole successo, con il risultato dei Verdi attestatasi al 15,4% e AfD stabile al 10,8%. L'esito delle ultime consultazioni elettorali ha portato alla formazione di un esecutivo alquanto insolito, la c.d. coalizione semaforo, composta da SPD, FDP e Verdi con il nuovo Cancelliere Olaf Scholz.

Ebbene, da quanto accennato finora, si nota come il modello di stabilità tedesco risenta della crisi dei partiti, con la difficoltà degli stessi di riuscire a rispondere all'esigenze della società tedesca. In tal modo, si genera un sistema di lento sgretolamento del consenso politico per i partiti tradizionali del sistema e, conseguentemente, un allargamento dell'offerta politica con sempre più partiti che riescono a superare la fatidica soglia di sbarramento del 5%[1278]. L'aumento del numero dei partiti che trovano spazio nel *Bundestag* potrebbe porre seri dubbi sulla tenuta della stabilità degli esecutivi. Tale tenuta della stabilità non è da intendersi con la durata in carica del Cancelliere, perché come si è specificato nel primo paragrafo, il meccanismo della sfiducia costruttiva renda molto difficile per gli altri attori politici trovare un sostituto alla guida del governo. Altresì, è da chiedersi se tale istituto della sfiducia costruttiva in un contesto fortemente disomogeneo come quello della Germania attuale, rendi la stabilità degli esecutivi una cartina al tornasole della *stagnazione* dell'indirizzo politico. In virtù di ciò, si ripropone quivi il quesito posto da Sartori, il quale si chiedeva le conseguenze, con il proseguo del tempo, dell'aumento della complicazione del formato politico in

[1275] F. FURLAN, *Dopo le elezioni federali del 24 settembre 2017: la Germania alla ricerca di nuovi equilibri*, in AIC osservatorio costituzionale, n. 3, 2017, cfr. pp. 2-3.

[1276] F. PALERMO e J. WOELK, *Germania*, cit. p. 63.

[1277] Così F. FURLAN, *La Repubblica Federale Tedesca*, in *Costituzioni comparate* (a cura di), Giappichelli, Torino, 2022, cit. p. 194.

[1278] Il sistema elettorale tedesco produce una rappresentanza proporzionale quasi pura ed è improbabile che una soglia del 5 per cento basti a ridurre, sia in Germania che altrove, il formato di qualsiasi sistema partitico a tre. […] L'adozione della Sperrklausel non risolverebbe nulla, giacché non ridurrebbe il sistema partitico al formato che consente l'emergere di un sistema di premiership. Così G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Mulino, Bologna, 1995, cfr. pp 120-122.

Germania. Potrebbe, in queste circostanze, la democrazia del cancelliere funzionare ancora? Sartori rispondeva: probabilmente no[1279].

3. *L'allargamento dello spazio politico: Die Linke e Afd.*

Dal panorama partitico appena tracciato, data l'affermazione di nuovi attori politici, è possibile trarre un'inclinazione alla complicazione del gioco politico all'interno del razionalizzato modello tedesco. All'interno di questo paragrafo, l'analisi verterà sulla disamina dei nuovi protagonisti della scena partitica tedesca.

Il primo protagonista in termini temporali è la Sinistra radicale, impersonificata dal PDS, *Partei des Demokratischen Sozialismus,* e dalla WASG, *Arbeit und soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative*, che a seguito dei rispettivi congressi federali, tenuti contemporaneamente a Berlino il 15-17 giugno 2007, videro lo scioglimento di questi due partiti e la fusione degli stessi in *Die Linke*.

La storia della sinistra radicale in Germania affonda le sue radici nello sgretolamento del Muro di Berlino del novembre 1989, in cui il partito plebiscitario della Germania dell'est, la SED, *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands,* (erede del KPD, *Kommunistische Partei Deutschlands*) di chiara ispirazione sovietica, si trovò dinanzi ad uno scenario profondamente mutato in cui, per sopravvivere alla nuova realtà, era richiesto di abbandonare le sicure roccaforti della Repubblica Democratica Tedesca per approdare in uno spazio politico nuovo dominato dai partiti tradizionali del campo politico tedesco occidentale (Unionisti cattolici, Liberali e Socialdemocratici). Il primo passo in questa direzione fu lo scioglimento della SED e la creazione del PDS[1280]. Il dirigente politico in questa prima fase fu Gregor Gysi, esponente principale della svolta in chiave riformatrice del partito, vicino idealmente al vento di rinnovamento portato da Gorbačëv. Nonostante gli sforzi operati da Gysi, la PDS resta sostanzialmente un partito regionale, con delle importanti roccaforti nella Germania dell'est, ma quasi del tutto inesistente nella parte occidentale. Proprio la direzione politica di Gysi, e in seguito quella di Lothar Bisky, pose seri problemi interni al partito, tra le correnti favorevoli ad un'accettazione delle dinamiche di trasformazione del partito in chiave riformista, inclini quindi ad una possibile futura alleanza con i partiti della sinistra progressista, e chi invece restava ancorato a solide posizioni conservatrici della sinistra radicale, capeggiati da Sahra Wagenknecht[1281]. Le importanti spaccature interne al partito portarono ai deludenti risultati elettorali del 2002, in cui il PDS riuscì ad eleggere solo due parlamentari grazie alla formula della ripartizione dei seggi. Dette consultazioni elettorali portarono alla formazione di un governo rosso-verde, a maggioranza SPD e Verdi, guidato dal cancelliere Gerhard Schroder, figura carismatica della socialdemocrazia che, durante questo suo secondo mandato,

[1279] Ibidem, cit. p. 122.

[1280] In realtà, inizialmente al momento della sua nascita si optò per il nome SED-PDS, mantenendo la nomenclatura del vecchio partito ma avviando al contempo la delicata opera di trasformazione. M. DAMIANI, *La sinistra radicale in Europa. Italia, Spagna, Francia, Germania,* Donzelli Editore, Roma, 2016, cfr. p. 96.

[1281] Spaccature decisive per le correnti interni al PDS furono soprattutto in politica estera, laddove si predilesse la logica del "caso per caso" in merito alle posizioni da prendere su tematiche spesso molto divisive. Proprio in merito alle azioni di peacekeeping sotto l'egida del Consiglio Superiore delle Nazioni Unite si risentì forte la posizione della corrente radicale, legata alla issue del pacifismo, che portò alle dimissioni di Bisky dalla presidenza del partito e Gysi da capogruppo parlamentare. Ivi, cit. p. 100.

inaugurerà il programma *Agenda 2010*, ovverosia un pacchetto di riforme considerato da alcuni suoi sostenitori di stampo neoliberista. Proprio questo aspetto è la chiave di volta che porterà all'importante evoluzione del partito della sinistra radicale nello scenario nazionale. Infatti, a seguito delle contestazioni rispetto alle politiche di Schröder, nasce nel luglio del 2004 la WASG da parte di esponenti critici del SPD e dei Verdi accompagnati da funzionari dell'Ig Metal (storico sindacato vicino al partito socialdemocratico). Questa nuova componente politica, dati i risultati negativi della prima prova elettorale in occasione delle elezioni regionali del Nord Reno-Vestfalia, optò per un progressivo avvicinamento al PDS[1282], avvicinamento che si configura nel IX Congresso di Dresda in cui il partito del socialismo democratico si dichiara favorevole ad una fusione da realizzarsi entro il 2007.

Alle elezioni del 2005, che hanno visto trionfare il primo governo Merkel, i partiti della sinistra radicale, in virtù dell'accordo raggiunto, si presentarono alla consultazione elettorale sotto il nome *Linkspartei-Pds*, ottenendo un'importante successo pari all'8,7% dei consensi e 54 seggi (12 in quota WASG e 42 in quota PDS), erodendo in tal modo i consensi per SPD e Verdi[1283]. Forti del successo elettorale ottenuto, questi partiti furono spinti spontaneamente verso la fusione che avverrà come detto a seguito del decimo e ultimo congresso federale del PDS a giugno 2007. La fusione in un unico partito della sinistra radicale era essenziale, oltre che per motivi giuridici[1284], per trasformare questa realtà politica in un partito a valenza nazionale, non più ancorato alle tradizionali roccaforti delle Germania dell'est.

Date queste premesse, la sinistra radicale in Germania si presenta come un partito fondato su due anime – PDS e WASG – elemento che porta a profonde spaccature interne, specie in relazione a tesi fortemente dirompenti (uscita dall'euro, politica estera). Da ultimo, a novembre 2023 si è sciolto il gruppo parlamentare Die Linke nel Bundestag a seguito di visioni opposte in merito al tema dell'immigrazione e degli aiuti militari all'Ucraina[1285], evento da cui prenderà vita un nuovo partito, BSW - *Bündnis Sahra Wagenknecht*. Questo partito, guidato dalla sua carismatica leader Sahra Wagenknecht, esponente centrale del PDS delle origini, si posiziona su politiche di estrema destra per quanto concerne le politiche migratorie e su politiche di estrema sinistra sulle questioni economiche[1286]. Questa nuova formazione politica, oltre a limare il consenso politico per Die Linke e far perdere importanti prerogative al partito (con la fuoriuscita dei deputati Die Linke ha perso il numero minimo per costituirsi in gruppo parlamentare), rischia di sconvolgere gli equilibri politici in Germania. Dalle posizioni paventate da BSW, si punta a prendere consensi in modo trasversale in tutto il campo politico, sia dalla parte conservatrice e di estrema destra, sia dalla parte di sinistra dello schieramento politico, di cui la Wagenknecht è stata un leader di

[1282] Elemento centrale di questo avvicinamento si trova nelle personalità dei leader dei rispettivi partiti, Gysi e Lafontaine, tra cui emerge un'immediata intesa personale. Ivi. p. 103.

[1283] I risultati delle elezioni del 18 settembre 2005 videro la SPD attestarsi al 34,3% e i Verdi all'8.1% con una riduzione in termini percentuali rispettivamente del 4.2% e 0.5% rispetto alle elezioni dell'autunno 2002.

[1284] In Germania non si possono proporre liste apparentate o collegate, essendo obbligati [i partiti] a presentare una lista unica che deve corrispondere a un'unica formazione politica. cit. M. DAMIANI, *La sinistra radicale in Europa. Italia, Spagna, Francia, Germania*, p. 106.

[1285] E. CATERINA, *La scissione del partito Die Linke e lo scioglimento del relativo gruppo parlamentare*, in Corte costituzionali, Servizi Studi Area di Diritto Comparato, 2023. Swissinfo.ch, Germania, si scioglie il gruppo parlamentare "Die Linke", https://www.swissinfo.ch/ita/germania-si-scioglie-il-gruppo-parlamentare-die-linke/48977850.

[1286] F. PALERMO e J. WOELK, *L'evoluzione della forma di governo tedesca: la razionalizzazione della stabilità*, in Diritto Pubblico Comparato, n.1, 2024, cfr. p. 255.

primissimo piano fin dal suo ingresso in politica[1287]. Dai sondaggi effettuati, la situazione politica appare dirompente, essendo che BSW è dato stabilmente al 7% delle preferenze[1288], superando così la fatidica soglia del 5%, prefigurandosi quindi come un ulteriore attore con cui fare i conti nella già difficile mediazione per la formazione dei futuri governi.

Dalla parte opposta dell'arco parlamentare vi è AfD, *Alternative für Deutschland*, partito populista di estrema destra, fondato nel febbraio del 2013 dall'economista Bernd Lucke. Questi, basava la sua speculazione politica sulla denuncia circa le pesanti ricadute sull'economia tedesca dalle politiche adottate dal governo Merkel, nel periodo di recessione a causa della crisi economica iniziata nel 2008. Inizialmente AfD si face portatore di una nuova corrente ordoliberale, conservatrice, euroscettica, nazionalista e, nella visione del suo fondatore, lontana dall'estrema destra[1289]. Tale aspetto è notevolmente mutato nel corso di poco più di dieci anni. È possibile tracciare un'evoluzione di questo partito che, dalle posizioni politiche della sua fondazione, conduce all'estremismo paventato da alcuni suoi leader oggi. La prima fase è la gestione da parte del suo fondatore Lucke, il quale si concentra sulla critica economica al governo Merkel, in particolare sulla gestione della crisi monetaria dell'euro, ove i partiti conservatori CDU-CSU, secondo questa critica, erano indifferenti alle ricadute interne di dette politiche europee. La seconda fase prende avvio dalla presidenza del partito da parte di Frauke Petry, il quale si sofferma sulla issue dell'immigrazione e dell'identità del popolo tedesco, in un periodo in cui l'indirizzo politico del Governo Merkel si caratterizzò per l'impegno importante nella gestione dell'accoglienza dei migranti a seguito alla crisi siriana[1290]. La terza fase, l'attuale, vede un'accelerazione sui temi euroscettici e anti-immigrazione volti a massimizzare il consenso elettorale, in vista delle prossime elezioni[1291], aspetto che porta alcuni dirigenti locali ad enfatizzare dette issues in modo estremo, tanto da venire accumunati a connotazioni neonaziste[1292].

AfD rivendica la sua natura populista, utilizzando l'aggettivo *volkisch*, termine tedesco che unisce e fonde le nozioni di "popolo" e "populista"[1293]. Invero, AfD non respinge la democrazia, bensì esprime la volontà di realizzare la "vera democrazia", la quale è limitata, secondo la visione del partito, dall'influenza dei partiti nella società, dall'assenza di elementi plebiscitari che possano garantire uno spazio alla volontà popolare e il contrasto all'*auflosung*

[1287] M. MORSA, *Germania, la nota politica di sinistra Sahra Wagenknecht lancia un nuovo partito*, in Euronews, 2024, https://it.euronews.com/2024/01/09/germania-la-nota-politica-di-sinistra-sahra-wagenknecht-lancia-un-nuovo-partito

[1288] Sondaggi estrapolati dal sito: https://www.wahlrecht.de/umfragen/, consultato in data 2 maggio 2024.

[1289] G. E. RUSCONI, *Dove va la Germania? La sfida della nuova destra populista*, Il Mulino: Bologna, 2019, cfr. p. 29.

[1290] Nel 2015, durante la crisi dei rifugiati, è diventata storica la frase di Merkel "Wir schaffen das!" (Possiamo farcela!) in seguito alla sua decisione chiara e netta (e non tanto coordinata nel contesto europeo) di non chiudere le frontiere della Germania davanti all'ondata di profughi siriani, con cui ha mostrato apertura, umanità e fiducia nella Germania e nel suo popolo che ha risposto con una "cultura di accoglienza". Così J. WOELK, *La Germania dopo 16 anni di cancellierato di Angela Merkel: continuità o cambiamento?*, in DPCE, n.1, 2022, cit. pp. 13-14.

[1291] Dagli ultimi sondaggi elaborati da YouGov, AfD è secondo partito in Germania al 19% subito dopo CDU-CSU al 29%, mentre i partiti di governo vedono un importante calo con SPD al 14%, Verdi a 15% e FDP al 5%. https://www.wahlrecht.de/umfragen/yougov.htm, consultati in data 3 maggio 2024.

[1292] Bjorn Hocke, esponente del Der Flugel di AfD in Turingia, è divenuto molto famoso proprio per le sue dichiarazioni estremistiche, in merito, ad esempio, al memoriale degli Ebrei *Holocaust-Mahnmal* di Berlino, oppure paventando la sostituzione tecnica in merito alle politiche migratorie del governo. G. E. RUSCONI, *Dove va la Germania? La sfida della nuova destra populista*, cfr. pp. 26-28.

[1293] Ivi, p. 18.

(dissoluzione) del popolo tedesco frutto della naturalizzazione degli immigrati[1294]. Pertanto, AfD non respinge l'ideale democratico, piuttosto propone una sua versione di democrazia basata su una maggiore partecipazione del popolo al gioco politico, attraverso il ricorso a referendum sul modello svizzero[1295], piuttosto che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica[1296]. Proprio per questa ragione, AfD seppur posta sotto attenzione da parte del Tribunale federale non è incorsa nella procedura di scioglimento del partito, in quanto, seppur antisistema, ad oggi non costituisce una minaccia all'ordine democratico[1297].

Alle elezioni federali del 2013, il neonato partito AfD ha ottenuto il 4,7%, mancando di poco l'ingresso nel Bundestag. Le posizioni di forte conservatorismo del primo AfD attirano però molti elettori delusi da CDU-CSU (come riscontrato dai successi ottenuti nelle successive elezioni regionali[1298]) che permettono a questo partito di radicarsi nel tessuto sociale tedesco.

Con il cambio di leadership di Petry, il quale si concentra su tematiche xenofobe ed euroscettiche, alle elezioni federali del 2017 AfD ottiene un incredibile successo arrivando al 12,64% dei consensi, ottenendo quasi otto punti percentuali di crescita elettorale, attestandosi stabilmente come terzo partito del panorama tedesco[1299]. Alle ultime consultazioni elettorali del settembre 2021, AfD vede un leggero logoramento del suo consenso, attestatosi al 10%, purtuttavia dagli ultimi sondaggi vi è un aumento poderoso di circa 9 punti percentuali[1300].

In dottrina si ritiene che il successo di AfD sia dovuto ad una regressione politica dei partiti tradizionali[1301], in cui sia i partiti democristiani che i partiti di centro sinistra, spostandosi sempre più al centro dello spazio politico, hanno permesso la nascita agli estremi del campo

---

[1294] Ivi, p. 36.

[1295] Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 20. *Deutschen Bundestag Deutschland. Aber normal*, 2016, cfr. p. 15. Consultabile al link https://www.afd.de/wp-content/uploads/2021/06/20210611_AfD_Programm_2021.pdf

[1296] G. E. RUSCONI, *Dove va la Germania? La sfida della nuova destra populista*, p. 38.

[1297] Ad essere posta sotto l'attenzione del Bundesamt für Verfassungsschutz (Ufficio federale per la protezione della Costituzione) è l'organizzazione giovani Der Wing considerata come un'organizzazione estremista di destra. Si veda A. PLEY, *Bundesamt für Verfassungsschutz stuft AfD-Teilorganisation, Der Flügel"als gesichert rechtsextremistische Bestrebung ein*, comunicato stampa del 12 marzo 2020, link: https://web.archive.org/web/20200318155006/https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/presse/pm-20200312-bfv-stuft-afd-teilorganisation-der-fluegel-als-gesichert-rechtsextremistische-bestrebung-ein.

[1298] AfD segna una significativa crescita nelle elezioni regionali, avvicinando o superando la soglia del 10% dei voti in Sassonia, Turingia e Brandeburgo. A marzo 2016, dopo la svolta di Petry, AfD raccogliendo il malcontento sulle politiche migratorie della Cancelliera Merkel riesce ad ottenere nelle elezioni regionali di Sassonia-Anhalt il 24,2% dei voti e il 20,8% in Meclemburgo-Pomerania, mentre a Berlino supera il 14% dei consensi. Si veda F. FURLAN, *Dopo le elezioni federali del 24 settembre 2017: la Germania alla ricerca di nuovi equilibri*, in AIC osservatorio costituzionale, n. 3, 2017, cfr. p. 4. Ancora, si veda A. DE PETRIS – R. MICCU', *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, in Federalismi.it, n. 18, 2017, cfr. pp. 9-10.

[1299] Il dato più rilevante è che il baricentro del sistema politico tedesco si è spostato decisamente a destra: i partiti che hanno governato nell'ultima legislatura (i centristi della Union, formata dalla CDU e dai cristiano-sociali bavaresi, ed i socialdemocratici) hanno conosciuto un cospicuo calo dei consensi (perdendo, rispetto alle precedenti elezioni del 2013, quasi il 14%) e i voti persi sono stati catturati in parte dai liberali della FDP e, per il resto, da una giovane formazione di estrema destra, *Alternative für Deutschland* (AfD), contraddistinta da una retorica populista, xenofoba ed antieuropea, la quale rappresenta ora la terza formazione politica in termini di voti nel paese (quasi 6 milioni) e per numero di seggi (94) all'interno del *Bundestag*. Ivi, cfr. pp. 2-3.

[1300] Sondaggio consultabile dal sito https://www.wahlrecht.de/umfragen/.

[1301] J. HEBERMAS, *La seconda occasione. La svolta europea di Angela Merkel e il processo di unificazione tedesca*, Mulino, Bologna, n.5, 2020, cit. p. 850.

di nuove forze, come Die Linke e AfD. In particolare, CDU-CSU "muovendosi verso il centro cosmopolita del multiculturalismo, senza distinguersi sostanzialmente dai partiti socialdemocratici, hanno disperso gran parte del loro nucleo originario"[1302] un lascito raccolto per gran parte da AfD.

Eppure, non è solo la moderazione delle issues politiche da parte dei partiti tradizionali a segnare il successo di AfD: infatti, molto dipende dalle accresciute diseguaglianze sociali ed economiche che ancora persistono tra le due Germanie, le quali configurano un profondo *cleavage* che divide in generale la società occidentale, fra cui anche quella tedesca. Si tratta della distinzione tra i vincenti e i perdenti della globalizzazione, ovverosia coloro che grazie al proprio status sociale ed economico riescono a trarre vantaggio dalla globalizzazione e, pertanto, sono più aperti nei confronti dei migranti e delle politiche europee; e coloro, invece, che risentono delle aperture nei confronti degli extracomunitari, che vedono come una minaccia sia per la sicurezza che per la competizione economica[1303]. In questa frattura sociale si insinua AfD, capace di parlare a questa massa di elettorato dando risposte semplici ed immediate, intrise di populismo.

4. Punti di contatto e di distacco tra modello tedesco e modello italiano.

Da quanto riportato nei paragrafi precedenti, si nota che la stabilità politica in Germania, basata come detto sul ruolo centrale dei partiti politici, ad oggi risente di una possibile crisi dovuta all'aumento in termini quantitativi delle forze politiche considerate minori, fra le quali *Die Linke* e *AfD*. Trattasi di partiti politici che enfatizzano tesi estreme sulle quali è difficile trovare una mediazione nel già complicato equilibrio per la formazione dei governi nel sistema tedesco. Di conseguenza, potrebbe risultare ostico mantenere la stabilità dell'esecutivo, laddove il problema principale risieda nella complessità dei rapporti politici[1304].

L'analisi affrontata finora mostra come la Germania non sia esente dalla profonda crisi dei partiti che caratterizza le società occidentali, con il probabile rischio del venir meno della razionalità del sistema tedesco. Si pensi alla legge elettorale tedesca, la cui particolarità della alta soglia di sbarramento non può essere più considerata come una clausola volta alla limitazione dei partiti minori, in quanto la perdita dei consensi da parte dei partiti tradizionali a favore dei nuovi attori politici ha fatto sì che il sistema prettamente bipolare (o tripolare) delle origini diventasse sempre più complesso, fino a divenire un sistema multipolare, aggravato dall'emergere di forti partiti politici antisistema[1305].

A tal proposito, l'Italia nel corso della sua storia repubblicana è intervenuta più volte a modificare la legislazione elettorale con l'obiettivo di stabilizzare gli esecutivi, senza però

[1302] G. E. RUSCONI, *Dove va la Germania? La sfida della nuova destra populista*, cit. p. 108.

[1303] Ivi, cfr. pp. 109-110.

[1304] A tal proposito, di vede il contributo fornito dal saggio di G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare. I partiti nel parlamento italiano*, Mulino, Bologna, 1978, cfr. pp. 298-303, in cui l'Autore indaga sulla difficoltà di mediazione degli attori politici, non solo in riferimento alla loro quantità numerica, bensì analizzando la natura consociativa degli stessi, propensi dunque all'opera di mediazione.

[1305] Si veda L. PREGLIASCO, *Il paradosso delle democrazie tra volatilità e polarizzazione*, in Aspenia online, 2019, articolo consultabile al link: https://aspeniaonline.it/il-paradosso-delle-democrazie-tra-volatilita-e-polarizzazione/.

ottenere alcun risultato[1306]. Se la stabilità c'è stata, almeno nell'indirizzo politico del governo nel periodo della c.d. prima Repubblica, lo si deve a fenomeni esogeni, quali la guerra fredda che caratterizzava il nostro paese attraverso la formula della *convetio ad excludendum*[1307] per il PCI, dalla quale risultava un sistema stabile nella linea politica – seppur bloccato – nonostante i continui cambi di governo[1308].

Ancor'oggi resta senz'altro auspicabile un intervento del legislatore in materia elettorale, magari di stampo proporzionale data la disomogeneità delle forze politiche, evitando la previsione di listini bloccati in modo da permettere al cittadino la facoltà di poter scegliere i propri rappresentanti[1309].

Una nuova legge elettorale però non sembra possa garantire, da sola, la stabilità del modello italiano[1310]. A tal riguardo, un istituto da poter emulare dal modello tedesco attiene alla disciplina dei partiti politici.

Il riferimento ai partiti politici nella Costituzione italiana è alquanto scarno, dato che il solo cenno è rinvenibile all'art. 49 Cost. ove si afferma che "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con *metodo democratico* a determinare la politica nazionale". Tale riferimento è stato considerato come una garanzia circa il rapporto prettamente *esterno* tra diversi partiti politici che concorrono a determinare la politica nazionale. Inoltre, il soggetto stesso cui l'art. 49 Cost. si riferisce non è il partito politico, bensì tutti i cittadini, i quali sono liberi di organizzarsi in partiti.

Ebbene, prendendo spunto dal modello tedesco in merito alla *Parteiengesetz*, bisogna chiedersi se sia giunta l'ora di una legge sui partiti politici di ampio respiro anche in Italia[1311]. Il partito politico in Italia rientra tra gli istituti del diritto privato comune nella categoria delle associazioni non riconosciute. Tale fattispecie aperta per i partiti politici fu posta a massima garanzia di libertà, in modo che i partiti potessero godere di un ampio spazio d'azione nel campo politico. Ad oggi, però, appare essenziale intervenire a disciplinare tale ambito, sia per rinvigorire la materia del finanziamento pubblico ai partiti politici, da tempo oggetto di propaganda politica, ma finanche per disciplinare regole interne ai partiti secondo il "metodo democratico" sancito dall'art. 49 Cost.[1312].

[1306] Si veda S. PASSIGLI, *Per un nuovo sistema dei partiti*, Astrid Rassegna n. 15, 2023, cit. p. 4, in cui l'A. afferma quanto segue: "le varie leggi elettorali proposte o varate hanno, infatti, tutte mancato l'obiettivo di ridar vita ad un sistema istituzionale e ad un sistema di partiti in grado di assicurare stabilità ed efficacia di governo, di evitare la frammentazione partitica, di selezionare una classe politica di adeguate competenze, e di assicurare soddisfacenti livelli di partecipazione politica".

[1307] Celebre formula ideata da L. Elia per qualificare la regola non scritta dell'esclusine dalla compagine governativa dei partiti antisistema nel sistema italiano. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cfr. pp. 631 ss.

[1308] Il fattore determinante fu il venir meno della guerra fredda, del collante, cioè, che aveva a lungo tenuto bloccato il comportamento elettorale degli italiani e il nostro sistema dei partiti, e conseguentemente bloccato ogni possibile reale alternanza di governo. S. PASSIGLI, *Per un nuovo sistema dei partiti*, cfr. p. 6.

[1309] Il sistema elettorale proporzionale appare preferibile rispetto ai modelli maggioritario data la forte volatilità che caratterizza il sistema italiano. Sui dati della volatilità si veda L. PREGLIASCO, *Il paradosso delle democrazie tra volatilità e polarizzazione*, cfr.

[1310] v. P. PASQUINO, *Stabilità e legge elettorale*, in Astrid, n. 9, 202, cfr.

[1311] Si veda T. E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in Quaderni costituzionali, n.1, 2003, cfr. pp. 160-162. Ad oggi è presente una disciplina sui partiti politici in Italia approvata nella XVII Legislatura (Legge 21 febbraio 2014, n. 13), la quale si sofferma sul superamento del finanziamento pubblico dei partiti politici e sui requisiti di trasparenza. v. https://temi.camera.it/leg17/temi/disciplina_dei_partiti_politici.

[1312] Si veda F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

Dunque, appare necessario richiedere che i partiti applichino le regole democratiche, non solo nei rapporti esterni con gli altri soggetti del gioco politico, ma anche internamente in modo da garantire la democraticità nei ruoli e nelle funzioni dell'apparato partitico. Tale aspetto è funzionale alla nuova figura del partito politico (che non trova più il suo fondamento nelle ideologie), il quale si rispecchia sempre più nella figura del leader.

L'elaborazione di una siffatta legge sui partiti può assurgere altresì a "rivitalizzare il patto fra cittadini e partiti, ossia indurre questi ultimi a rinunciare ad una parte del loro arbitrio, subordinandosi a regole certe e trasparenti e, al tempo stesso, essere di grande ausilio per il concorso al raggiungimento della stabilizzazione del sistema politico"[1313]. Così come avviene per il modello tedesco, prevedere un'attenta disciplina circa le regole interne per la scelta dei candidati e dei leader politici, piuttosto che la solida organizzazione strutturale del partito, financo il requisito della *serietà* (così come richiamato nella PartG, art. 2[1314]), può essere un ausilio al concorso della stabilità del sistema, educando i partiti politici al mutuo riconoscimento democratico[1315].

Gli istituti citati finora (una legge elettorale proporzionale funzionale ad una legge sui partiti) sono strumentali alla razionalizzazione del sistema politico, con il merito di operare a costituzione invariata e senza intaccare la forma di governo parlamentare o le funzioni di altri organi costituzionali.

Maggiori dubbi vi sono, invece, in merito all'introduzione della sfiducia costruttiva nel nostro sistema[1316].

Già in seno all'Assemblea costituente si avvertì la necessità di prevedere istituti capaci di poter garantire la razionalità del sistema di governo, in linea con quanto disposto dal celebre ordine del giorno Perassi, il quale evidenziava la necessità di compiere la Costituzione evitando le degenerazioni del parlamentarismo. Una possibile soluzione stabilizzante, che emerse dalla Seconda Sottocommissione, riguardò proprio l'introduzione della sfiducia costruttiva. Difatti, il giurista Egidio Tosato, in forza alla Dc in Assemblea costituente, escogitò tale strumento di ingegneria costituzionale, anticipando di tre anni quanto previsto dai costituenti di Bonn, fatto che, "se tale istituto avesse trovato spazio nella Costituzione repubblicana avrebbe assicurato il premio Nobel al suo ideatore"[1317]. In quel momento, fu proprio la forza dei partiti politici ad evitare l'introduzione di questo e di altri strumenti di

---

[1313] T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, cit. p. 161.

[1314] *Supra*, par. 1, p. 10.

[1315] Le condizioni appaiono oggi mature per il varo finalmente di una legge sui partiti che determini innanzitutto il loro riconoscimento giuridico; detti requisiti minimi di democraticità dei loro statuti per quanto concerne i rapporti tra maggioranze e minoranze interne, specie per quanto attiene le candidature a cariche elettive e di partito; regoli i rapporti tra il partito e i rispettivi gruppi parlamentari; analogamente regoli la ripartizione di funzioni e la disponibilità di risorse finanziarie tra centro e periferia, e tra maggioranza e minoranza; e infine stabilisca tempi e modalità dei congressi di partito e del funzionamento dei vari organi interni. S. PASSIGLI, op. già cit., p. 8.

[1316] Favorevoli all'introduzione della sfiducia costruttiva nel nostro sistema sono i contributi di C. PINELLI, *Instabilità di governo e frammentazione delle coalizioni: le riforme possibili*, in Astrid, n.9, 2023. E. CHELI, *Appunti in tema di riforma della forma di governo* in Astrid n.9, 2023. S. CECCANTI, *La riforma francese non serve. Partiamo dalla sfiducia costruttiva*, in Quotidiano nazionale, 2023. In chiave critica si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, cfr. p. 634, nota 85. R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo,* in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo. Atti del convegno di studi. Firenze 28-29 ottobre 2004*, Firenze U.P., Firenze, 2006, cfr. pp. 37-38.

[1317] Così L. ELIA, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, atti del convegno "La Costituzione ieri e oggi", Accademia dei Lincei, Roma, 9-10 gennaio 2008, cit. p. 4.

stabilità del sistema, in modo da poter monopolizzare la vita politica, mantenendo deboli o inermi le istituzioni[1318].
L'occasione (mancata) di prevedere fin dall'inizio della fase repubblicana istituti volti alla stabilità del sistema comportò una lunga stagione di tentativi, tutti fallimentari, di razionalizzare la forma di governo[1319].

Ciò detto, bisogna domandarsi se tale istituto sia congeniale oggigiorno come controproposta al premierato, vale a dire porsi il quesito sulla funzionalità della sfiducia costruttiva in un sistema fragile e disarmonico quale quello del nostro Paese. Difatti, in una società politica fortemente disomogenea come quella italiana, la previsione di un modello che renda molto difficile sfiduciare il vertice dell'esecutivo potrebbe portare ad una *stagnazione* del sistema, ove le varie forze politiche in competizione tra loro, anche fra i banchi della maggioranza, rendano arduo perseguire il programma di governo. In altre parole, se il Parlamento non è in grado di esprimere un nuovo Governo, viene meno la facoltà di costringere quello in carica alle dimissioni[1320]. In tal modo, la fragilità che interessa il Parlamento oggigiorno verrebbe ancor più acuita con l'introduzione della sfiducia costruttiva, dato che risulterebbe fin troppo ostico per le forze politiche in Assemblea riuscire a trovare l'accordo per sfiduciare il governo in carica e trovare un sostituto condiviso[1321].

Vieppiù, come detto nei paragrafi precedenti, il difficile lavoro di mediazione tra le forze politiche nel sistema tedesco appare parimenti gravato oggi da forze centrifughe che complicano la capacità di concertazione e consociativismo tra i partiti, facendo sì che una volta nominato il Cancelliere, questi non sia in grado di perseguire un chiaro indirizzo politico poiché succube delle pressioni provenienti dai partiti che compongono la coalizione. In tal modo, per evitare storture è possibile immaginare che l'indirizzo politico resti ancorato, in una fase di stagnazione, resa ancora più evidente dalla difficoltà per le forze politiche di trovare un sostituto alla cancelleria.

Ricercare la stabilità del sistema politico in un periodo storico di forte crisi[1322] e di crescente fragilità della democrazia rappresentativa è compito arduo dal quale non è possibile sottrarsi per via delle importanti sfide della contemporaneità[1323]. Nella società (digitale) in cui siamo immersi si assiste alla naturale verticalizzazione dei rapporti interumani, dovuti all'avvento dei nuovi mezzi di comunicazione istantanea che permette un dialogo tra esponente politico e cittadino senza l'ausilio di intermediari. Tale aspetto favorisce i fenomeni di leaderismo, acuiti ancor di più dall'esigenza di risposte immediate alle continue crisi che

---

[1318] Ivi, p. 5.

[1319] Basti pensare alla c.d. legge truffa del 1953 la quale interveniva sul sistema elettorale, piuttosto che la strada della strutturazione partitica in seno alla Dc, in cui si mirava ad unire nella stessa persona la funzione di segretario del partito e il ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri (tentativo infruttuoso provato da Fanfani nel 1959 e da De Mita nel 1988) volto a rafforzare la figura de leader secondo l'esempio della CDU tedesca. Ivi, cfr. pp. 7-8.

[1320] M. FRAU, *La funzione (fraintesa) della sfiducia costruttiva*, in AIC, n. 4, 2023, cit. p. 285.

[1321] Ivi, p. 290, in cui l'A. cita a sua volta l'affermazione di K. LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, III ed., Tübingen, Mohr, 1975, p. 931, traduzione a cura dell'autore: "Mentre evitava Scilla, la mancanza di stabilità del Governo, il regime di Bonn è finito contro Cariddi, il Parlamento spodestato".

[1322] Si veda J. LUTHER, *Crisi economica ed impatto sulle istituzioni nazionali: i punti di vista della Germania*, in federalismi.it, n. 26, 2016.

[1323] Il perpetrarsi di continue crisi porta la pubblica opinione a ricercare la sicurezza e la stabilità della forma di governo, impersonandola alle volte con la figura concreta del suo vertice. Si veda a proposito A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee* (a cura di), in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, vol. III, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

caratterizzano la nostra epoca (pandemica, economica, bellica)[1324]. Tale dinamica è evidenziata, vieppiù, nel concerto europeo, laddove l'avanzamento *ineludibile* e *irreversibile* del processo di integrazione europea richiede la solidità dell'indirizzo politico.

Ciò detto, la strada che parrebbe congruo percorrere dinanzi a siffatte sfide è quella di individuare soluzioni chirurgiche laddove il sistema risente delle più forti storture, quali ad esempio la materia elettorale piuttosto che la regolazione dei partiti politici. Parimenti, parrebbe idoneo intervenire sull'impianto costituzionale con altrettante misure specifiche, quali ad esempio l'ampliamento dei poteri del Presidente del Consiglio nella nomina e revoca dei ministri e nella richiesta al Capo dello Stato di scioglimento delle Camere[1325]. Ciononostante, appare certamente utile intervenire non solo per il rafforzamento dell'Esecutivo, il quale gode di buona salute almeno nelle sue funzionalità (basti pensare all'utilizzo massiccio della decretazione d'urgenza), bensì rinvigorire il ruolo del Parlamento nelle sue funzioni apicali legislative, ma finanche di indirizzo politico e controllo.

In chiosa, la stabilità tanto ricercata nel vertice dell'Esecutivo appare fin troppo accentrata nella figura concreta del soggetto che ricopre la carica di Presidente del Consiglio dei ministri. Va detto che per stabilità va inteso un continuo indirizzo politico e un chiaro programma elettorale da compiere nel corso della legislatura, ovvero la regolarità dell'indirizzo politico nel flusso degli scambi politici[1326]. Ciò dovrebbe prescindere dalla figura concreta che siede allo scranno più alto dell'Esecutivo. Basti pensare, come accennato pocanzi, alla stabilità prodotta nel periodo della Prima Repubblica in cui l'indirizzo politico perseguito dai vari governi DC restò sostanzialmente lo stesso pur nonostante i cambi di vertice; di converso, si pensi al cambio repentino di indirizzo politico nonostante la stessa figura concreta alla presidenza del Consiglio dei ministri, come accadde nella XVIII Legislatura con il governo Conte. Ebbene, tale dinamica riportata mostra come seppur il vertice rimanga invariato, il governo della XVIII Legislatura non può essere considerato stabile a differenza dei diversi governi della Prima Repubblica che, seppur con continui cambi di vertice, mantenne la stabilità dell'indirizzo politico. Pertanto, il valore della stabilità e della governabilità, come detto poc'anzi tratto essenziale da perseguire nella contemporaneità, dovrebbe essere perseguito attraverso un rinvigorimento della classe politica, dei programmi elettorali e dell'indirizzo politico e non, viceversa, rafforzando la figura sola al comando.

Pertanto, intervenire sulla legge elettorale e su una legge sui partiti politici potrebbe concorrere alla stabilità del sistema politico nostrano. Vieppiù, volendo intervenire sull'impianto costituzionale, in virtù di quanto affermato sinora, apparrebbe utile rafforzare la centralità dell'organo parlamentare, specie nel suo rapporto di fiducia con l'Esecutivo, in cui si concretizza la funzione di indirizzo politico.

In virtù di ciò, la strada intrapresa dal Governo Meloni sembra essere inesatta alle urgenze del sistema politico, ovverosia un sistema che trova la sua instabilità principalmente nella

---

[1324] Si veda A. PAJNO – L. VIOLANTE, *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale* (a cura di), vol. I, Mulino, Bologna, 2021.

[1325] E. CHELI, *Appunti in tema di riforma della forma di governo* in Astrid n.9, 2023, cfr. p. 5.

[1326] "Political stability is the regularity of the flow of political exchanges. The more regular the flow of political exchanges, the more stability. Alternatively, we might say that there is political stability to the extent that members of society restrict themselves to the behavior patterns that fall within the limits imposed by political role expectations. Any act that deviates from these limits is an instance of political instability". v. C. AKE, *A Definition of Political Stability,* in Comparative Politics, vol. 7, n. 2, 1975, cit. p. 273.

crisi dei partiti. Così, sorge la domanda se il bisogno di riforme costituzionali non sia altro che l'espediente per mascherare la necessità di riforme politiche.

IL RENDIMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO NELL'ESPERIENZA TEDESCA TRA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E PRASSI

di *Veronica Liuzzi*

SOMMARIO: 1. Genesi della *Bundesverfassungsgericht*: la fase costituente del secondo dopoguerra - 2. La stabilizzazione del sistema politico nella giurisprudenza della Corte costituzionale federale - 2.1. Il problema dell'uguaglianza delle formazioni politiche all'interno delle leggi elettorali - 2.2. Il partito c.d. antisistema e la "democrazia protetta" (*Verfassungsschuts*) - 3. Ulteriori riferimenti della *Bundesverfassungsgericht* - 3.1. La questione di fiducia - 3.2. I regolamenti normativi - 4. Conclusioni: una breve valutazione tra forma di governo tedesca e italiana.

1. *Genesi della Bundesverfassungsgericht: la fase costituente del secondo dopoguerra.*

La storia della giustizia costituzionale trova un terreno in Germania che si può definire tutt'altro che di agevole attuazione. Il dibattito attorno alla genesi della *Bundesverfassungsgericht* si avvia nel XIX secolo e si conclude solo nella fase costituente del 1949 con l'adozione della *Grundgesetz* ("Legge Fondamentale").
All'interno della dottrina dello Stato di diritto nel XIX secolo, infatti, la garanzia dei diritti era affidata alla giustizia amministrativa. Solo il passaggio ad una forma di governo democratica consentirà, come vedremo, l'affermazione dei principi di una giustizia costituzionale e la realizzazione di una sistema di garanzie costituzionali dei diritti di libertà.[1327]
Una primordiale esperienza di "giustizia costituzionale" nel panorama tedesco è rappresentata dalla *Frankfurter Reichverfassung* del 28 marzo 1849 – rimasto allo stato di progetto privo di realizzazione - la quale enunciava la possibilità di un ricorso costituzionale davanti al *Reichsgericht*.[1328]
Le competenze del *Reichsgericht* erano assai ampie, in quanto ricomprendevano i ricorsi di un singolo Stato contro il potere governativo (par. a), i conflitti dello Staatenhaus e del Volkshaus tra di essi o con il governo (par. b), i conflitti tra i singoli Stati tedeschi (par. 5), i conflitti sulla successione al trono, le competenze del governo (par. d). Tuttavia, la Costituzione non attribuiva al *Reichsgericht* il potere di esercitare un sindacato di controllo di costituzionalità delle norme di legge.[1329]
La causa di tale lacuna risiedeva nella realtà costituzionale tedesca del XIX secolo, divisa tra il principio monarchico e la rappresentatività popolare.[1330]
Nell'ambito della dottrina giuspubblicstica si accese sin da subito un importante dibattito sulla possibilità e sull'estensione di un controllo giudiziario di costituzionalità,[1331] che si

[1327] G. Gozzi, *Democrazia e diritti. Germania: dallo stato di diritto alla democrazia costituzionale*, Gius. Laterza & Figli, Roma-Bari, 1999, p. 59.

[1328] L'art. 126, par. g., approvato in seconda lettura dal Parlamento di Francoforte, enunciava: "i ricorsi dei cittadini tedeschi a causa delle violazioni dei diritti garantiti dalla costituzione. Le regole relative all'estensione di questo diritto di ricorso e il modo e l'estensione per farlo valere, sono riservati alla legislazione del Reich", cfr. L. Bergsträsser, *Die Verfassung des deutschen Reiches vom Jahre 1849*, A. Marcus und E. Weber's Verlag, Bonn 1913, p. 69.

[1329] G. Gozzi, *Democrazia e diritti.*, op. cit., p. 60.

[1330] "Al costituzionalismo del secolo XIX mancava nella costruzione dualistica nella divisione del potere dello Stato tra monarca e rappresentanza popolare la medesima base di legittimazione, sul fondamento della quale potesse darsi una giurisdizione costituzionale", cfr. G. Robbers, *Die historische Entwicklung der Verfassungsgerichtbarkeit*, in Juristische Schulung, Jahrgang, 1990, p. 262.

[1331] *Ibidem.*

svilupperà con le massime implicazioni durante i lavori preparatori della *Grundgesetz*. Le istanze di una giurisdizione costituzionale, seppur sostenute da un'ampia dottrina del XIX secolo, rappresentavano anche la richiesta di superare il principio monarchico[1332] e si scontravano, dunque, con la realtà costituzionale tedesca. Tale scontro si tradusse nell'attribuzione al monarca dell'"alto ufficio politico" di verificare e constatare, prima di promulgare una legge, se essa era stata formulata conformemente alla Costituzione.[1333]
Anche la Costituzione tedesca del 1871, comunemente conosciuta come la "Costituzione dell'Impero tedesco" (*II Reich*), escludeva qualsivoglia ipotesi di giurisdizione costituzionale, in quanto i conflitti erano demandati al *Bundestrat*.[1334]
La soluzione dei conflitti era dunque affidata ad un organo politico. Nel XIX secolo, la Costituzione era subordinata alla legge, rispetto alla quale ero escluso un controllo giudiziario, se non per ciò che concerneva esclusivamente gli aspetti formali-procedurali della legge.[1335]
Analogamente alla realizzazione di un sistema di giustizia costituzionale, anche la concezione della superiorità della legge e del potere legislativo - vigente nello Stato liberale dell'Ottocento - potrà essere rovesciata, come vedremo, solo con un profondo mutamento dell'ordinamento costituzionale.
Il fallimento di un sistema di giustizia costituzionale si realizza, a ben vedere, finanche con la Costituzione di Weimar 1919[1336] (d'ora in avanti WRV). La WRV ha rappresentato certamente un baluardo al termine della Prima guerra mondiale del 1918, nel tentativo di stabilire una democrazia parlamentare attenta ai diritti fondamentali e sociali del cittadino. Tuttavia, la grave instabilità e multipartitismo da essa derivata, a causa dell'abuso da parte

[1332] *Ibidem*. Nel terzo incontro dei giuspubblicisti tedeschi svoltosi nell'agosto del 1862 si dichiarò per iniziativa di Jhering, che il controllo giudiziario dovesse essere limitato ai provvedimenti. Nel quarto incontro, che ebbe luogo nel corso del 1863, fu posta con chiarezza la questione: "Se il giudice dovesse verificare se una legge fosse stata realizzata conformemente alla Costituzione".

[1333] P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Bd. 2.

[1334] Art. 76 Costituzione dell'Impero tedesco: "i conflitti tra i diversi Stati federali, nella misura in cui non siano di diritto privato e quindi debbano essere decisi dai tribunali competenti, sono affrontati dal *Bundestrat* su richiesta di una sua parte. I conflitti costituzionali in questi stati federali, nei quali non vi sia un organo per la decisione su tali conflitti, sono risolti concordemente dal Bundestrat, su richiesta di una sua parte o se ciò non avviene, sono rinviati alla legislazione".

[1335] In questo senso si espresse il Reichsgericht con una sentenza del 1883, in *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, Bd. 9., Leipzing 1883, p. 236.

[1336] La "Costituzione dell'Impero Germanico", detta "Costituzione di Weimar", fu deliberata a Weimar da un'assemblea costituente – eletta in data 19 gennaio 1919 con sistema proporzionale – il 31 luglio 1919 con una maggioranza di 286 voti favorevoli, 75 voti contrari e 84 membri assenti. Fu promulgata in data 11 agosto 1919 dal Presidente socialdemocratico Friedrich Ebert. Nel contesto rivoluzionario del primo dopoguerra, Weimar era stata preferita a Berlino per ragioni di sicurezza e ordine pubblico. Il testo era stato preparato da progetti governativi curati dal sottosegretario degli interni, il giuspubblicista Hugo Preuss (che era stato preferito a Max Weber) e da altri progetti di eminenti costituzionalisti (Heinrich Triepel e Erich Kaufmann). Il consenso popolare alla costituzione fu minato dalla firma del trattato di pace di Versailles del 28 giugno 1919 che sancì la perdita delle colonie, dei territori di Alsazia-Lorena (Francia), Schleswig settentrionale (Danimarca), Danzica (Libero Stato) Posnan, Prussia e parte della Slesia (Polonia) e abolì la coscrizione per la Germania, ponendo forti limitazioni alle forze armate tedesche e doveri di riparazione (quantificati nel 1921 in 33 miliardi dollari). Il testo fu oggetto, tra il 1921 e il 1926, di 7 leggi di revisione formale. Tra il 1924 e il 1931 furono approvate 14 leggi (contenenti modifiche implicite) con la maggioranza qualificata prevista dall'art. 76. La costituzione non fu formalmente abrogata, ma superata dalla "Legge per rimediare alle necessità di popolo ed Impero" (cd. Ermächtigungsgesetz, Legge sui pieni poteri) del 24 marzo 1933, che autorizzò il Governo del Reich. Cfr. O. BÜHLER, *Staatsrechtliche Gesetze des Reichs und Preussens*, Berlin 1932, 1 ss. *Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit,* Tübingen 1949, II.

del Presidente del *Reich* a partire dal 1930 dell'emanazione di ordinanze (ex art. 48 WRV), ha prodotto quella prassi degenerativa della forma di governo tedesca inevitabilmente culminata, come noto, nel regime autoritario di Adolf Hitler 1933.
Come già anticipato, perdipiù, la WRV non realizza una giurisdizione costituzionale in materia di diritti fondamentali, però consolida quel dibattito dottrinario sul controllo di costituzionalità delle leggi,[1337] già avviato nel XIX secolo e che troverà una soluzione definitiva nel processo costituente tedesco del 1948-1949.
L'art. 108 WRV prevedeva lo *Staatgerichtshof*, istituito con la legge del 9 luglio 1921, le cui competenze, tuttavia, erano assai limitate. Tale organo era chiamato a decidere sulla messa in stato d'accusa del Presidente, del Cancelliere o dei ministri del *Reich* (art. 2)[1338]. Era inoltre competente sui conflitti tra governo del *Reich* e governi dei Länder, sulle controversie costituzionali all'interno di un Land, oppure tra diversi Länder o tra *Reich* e un Länd (art. 16). Tuttavia, non era ammessa la possibilità di ricorsi costituzionali davanti allo *Staatgerichtshof* contro la violazione dei diritti fondamentali,[1339] la cui competenza risultava ancora riservata ai tribunali amministrativi.
A Weimar, dunque, non si sviluppò una giurisdizione costituzionale in materia di diritti fondamentali e neppure un autentico controllo di costituzionalità delle leggi.
Il problema della conformità delle leggi a Costituzione è stato affrontato sin dal dibattito in seno all'assemblea nazionale, nella quale si sono fronteggiate due concezioni appartenenti a differenti fronti ideologici: da un lato, l'idea di un controllo costituzionale delle leggi di tipo generale (*Prüfungsrecht*) affidato a tutti i tribunali, avallata da autori conservatori come Kaufmann, Triepel, Smith; dall'altro, l'idea di un controllo "accentrato", ossia ristretto al solo Tribunale costituzionale (*Staatgerichtshof*), avanzata da autori liberali quali Kelsen e Radbruch.[1340]
In ambito dottrinario il dibattito è stato assai acceso. Al primo incontro dei giuspubblicisti tedeschi svoltosi nel 1922, una dottrina sosteneva che il *Prüfungsrecht* da parte dei tribunali non era necessario, in quanto contro un'aperta violazione della Costituzione da parte del legislatore del *Reich*, le minoranze potevano fare ricorso alla richiesta di sospensione di una legge (art. 72 WRV) e alla votazione popolare, se richiesto "da un ventesimo degli elettori" (art. 73 WRV).[1341]
Successivamente, nell'incontro tra i giuspubblicisti tedeschi del 1925, W. Jellinek proponeva una competenza dello *Staatgerichtshof* in materia di controllo di legge, anche solo *de lege*

[1337] Con riferimento al dibattito dottrinario sul controllo di costituzionalità, cfr. G. Gozzi, *Democrazia e diritti.*, op. cit., p. 70 – 72.
[1338] Cfr. Gesetz v. 9 luglio 1921 (RGBI. 905) in F. Poetzsch-Heffer, *Vom Staatsleben unter der Weimar (vom 1. Januar bis 31. Dezember 1924)*, in Jahrbuch öffentlichen der Gegenwart, Mohr, Tübigen, Bd. 13. /1925, p. 239.
[1339] La *Verfassungbescwerde* era invece prevista dall'art. 93 della Carta costituzionale dello stato libero di Baviera del 14 agosto 1919. Questa costituzione stabiliva che lo *Staatgerichtshof* bavarese dovesse esprimere giudizi anche sui ricorsi costituzionali presentati dai cittadini contro violazioni dei diritti perpetrate da atti di pubblica autorità. La Costituzione bavarese rinviava ai *Grundrechte* stabiliti dalla Costituzione di Weimar del 11 agosto 1919, per cui i diritti fondamentali avevano "nell'ambito dello Stato federato un mezzo di tutela giurisdizionale-costituzionale, che loro mancava invece nell'ordinamento della federazione": cfr. M. Cappelletti, *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, in Quaderni dell'Associazione fra gli studiosi del processo civile, 1955, p. 48, nota 131.
[1340] G. Gozzi, *Democrazia e diritti*, op. cit., p. 69.
[1341] Ivi, p. 71.

ferenda. La medesima tesi fu sostenuta dallo studioso tedesco Lasser,[1342] ribadendo la necessità di un controllo di costituzionalità riservato al solo *Staatgerichtshof*.
La proposta di un *Prüfungsrecht* "accentrato" venne finalmente formulata dal 33° Juristentag del 1924[1343] e dal 34° Juristentag del 1926.[1344]
Il progetto, presentato al *Reichstag* nel dicembre del 1926, proponeva di riservare il controllo di costituzionalità delle leggi allo *Staatgerichtshof*, ma non prevedeva la possibilità di esercitare un ricorso contro la violazione dei diritti fondamentali. Tuttavia, l'iniziativa governativa non superò gli inizi del dibattito parlamentare.[1345] Il medesimo esito si ebbe per un altro progetto presentato nell'ottobre del 1928, che riproduceva nella sostanza i contenuti del precedente.
La *ratio* di tali progetti governativi era chiara: essi intendevano opporsi all'idea di un generale potere di controllo giudiziario, che avrebbe recato incertezza alla validità delle leggi ed era espressione di un orientamento antiparlamentare.[1346]
Il *Reichsgericht* rivendicava, di contro, il diritto di esercitare un giudizio di costituzionalità nella sentenza emanata il 4 novembre 1925, nella quale si legge che: "Poiché la Costituzione del *Reich* non contiene alcuna prescrizione, secondo la quale la decisione sulla costituzionalità delle leggi del *Reich* debba essere sottratta ai tribunali ed assegnata ad altra istanza, deve essere riconosciuto il diritto e il dovere del giudice di valutare la costituzionalità delle leggi del *Reich*".[1347] In questo acceso dibattito, autori conservatori, come Schmitt, escludevano l'ipotesi di un controllo di costituzionalità riservato al solo *Staatgerichtshof*, evidenziando il rischio della *politicizzazione* del Tribunale costituzionale.[1348]
Questo dibattito si è svolto soprattutto tra il 1924-1928, ma poi si è spento, non a caso, verso la fine degli anni Venti con l'avvio della prassi delle ordinanze di necessità emanate ex art. 48 WRV.
A partire dal 28 marzo 1933, l'attività legislativa del *Reich* iniziò a concentrarsi in capo all' Esecutivo e l'orientamento antidemocratico e conservatore serbato dalla magistratura nel vigore della Repubblica di *Weimar* divenne scoperto.

[1342] Egli affermava che al Tribunale costituzionale doveva spettare la competenza per decidere "sulla questione, se una legge del Reich fosse compatibile con la Costituzione, secondo il criterio posto dall'art. 13, comma II RV".

[1343] Cfr. 33. Deutscher Juristentag (1924), Leipzig und Berlin 1925.

[1344] Cfr. 34. Deutscher Juristentag (1926), Leipzig und Berlin 1927.

[1345] Il progetto governativo tedesco prevedeva una procedura astratta di controllo delle norme ed una concreta. Quella astratta poteva essere avviata da più di un terzo dei membri del *Reichstag*, da più di un terzo dei voti rappresentati nel *Reichsrat*, se vi era dubbio oppure diversità di opinione sulla costituzionalità di una legge (art.1). La procedura concreta prevedeva, invece, che un tribunale, giudicasse anticostituzionale una legge, la presentasse ad un tribunale superiore che, a sua volta, poteva sottoporre direttamente allo *Staatgerichtshof*. Oggetto delle sentenze del tribunale erano tanto le leggi quanto le ordinanze, in G. Gozzi, *Democrazia e diritti*, op. cit., p. 73.

[1346] *Ibid.*

[1347] *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen,* Bd. 111., Berlin und Leipzig 1926, p. 323.

[1348] Schmitt sottolinea la grande estensione che la competenza dello *Staatgerichtshof* aveva assunto a partire dal 1925, evidenziando come "partiti politici, frazioni parlamentari e singoli gruppi di deputati, associazioni religiose comuni […] potevano citare davanti ad un tribunale dello Stato un *Land* o un governo del *Land in affari spesso altamente politici*", in C. Schmitt, *Il custode della Costituzione* (1929-1931), Giuffrè, Milano 1981, p. 16. Secondo Schmitt la "protezione giudiziaria della Costituzione" può rappresentare solo una parte delle istituzioni a garanzia della Costituzione. In breve, Schmitt denuncia "i limiti molto ristretti di organi di giurisdizionalità" e sottolinea "le molte altre forme e metodi di garanzia costituzionale (ivi, p. 23): con ciò, egli intende proporre il *presunto potere neutro* del Presidente del *Reich*.

L'idea che la giustizia dovesse essere dispensata secondo il caso singolo era radicata nel diritto positivo, e cioè nel decreto d'emergenza del 28 febbraio 1933, adottato sulla base dell'art. 48 comma 2, WRV e noto come il decreto d'emergenza per la difesa del popolo e dello stato.[1349]
I dibattiti dell'età weimeriana, la questione di un *Prüfungrecht* generalizzato o di un'istanza centralizzata di controllo di costituzionalità, lo scontro dei primi anni Trenta tra il decisionista Schmitt e il normativista Kelsen trovano una soluzione definitiva nel processo costituente del 1949-1949.
La questione della giustizia costituzionale è stata affrontata all'interno della III sottocommissione di Herrenchiemse (*Unterausschub III – Organisationsfragen*). La prospettiva prevalente riferiva la possibilità di tornare alle tradizioni dell'epoca precedente il nazismo, ad eccezione della delegazione bavarese.[1350] Nelle discussioni interne alla III sottocommissione si è raggiunto un accordo con riferimento alla necessaria istituzione di un Tribunale costituzionale federale (c.d. *Bundesverfassungsgericht*) nella Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) in una sezione autonoma e con un rango superiore alla legislazione, all'amministrazione, alle finanze e alla giurisdizione.[1351]
Infine, l'assemblea di Herrenchiemse non ha lasciato dubbi sul rilievo costituzionale del Tribunale costituzionale federale. All'art. 79, comma 1, del *Bericht über den Verfassungskonvent* si legge infatti che, in caso di impedimento il Presidente federale, quest'ultimo deve essere rappresentato dal Presidente del *Bundesverfassungsgericht* e ancora all'art. 99 comma 2 si stabilisce che le sentenze di illegittimità di una legge devono avere forza di legge, per cui sono diritto immediatamente valido.[1352]
Il dibattito sulla giurisdizione costituzionale è proseguito all'interno del *Parlamentarischer Rat*, in cui si sono fronteggiate due differenti concezioni in ordine alla istituzionalizzazione della *Bundesverfassungsgericht* nella Legge Fondamentale: la Corte costituzionale federale come "custode della Costituzione" oppure come "Alta giurisdizione federale".
Nel documento elaborato dalla *Zonenbeirat zur Verfassungspolitik* compare chiaramente la concezione di Corte costituzionale federale come "custode della Costituzione". In questo contesto, il carattere politico del Tribunale costituzionale federale emerge chiaramente, in quanto esso sarebbe chiamato a svolgere la funzione di "difensore dei diritti fondamentali" dei cittadini, proteggendoli anche dalle potenziali violazioni da parte della maggioranza parlamentare.[1353]
Il tema dell'"Alta giurisdizione federale" è stata presentato, invece, da W. Strauss (CDU); anche nella sua elaborazione si manifesta il carattere politico del Tribunale costituzionale, ma

[1349] E. Di Salvatore, *Esperienze di diritto vivente. La Giurisprudenza negli orientamenti di diritto legislativo* (a cura di Massimo Cavino), Vol. 1, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 169.

[1350] Secondo la significativa ricostruzione effettuata da Laufer, la ragione è da ricondursi al fatto che tra i suoi membri compariva anche H. Nawiasky, il giurista che aveva contribuito all'elaborazione della Costituzione baverese del 1946 che enunciava, all'art. 60, la competenza di un *Verfassungsgerichtshof* per le "straatsrechtliche Fragen". Nawiasky era stato allievo di M. von Seydel che si era espresso per la necessità di un custode della Costituzione, e soprattutto di H. Kelsen, che aveva ideato il Tribunale costituzionale austriaco nel 1920, così in G. Gozzi, *Democrazia e diritti*, op. cit., p. 138.

[1351] *Ibidem.*

[1352] *Ivi*, p. 140.

[1353] *Ibidem*. Nella 17esima seduta, Adenauer sottolinea il ruolo del Tribunale costituzionale federale nella sua funzione di "difensore dei diritti fondamentali" come organo volto a difendere le loro potenziali violazioni, in quanto non vi è solo una dittatura del singolo ma può anche darsi una dittatura di una maggioranza parlamentare.

proponeva di realizzare una scissione in seno alla stessa tra le questioni giuridiche e le questioni politiche: le prime dovevano essere affidate ad un Tribunale federale e le seconde ad una Corte costituzionale (*Verfassungsgerichtshof*).[1354]
Questa separazione della sfera giuridica da quella politica, come è evidente, accompagna tutti i lavori del *Parlamentarischer Rat* ed è indicativa dell'incerta comprensione del ruolo della giustizia costituzionale nello Stato costituzionale contemporaneo.[1355]
La conclusione dei dibatti dottrinari - già sollevati nel XIX e proseguiti in seno al processo costituente tedesco del secondo dopoguerra - si realizza con il passaggio ad una democrazia costituzionale con l'adozione della Legge Fondamentale (*Grundgesetz - GG*) nel 1949.
Coerentemente con l'assetto di Stato federale che, all'epoca si intese realizzare, come principio "immutabile" ed indisponibile finanche al legislatore costituzionale in forza della clausola di immodificabilità (art. 79 *GG*), la *Grundgesetz* realizza un sistema di giustizia costituzionale imperniato su due livelli: un sistema di giustizia costituzionale "accentrato", al livello federale, e cioè il Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht o BVG*) competente per la violazione della Legge Fondamentale (art. 100 co. 1 *GG*); i Tribunali costituzionali dei Länder (*Landesverfassungsgerichte*), a livello statale, competenti per la violazione della Costituzione dei Land.[1356]
La prevalenza del diritto (*Recht*) sulla legge (*Gesetz*), così affermata dal Costituente nel principio fondamentale di cui all'art. 20 comma 3 della Legge Fondamentale, segna quel passaggio che, come anticipavano all'inizio, consente di realizzare pienamente un sistema di giustizia costituzionale, ove al centro si collocano i diritti fondamentali, quali *limiti* all'attività del Legislatore e dell'Esecutivo. Questa conclusione contiene in sé due distinte affermazioni, e cioè: che compito del giudice, e in particolare della *BVG* e dei Tribunali costituzionali dei Länder, sia quello di esercitare un controllo di legittimità sull'operato del potere legislativo e del potere esecutivo (art. 100 comma 1 G*G* e art. 93 comma 1 e 2 *GG*); e che sul giudice graverebbe la responsabilità ultima non solo del rispetto dei diritti fondamentali, ma finanche di una loro tutela attiva.[1357]
Appare allora delineata, così, la funzione di "Custode" della Costituzione con la realizzazione di una giustizia costituzionale che ha potuto trovare piena applicazione solo con l'adozione della Legge Fondamentale del 1949.
Ora, dopo aver tracciato brevemente le complesse coordinate storiche che hanno condotto alla genesi del Tribunale costituzionale federale tedesco e così alla realizzazione di un sistema

[1354] *Ibidem*.
[1355] *Ibidem.*
[1356] L'autonomia costituzionale dei Länder trova un limite nel rispetto della Legge Fondamentale, la prevede l'esistenza di un'Assemblea rappresentativa (art. 28, co. 1 LF), di un governo (art. 51 co. 1 LF), di un organo di giustizia costituzionale (art. 93 co. 1 n. 4b e art. 100 co. 1 e 3 LF) e garanzie processuali a tutela dell'omogeneità delle Costituzione di Länder, per cui se il Tribunale costituzionale di un Land intende discostarsi dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale o dal Tribunale costituzionale di un altro Land, tale tribunale deve rimettere la decisione al Tribunale costituzionale federale (art. 100 co. 3 LF). Inoltre, si sottolinea che l'istituzione di un Tribunale costituzionale di un *Land* non si configura come obbligo, in quanto ai sensi dell'art. 99 LF i Länder possono anche devolvere al Tribunale costituzionale federale le controversie costituzionali sorte all'interno del *Land*. Fino al 2008 infatti nel Land Schleswig-Holstein mancava un Tribunale costituzionale. Oggi tali organi di giustizia costituzionale sono presenti comunque in tutti i Länder.
[1357] E. Di Salvatore, *Giudici e Richterrecht tedesco nell'evoluzione della forma di Stato*, in *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo* (a cura di Massimo Cavino), Vol. 1 Italia, Francia, Belgio, Germania, Portogallo, Brasile, Argentina, Colombia, Giuffrè, Milano, 2009, p. 177.

di giustizia costituzionale in Germania, si analizzerà il contributo assunto dalla *Bundesverfassungsgericht* nell'evoluzione della forma di governo parlamentare a razionalizzazione forte caratterizzante la Repubblica federale tedesca, tracciandone, in definitiva, una valutazione sul rendimento della stessa in comparazione con l'Italia dall'adozione delle rispettive Carte costituzionali.

2. *La stabilizzazione del sistema politico nella giurisprudenza della Corte costituzionale federale.*

La prima questione concerne la stabilizzazione del sistema politico tedesco.

A tal proposito, occorre sin da ora sottolineare in premessa come l'art. 21 della Costituzione di Bonn rappresenti una norma senza corrispondenti in altre Costituzioni contemporanee.[1358]

L'ordinamento giuridico tedesco, diversamente da molti altri sistemi democratici, è parso voler introdurre, non solo il riconoscimento,[1359] ma una forma di "istituzionalizzazione dei gruppi politici".

Tale norma, al primo comma, afferma, come è noto, che i partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo, che la loro formazione è libera, che la loro organizzazione interna deve essere democratica.

Il secondo comma vieta i raggruppamenti contrari ai principi liberaldemocratici, affida al Tribunale costituzionale federale la competenza per il loro scioglimento e sancisce che la legge deve prevedere le forme di controllo sulle fonti di finanziamento.[1360]

La straordinaria peculiarità di tale disposizione ha spinto una vastissima dottrina, non solo costituzionalistica, nei primi anni del dopoguerra, alla ricerca dei motivi ideologici e dottrinali, che erano alla base della scelta del Costituente.

In primo luogo, la "frattura" con l'epoca liberale è stata rinvenuta nella sottoposizione ex art. 21 GG dei partiti politici, a differenza delle associazioni, ad obblighi di natura sostanziale.[1361]

[1358] S. M. Manzelli, *Il partito politico nella giurisprudenza del tribunale costituzionale federale tedesco*, Giuffrè editore, Milano, 1991, p. 4.

[1359] L'ordinamento, giurisprudenza e dottrina nella maggior parte dei sistemi democratici hanno mantenuto un atteggiamento improntato ad una certa prudenza nei confronti del fenomeno partitico. Ne hanno riconosciuto, è ovvio, l'esistenza, ne è stata tutelata la libertà a livello costituzionale e legislativo e sono state introdotte forme di finanziamento pubblico. Tuttavia, ancora fino all'epoca del secondo conflitto mondiale, nei sistemi di derivazione liberale il partito manteneva una ambigua connotazione che lo poneva a metà tra le istituzioni dello Stato e la società civile, in *ivi*, p. 2. Cfr. anche su questo argomento i rilievi di P. Ridola, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto,* Vol. XXXII, Milano, 1982, p. 881 e ss.

[1360] Sull'art. 21 GG si veda U.K. PREUSS, *Commento all'art. 21 GG* in *Kommentar zum GG für die Bundesrepublik Deutschland*, Neuwied und Darmstadt, 1984 e di Th. Maunz.

[1361] In questo senso si è espressa la dottrina italiana, da S. Ortino, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, 1966, p. 40 e ss. e da T. Martinez, *Lineamenti di giustizia costituzionale in Germania*, in *Studi*, Pavia, 1956, p. 81 e ss.

Ancora, si fece notare che, dopo il crollo del regime totalitario, il riconoscimento del pluralismo dei partiti era punto di partenza necessario per la ricostruzione di un nuovo sistema di istituzioni democratiche.[1362]

La lettera della Legge fondamentale, nonostante la sua complessità, lasciava irrisolte alcune questioni fondamentali, in parte sviluppate con la legge del 24 luglio 1967 (il c.d. *Parteiengesetz*). Tuttavia, ciò che in tale sede preme sottolineare è che, l'attuazione dell'art. 21 GG più interessante non è si è verificata a livello legislativo, bensì attraverso la giurisprudenza della *Bundesverfassngsgericht*.

La complessità e le implicazioni della norma costituzionale, infatti, hanno costituito la base per un'ampia gamma di pronunzie della *BVG* che sono state fondamentali per la stabilizzazione del sistema politico tedesco e che, ai fini di unitarietà del presente contributo, circoscriveremo a tre rilevanti questioni: l'uguaglianza delle formazioni politiche all'interno delle leggi elettorali, il finanziamento dei partiti politici e il c.d. partito antisistema.

Le prime due si riconducono al principio generale della *Chancengleichheit*; il partito c.d. antisistema, invece, come anticipato, si ascrive al comma 2 dell'art. 21 GG e, più in generale, a quel sistema di "democrazia protetta" (*Verfassungsschuts*) che si è inteso instaurare con la Costituzione di Bonn.

2.1. Il problema dell'uguaglianza delle formazioni politiche all'interno delle leggi elettorali.

La ricognizione della giurisprudenza tedesca mostra, senza dubbio, una notevole sicurezza del Tribunale costituzionale federale nell'affrontare le molteplici questioni connesse al principio della *Chancengleichheit*.[1363]

Il problema dell'applicazione del principio di eguaglianza tra i partiti all'interno delle leggi elettorali ebbe inizio già durante i lavori preparatori della Costituzione di Weimar del 1918 con l'adozione di un sistema elettorale proporzionale che, a parere dei Costituenti, era condizione indispensabile per realizzare pienamente i principi democratici.[1364]

La Costituzione di Bonn del 1949 – nelle linee essenziali tutt'ora vigente - configurò di nuovo un sistema proporzionale, ma lungi dal favorire, come accaduto in epoca weimeriana, il frazionamento della classe politica in una pluralità di partiti e, di conseguenza una irreversibile instabilità delle coalizioni governative[1365], aggiunse alcuni correttivi.[1366]

[1362] I motivi ideologiche che hanno ispirato il Costituente tedesco del 1949 hanno trovato un'ampia trattazione nella dottrina italiana soprattutto nell'opera di C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, 1984, p. 19 e ss.

[1363] S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 83.

[1364] Ivi, p. 85 e nota n. 6.

[1365] La questione della giustizia e dell'uguaglianza nella ripartizione dei seggi venne così contrapposta al problema di funzionamento delle istituzioni e, in particolare, a quello della stabilità dell'esecutivo. Il Governo, già nel 1930, aveva iniziato la redazione di un disegno di legge, mai discusso, per riformare il sistema elettorale. In dottrina si veda AA.VV. *Neus Wahlrecht*, Berlin, 1929.

[1366] S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p.89. Si stabilì, infatti, che una parte dei deputati fosse eletto con il metodo proporzionale e parte con il criterio maggioritario. A tal fine il territorio della *Bundesrepublik* venne diviso in un numero di collegi pari alla metà dei seggi della Camera federale. Venne disposto che in ogni collegio ogni lista potesse presentare un solo candidato, e che risultasse eletto colui che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti validamente espressi. Per quanto riguarda l'altra metà dei seggi, la legge del 1949 stabilì che l'elettore potesse dare un secondo voto ad una lista, formalmente statale (la c.d. *Landsliste*) e che in questa seconda parte del procedimento

Il *Parlamentarische Rat* in sede di elaborazione della legge elettorale del *Bundestag*[1367] ha attenuato il carattere della proporzionalità mediante l'introduzione della clausola di sbarramento (*Sperrklausel*), che consentiva di far entrare al *Bundestag* solo i partiti che avessero ottenuto il 5% dei seggi a livello nazionale.[1368]

Tuttavia, l'approvazione della normativa elettorale, idonea, da un lato, a produrre maggiori effetti positivi in termini di stabilità dell'esecutivo, da altro lato poneva dubbi di compatibilità con il principio della *Chancengleichheit*.

Ci si domandava, in sostanza, in che misura potesse essere considerata compatibile con il sistema instaurato dalla Legge Fondamentale l'esistenza di meccanismi volti a circoscrivere il numero dei partiti.[1369]

La dottrina, difatti, riteneva che la *ratio* della legislazione elettorale fosse da ricercare nella volontà di trasformare il sistema politico da multipartitico in bipartitico o, quanto meno, in una situazione di oligopolio partitico.[1370]

La giurisprudenza costituzionale, nelle decisioni sul problema delle deroghe all'uguaglianza tra partiti, risente fin dall'inizio dei fondamentali spunti che erano stati elaborati dalla dottrina fin dal tempo di Weimar.[1371]

I giuristi tendevano, infatti, ad essere condizionati fortemente dalla concezione per cui solo attraverso l'adozione del sistema proporzionale si sarebbe riusciti a realizzare in pieno i principi democratici. Secondo tale corrente di pensiero, il "modello" di democrazia ideale sarebbe rappresentato dal sistema bipartitico proprio della tradizione anglosassone. Tuttavia, la dottrina tedesca era ben consapevole che l'esperienza costituzionale inglese e americana aveva potuto svilupparsi con il sistema maggioritario, ma anche che il criterio proporzionale di ripartizione dei seggi avrebbe avuto l'effetto di frazionare la classe politica in una pluralità di partiti, con una conseguente instabilità dell'Esecutivo.[1372]

Allora, venne elaborata una teoria secondo la quale, nel quadro di un sistema proporzionale, il legislatore avrebbe potuto legittimamente introdurre alcuni correttivi volti al raggiungimento della stabilità della istituzioni.[1373] E dunque, il principio della

---

l'assegnazione dei seggi dovesse avvenire secondo il sistema di Hondt. A questo punto bisognava sottrarre dal numero dei seggi ottenuto con il calcolo proporzionale il numero dei seggi ottenuto mediante il sistema maggioritario.

[1367] La legge elettorale del *Bundestag* vigente fino all'unificazione tedesca era contenuta nella normativa del 7.7.1972 in seguito emendata nel 1984 (BGBI, I, p. 1100). L'attuale normativa è contenuta nella legge 29/08/1990 (BGBI II, 813) e prevede di nuovo l'esistenza di una clausola di sbarramento (art. 6, IV comma, l. cit.). Il dibattito tedesco sulla scelta del sistema elettorale ha avuto largo eco anche in Italia. Si vedano, ad esempio, S. Ortino, *Riforma elettorali in Germania*, Firenze, 1970; C. Caggiulia, *il sistema elettorale dei Paesi della comunità economica europea*, in *Parlamento*, 1979, p. 45 e ss.

[1368] Si tratta della cosiddetta *Sperrklausel* nei confronti della quale appare fortemente critico E. Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, München, 1971, p. 87 e ss.

[1369] S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 90.

[1370] *Ibidem*.

[1371] *Ivi*, p. 95.

[1372] Si noti, infatti, che tutta l'elaborazione dottrinale tedesca sia per ciò che attiene al principio di uguaglianza, sia per ciò che riguarda il rapporto tra maggioranza e opposizione trova le sue origini, da parte dei giuristi di Weimar, delle vicende istituzionali proprie dei Paesi anglosassoni. L'approfondimento del modello bipartitico inglese è chiarissimo ad esempio in C. Schmitt, *Die geistegeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarirismus*, Leipzing, 1926.

[1373] Si veda G. Leibholz, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, München/Berlin, 1959. Leibholz, a tal proposito, affermava che l'uguaglianza del voto non avrebbe costituito un principio "formale ed assoluto", ma che il legislatore avrebbe potuto legittimamente introdurre alcune deroghe.

Chancengleichheit avrebbe consentito al legislatore di disporre di un limitato margine di discrezionalità.

Così, il Tribunale costituzionale federale, pur affermando talvolta che il principio di uguaglianza tra i partiti dovesse essere inteso in senso stretto e formale, con l'indubbia influenza di tale teoria, ha considerato legittime le differenziazioni di trattamento in presenza di ragioni imperative ed entro confini stretti.[1374]

Una volta ammessa la legittimità di deroghe al principio dell'uguaglianza tra i partiti, bisogna notare che il *Bundesverfassngsgerich* ha giudicato conforme alla Legge Fondamentale anche il requisito del raggiungimento del 5% dei suffragi, affermando contemporaneamente che solo in presenza di circostanze particolarmente motivate sarebbe stato legittimo un eventuale aumento della stessa.[1375]

Da ultimo, occorre evidenziare come la legittimità dei correttivi al principio di uguaglianza nella ripartizione dei seggi è stata riaffermata anche dalla giurisprudenza più recente, sia nella sentenza n. 12 del 23 novembre 1988[1376] sia nella sentenza del 29/09/1990.

In quest'ultima decisione è stata presa in considerazione la legittimità della legge del 29/08/1990 che disciplina il sistema elettorale del *Bundestag* dopo l'unificazione, in cui era stata, come noto, di nuovo introdotta la clausola di sbarramento al 5%.[1377] Anche se, a differenza di quanto previsto precedentemente, per ottenere una rappresentanza al *Bundestag* doveva essere raggiunta la percentuale del 5% in un Land, e non a livello federale.[1378]

2.2. Il problema dell'uguaglianza politica nel finanziamento dei partiti politici

Un'ulteriore questione, ampiamente discussa nella dottrina non solo tedesca, riguarda il finanziamento dei partiti politici.

Fino a tempi relativamente recenti, i partiti sono stati finanziati in forma "privata" tramite, principalmente, le quote versate dagli iscritti, le donazioni, i proventi di imprese collegate al partito stesso.

I partiti politici, nella loro evoluzione, sono diventati con il tempo di crescente importanza all'interno delle istituzioni e per la società; ciò ha posto le basi per l'apertura di un dibattito circa la eventuale necessità di affiancare alle tradizionali forme private di finanziamento degli stessi un finanziamento di tipo pubblico.

La dottrina favorevole alla concessione di sovvenzioni statali evidenziava come quest'ultimo avrebbe consentito ai partiti politici di adempiere nel migliore dei modi ai compiti loro affidati dalla Costituzione.[1379]

L'opinione contraria, invece, si basava sul timore che il finanziamento statale non avrebbe avuto l'effetto di realizzare una maggiore democraticità del sistema politico, bensì quello di

---

[1374] Cfr. BVerfGE 383; 11; 272.

[1375] La giurisprudenza successiva dichiara illegittime le disposizioni che prevedevano percentuali più alte, quali quella del 7,5% contenuta nella legge per l'elezione del *Landtag* dello Schleswig-Holstein: cfr. S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 99 e BVerfGE, 12, 200.

[1376] BVerfGE, 79, 161.

[1377] S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 100.

[1378] *Ibidem.*

[1379] Cfr. BVerfGE, 11, 238; 12, 276; 18, 34 che riportano i principali momenti del dibattito dottrinale.

favorire l'accentramento del potere nelle mani dei vertici del partito attraverso la gestitone delle relative risorse finanziarie.[1380]

Tuttavia, anche nell'ambito della dottrina favorevole, in linea di principio, alle sovvenzioni statali, non vi era unanimità per ciò che atteneva gli aspetti pratici della normativa. Era dibattuto, infatti, il problema delle implicazioni del principio di uguaglianza nel riparto delle sovvenzioni. Inoltre, si discuteva se il sistema instaurato dalla Legge Fondamentale avesse consentito la concessione dei finanziamenti soltanto per il rimborso delle spese elettorali, oppure se fosse costituzionalmente legittima anche per le spese generali di gestione dell'apparato burocratico del partito.[1381]

La legislazione in tema di finanziamento, sin dagli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Legge Fondamentale, prevedeva agevolazioni fiscali a favore delle persone fisiche e giuridiche che avessero finanziato i partiti e introduceva vere e proprie forme di finanziamento diretto con danaro pubblico.[1382]

Il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato, per la prima volta, sul problema del finanziamento dei partiti politici con una sentenza pubblicata il 24 giugno 1954.[1383]

In tale occasione, la *Bundesverfassngsgericht* ha giudicato incostituzionali le disposizioni legislative che permettevano di detrarre dal reddito l'importo delle sovvenzioni elargite ai partiti, poiché in contrasto il principio della *Chancengleichheit*. Secondo il Tribunale, infatti, il carattere progressivo delle aliquote fiscali avrebbe prodotto l'effetto di indurre soprattutto i possessori di grandi redditi e le imprese ad elargire sovvenzioni. Di conseguenza, proprio i gruppi finanziariamente potenti avrebbero facilitato i partiti più sensibili alle loro istanze, a danno dei partiti esclusivamente finanziati dai propri aderenti, creando una situazione di perenne discriminazione e di diseguaglianza tra i cittadini.[1384]

La *Bundesverfassngsgericht*, pur ritenendo che il principio di uguaglianza avrebbe senza dubbio impedito differenziazioni di trattamento, afferma in un breve dictum, un principio di rilevanti implicazioni normative.

I giudici di Karlsruhe riconoscono, infatti, che i partiti, partecipando alle elezioni, svolgono un compito di fondamentale importanza nella vita costituzionale di uno Stato. Per tale ragione, non sarebbe da ritenere illegittimo un sistema costante di finanziamenti ai partiti. Lo Stato, dunque, avrebbe potuto usare le proprie risorse finanziarie non solo per organizzare le elezioni, ma anche per sovvenzionare i partiti che vi avessero partecipato.[1385]

La giurisprudenza costituzionali degli anni Cinquanta manifesta, dunque, un orientamento favorevole all'introduzione di un sistema di finanziamento pubblico, legittimando un'erogazione di danaro statale anche per le spese generali di gestione dell'apparato burocratico del partito in virtù del ruolo centrale da quest'ultimo assunto nella vita costituzionale della società.

Successivamente, la *Bundesverfassngsgericht*, pronunziandosi su un ricorso presentato dal Governo del Land Hessen (la sentenza, per questo motivo fu denominata *Hessenurteil*) con

---

[1380] Tra i principali autori contrari, in linea di principio alle sovvenzioni, cfr. W. Kewening, *Zur Problematik unmittelbarer Parteifinanzierung,* in DÖV, 1964, p. 89 e ss.

[1381] S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 105

[1382] *Ibidem*.

[1383] Cfr. BVerfGE, 8, 51. Sul problema del finanziamento dopo tale decisione. U. Dubber, *Parteifinanzierung in Deutschland,* Bonn, 1962.

[1384] *Ivi*, p. 107.

[1385] *Ibid.*

una sentenza costituzionale del 1966,[1386] arriva a conclusioni diametralmente opposte: un sistema generalizzato di finanziamento ai partiti è in contrasto con l'art. 21 della Legge Fondamentale.[1387]

Secondo l'interpretazione fatta propria dai giudici di Karlsruhe, la Legge Fondamentale vieterebbe, dunque, l'inserimento dei partiti politici all'interno del potere statale organizzato[1388]. Di conseguenza, un finanziamento, anche parziale dei partiti da parte dello Stato, avrebbe l'effetto di realizzare un'indebita "interferenza" tra i gruppi politici e lo Stato.

La logica conseguenza di questa ricostruzione sarebbe stata quella di dichiarare incostituzionale ogni genere di contributo ai partiti.[1389]

Così, nella seconda parte della sua decisione, il *Bundesverfassngsgericht* cerca di mitigare siffatta interpretazione del sistema instaurato dalla Legge Fondamentale; il Tribunale costituzionale federale ha ritenuto, a tal proposito, legittimo il finanziamento a condizione che, nell'osservanza del principio della *Chancengleichheit*, fossero rimborsati solo "i costi necessari per un'adeguata campagna elettorale" [1390] e che il rimborso non fosse subordinato al raggiungimento del quorum del 5% dei voti (e cioè al raggiungimento della rappresentanza al *Bundestag*).[1391]

La questione, a tal punto, appariva cristallizzata nel *Hessenurteil* del 1966, in quanto il Tribunale di Karlsruhe aveva circoscritto la legittimità dei finanziamenti statali solo per il rimborso delle spese elettorali.

Tuttavia, nel corso del tempo, si assistette ad una prassi distorsiva che con vari espedienti, soprattutto tramite la concessione di finanziamenti ad organizzazioni collaterali ai partiti politici, tendeva ad eludere il divieto delle sovvenzioni al di fuori della campagna elettorale contenuta nella sentenza costituzionale del 1966. Così, il Tribunale si è trovato a decidere di nuovo sulla questione dell'ammissibilità dei contributi statali ai partiti in due sentenze pubblicate il 14 luglio del 1986.[1392]

In queste ultime decisioni, la *Bundesverfassngsgerich* prende una posizione diversa da quella enunciata nel *Hessenurteil*, pur riaffermandone formalmente i principi.[1393]

Il problema della legittimità delle sovvenzioni alle fondazioni collaterali, e dunque al di fuori del limite circoscritto dal "solo rimborso per le spese elettorali" enunciato nella sentenza

---

[1386] BVerfGE, 20, 56 e ss.

[1387] S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p 108 e ss.

[1388] Ivi, p. 101 e ss.

[1389] S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 109.

[1390] Ivi, p. 116-119. Si noti che la dottrina ha rinvenuto una sostanziale debolezza delle argomentazioni addotte dal Tribunale a sostegno delle limitazioni dei finanziamenti al solo rimborso delle spese elettorali. Cfr. le note di P. Häberle in *JUS*, 1967, P. 67 e ss.

[1391] Il Tribunale ritenne che la legge sulle sovvenzioni non avrebbe potuto prevedere un rimborso solo per i gruppi che avessero ottenuto un alto numero di consensi, in quanto in questo modo di sarebbe reso praticamente impossibile l'ingresso di nuove formazioni sulla scena politica, cfr. Ivi, p. 116.

[1392] BVerfGE, 73, p. 1 e BVerfGE, 73, p. 40. Il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato sul ricorso dei Verdi, i quali lamentavano l'incostituzionalità dei sussidi versati dal Bund alle Fondazioni vicine ai partiti politici: SPD, CDU e FDP. A titolo di esempio, si può ricordare che alle tre fondazioni nel 1983 (cioè dall'entrata in vigore della Legge sui finanziamenti ai partiti) furono versati complessivamente 83, 3 milioni di marchi. I Verdi, arrivati ultimi al Bundestag e privi di una fondazione collaterale, non avevano ricevuto sovvenzioni. S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 113.

[1393] BVerfGE, 73 p. 31e ss. Il Tribunale ha tentato di salvare almeno formalmente i principi contenuti nella *Hessenurteil* ritenendo che le tre fondazioni a cui erano versati i finanziamenti fossero sufficientemente "indipendenti" dai rispettivi partiti.

del 1966, viene risolto dal Tribunale costituzionale federale in senso positivo, affermando, dunque, che la Legge Fondamentale in tal senso non prevede alcun tipo di divieto espresso per tale tipologia di finanziamenti.

Appare, pertanto, evidente che con quest'ultima decisione, il Tribunale costituzionale federale sembra attribuire ai partiti politici una funzione più ampia rispetto a quella della mera partecipazione alle elezioni.

Secondo i giudici, alle formazioni politiche, nella moderna democrazia, sarebbe affidata la rappresentanza degli interessi dei cittadini nelle assemblee elettive ed essi, ricoprirebbero, perciò un ruolo di intermediazione tra la società civile e lo Stato, e dunque fondamentale per la democrazia.

Di conseguenza, la previsione di finanziamenti pubblici dovrebbe essere dunque interpretata come un contributo dello Stato per l'espletamento dei compiti loro affidati dalla Legge Fondamentale.[1394]

2.3. Il partito c.d. antisistema e la "democrazia protetta" (Verfassungsschuts).

Il divieto di formazioni politiche antisistema è, senza dubbio, una delle disposizioni più note della Costituzione di Bonn.

In nessun'altra Carta di democrazia occidentale è dato rinvenire una norma che, in modo così netto e preciso, limiti la libertà dei partiti politici.[1395]

Il secondo comma dell'art. 21 *GG* statuisce, come già si è avuto modo di fare cenno, l'incostituzionalità dei partiti che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare o eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica federale tedesca.

Questa norma è diffusamente definita dalla dottrina come *Parteienprivileg*, in quanto sottrae i partiti politici dalla regola generale ex art. 9 *GG* sulle associazioni anticostituzionali[1396] e soprattutto perché l'unico organo competente a dichiarare l'incostituzionalità di un partito è il *Bundesverfassngsgericht*.[1397]

La difesa del regime democratico ("democrazia protetta o *Verfassungsschuts*) ne costituisce l'essenza.

Tale disposizione costituzionale ha destato, d'altronde, particolare interesse per l'attuazione della stessa ad opera del *Bundesverfassngsgericht*.

Il Tribunale di Karlsruhe ha compiuto un importante intervento sul sistema politico giudicando "nemici della democrazia" non solo il partito neonazista (*Sozialistische*

[1394] Ivi, pp. 33-34. Le decisioni del 14 luglio del 1986 sono state accompagnate da un'opinione dissenziente dei giudici Böckenförde e Mahrenholz, secondo i quali la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale sarebbe stata lesiva del principio di uguaglianza tra le formazioni politiche.

[1395] S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 118.

[1396] Art. 9 GG proibisce tutte le associazioni che contrastino con le leggi penali, con l'ordinamento costituzionale o con il principio della comprensione tra i popoli.

[1397] Sul *Parteienprivileg* si veda J. Rubehn, *Parteienprivileg auch für die nichtpolitischen Wahlergruppierungen?* in *DÖV,* 1960, p. 647 e ss.

Reichspartei Deutschlands – SRP),[1398] ma anche il partito comunista (*Kommunistische Partei Deutschlands* – KPD).[1399]

Come è noto, dopo le due pronunce di scioglimento del SRP e del KDP – rispettivamente nel 1951 e nel 1956 – non è più stato chiesto al *Bundesverfassngsgericht* di dichiarare l'incostituzionalità di altre formazioni politiche.

Si precisa che, ai fini di conferire maggiore unitarietà e organicità al contributo, non approfondiremo le succitate pronunce di scioglimento, essendo già state ampiamente commentate dalla dottrina[1400], bensì si prenderà in considerazione la giurisprudenza più recente del *Bundesverfassngsgericht*. Questa, pur riscontrando scarsa attenzione dalla dottrina, non sembra rivestire una minore importanza rispetto alle sentenze del 1951 e 1956. Il Tribunale costituzionale federale ha dimostrato una coesa volontà nel sostenere un sistema legislativo che impedisca attività di formazioni politiche ideologicamente contrarie ai principi fatti propri dalla Repubblica federale.

In particolare, la giurisprudenza successiva alle sentenze di scioglimento della SRP e della KDP si è pronunciata su alcuni dubbi avanzati dalla dottrina con riferimento alla concreta applicazione dell'art. 21 GG comma 2.

Alcune perplessità sorgevano in relazione all'esistenza e all'attività di movimenti politici, i quali potevano essere "sospettati" di incostituzionalità, ma nei cui confronti non era ancora intervenuta una sentenza di scioglimento.[1401]

Il *Bundesverfassngsgericht*, a tal proposito, ha affermato l'illegittimità di qualsiasi provvedimento amministrativo diretto a colpire l'esistenza o l'attività di un partito sino alla sentenza di incostituzionalità; che l'incostituzionalità poteva essere fatta valere solo dopo la dichiarazione di incostituzionalità; che il partito, in pendenza della procedura di scioglimento doveva poter usufruire del principio di *Chancengleichheit* nella disciplina dei finanziamenti e della propaganda.[1402]

Con giurisprudenza costante, difatti, il Tribunale costituzionale federale ha affermato, a questo proposito, che l'incostituzionalità di un partito può essere fatta valere solo se è intervenuta una sentenza del *Bundesverfassngsgericht* stesso.[1403] Al Governo e al Parlamento, dunque, non solo non compete alcun potere di scioglimento, ma neppure è attribuita la facoltà di adottare provvedimenti preventivi o cautelari.[1404]

Sotto un profilo parzialmente diverso, concernente la propaganda elettorale, i Giudici del *Bundesverfassngsgericht* hanno, invece, elaborato un'interpretazione, se così si può dire, estensiva dell'art. 21 *GG*; ciò è avvenuto nella decisione n. 14 del 14 febbraio 1978.[1405]

I ricorrenti (Partito Comunista Tedesco), nel caso di specie, lamentavo la lesione del proprio diritto alla propaganda elettorale, perché la televisione di Stato del Baden e della

---

[1398] BVerfGE, 2, 1 e ss.

[1399] BVerfGE, 5, 85 e ss.

[1400] A tal proposito, per i più vasti approfondimenti si rinvia all'opera di S. Ortino, *L'esperienza della Corte costituzionale di* Karlsrhe, Milano, 1966, p. 55.

[1401] La dottrina dominante ritiene comunque che debba essere considerata legittima la normale attività svolta dalla pubblica sicurezza, anche nei confronti di esponenti di partito, e quindi controlli ed indagini nel quadro della normale attività di prevenzione dei reati e di acquisizione dei mezzi di prova, in ivi, p. 133, nota 51.

[1402] BVerfGE, 7, 107, 31, 368.

[1403] K.H. Seifert, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1975, p. 1 e ss.

[1404] . M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 126.

[1405] BVerfGE, 47, 199 e ss.

Renania Vestfalia aveva negato loro la trasmissione di un appello elettorale in considerazione dell'"incitamento" alla rivolta contro i principi costituzionali che lo stesso avrebbe comportato.

Il Tribunale ha stabilito nel caso di specie la piena legittimità del comportamento dei dirigenti dell'emittenti radiotelevisive, in quanto il contenuto "rivoluzionario" dell'appello avrebbe costituito una violazione dell'art. 90 del Codice penale.

Tuttavia, la sentenza del *Bundesverfassngsgericht* è stata oggetto di numerose critiche della dottrina, la quale sostiene che una corretta interpretazione del sistema instaurato dalla Legge Fondamentale avrebbe imposto, in tal caso, l'attivazione di un procedimento di dichiarazione di incostituzionalità del partito ex art. 21 *GG*.[1406]

3. *Ulteriori riferimenti della Bundesverfassungsgericht.*

Nella seconda parte del presente contributo, dedicheremo la nostra attenzione a due istituti giuridici disciplinati dalla Legge Fondamentale: la questione di fiducia (art. 68 *GG*) e i regolamenti normativi (art. 80 *GG*); pare opportuno premettere, a tal proposito, che ciò costituisce il risultato di una articolata scelta, la quale poggia le basi e si riconduce al precipuo fine di esaminare in una prospettiva comparatistica il rendimento della forma di governo tedesca con quella italiana.

La questione di fiducia e la ricostruzione della potestà normativa del potere esecutivo sono istituti essenziali, come si dirà, per valutare la stabilità del Governo, in quanto offrono una "lente" attraverso cui valutare il rispetto principio di separazione tra poteri (art. 20 commi 2 e 3 *GG*), l'efficienza del processo legislativo e la legittimità dell'esecutivo nel contesto politico in cui si trovano ad operare.

Più nello specifico, tali strumenti giuridici si esamineranno nella prospettiva di delineare la loro evoluzione nella prassi rispetto al disegno originario stabilito dalla Legge Fondamentale del 1949, facendo sempre riferimento, nella sua centralità, al ruolo assunto dal *Bundesverfassngsgericht*, quale "custode" della carta costituzionale tedesca.

3.1. *La questione di fiducia.*

La Legge Fondamentale (art. 68 *GG*) disciplina quello strumento che, nel linguaggio costituzionale italiano viene definito come questione di fiducia e attraverso il quale il Cancelliere federale, capo dell'Esecutivo, può richiedere alla propria maggioranza parlamentare in seno *al Bundestag* di confermare la sussistenza del rapporto fiduciario.[1407]

La particolare rilevanza dell'istituto della questione di fiducia emerge sotto un duplice ordine di ragioni: da un lato, la peculiare disciplina costituzionale alla quale lo stesso soggiace, rappresentante uno dei tratti caratterizzanti – assieme al meccanismo di sfiducia

[1406] La decisione del Tribunale costituzionale federale richiama la preoccupazione avanzata da una parte della dottrina con riferimento al pericolo di "abuso" dell'art. 21 GG come strumento per colpire qualunque forma di opposizione al regime. Per un'ampia rassegna di questo tema, cfr. H. Mangoldt-Klein, *Commento all'art. 21*, op. cit., art. 21 e ss.

[1407] F. Furlan, *Costituzioni comparate*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 191.

costruttiva di cui all'art. 67 *GG* – la forma di governo a forte razionalizzazione tedesca; in secondo luogo, per la prassi che si è andata sviluppandosi attorno a tale istituto, la quale ne ha mutato, come vedremo, la "*ratio*" originaria.

Come è noto, la questione di fiducia è definita come il potere formale più forte nelle mani del Cancelliere.[1408] L'art. 68 G*G* stabilisce che "se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non ottiene l'approvazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale *può*, su proposta del Cancelliere federale, sciogliere il *Bundestag* entro ventuno giorni". [1409]

Nell'ordinamento costituzionale tedesco, dunque, il rigetto della questione di fiducia da parte dell'Assemblea federale non determina, a differenza del caso italiano, l'insorgere di un obbligo di dimissioni a carico del Cancelliere, bensì la facoltà di quest'ultimo di richiedere al Presidente federale lo scioglimento del *Bundestag* entro ventuno giorni.

Lo strumento della questione di fiducia appare, dunque, ispirato all'esigenza di garantire al capo del potere esecutivo, il Cancelliere federale, il sostegno di una maggioranza parlamentare stabile. La "*ratio*" originaria dell'istituto spiega anche perché, nell'"architettura" costituzionale disegnata dalla Legge Fondamentale, il Presidente federale sia o dovrebbe essere, ritenendosi *super partes* nel gioco politico tra Parlamento e Governo, l'unico organo legittimato allo scioglimento del *Bundestag*.[1410]

In alternativa, la Legge Fondamentale attribuisce al Presidente federale il potere di invocare lo stato di emergenza legislativa (81 *GG*)[1411] ed al Tribunale costituzionale federale, su richiesta dei membri del *Bundestag*, la funzione di sindacare la decisione del Presidente federale (art. 93 *GG*).

Lo strumento della questione di fiducia sembra, dunque, introdurre due poteri con diritto di veto: la Corte costituzionale e il Presidente federale[1412].

La Legge Fondamentale non esclude, pertanto, che possa essere lo stesso Governo a promuovere un voto di sfiducia creando le condizioni per uno scioglimento anticipato del *Bundestag* con l'obiettivo di tornare alle urne. Il Cancelliere gode, infatti, di un ampio margine di discrezionalità nello scegliere se e quando proporre al *Bundestag* una questione di fiducia.[1413]

Tuttavia, la complessa interazione tra tutte le istituzioni politiche in relazione allo

---

[1408] F. MEINEL, *Germany's dual Constitution. Parliamentary Democracy in the Federal Republic*, ed.1, 2023, p. 52.

[1409] Articolo 68, Legge Fondamentale: "Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza del Bundestag, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il Bundestag (comma 1). Il potere di scioglimento viene meno, qualora il Bundestag elegga a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale. Tra la presentazione della mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore (comma 2)".

[1410] F. MEINEL, *Germany's dual Constitution.*, p. 53.

[1411] La Legge Fondamentale prevede la possibilità di ricorrere ad un "circuito fiduciario alternativo", che consente al Governo di portare avanti il proprio indirizzo politico, prescindendo dalla posizione del *Bundestag* con l'assenso della Camera dei Länder. Si tratta di uno "stato di emergenza legislativo" che può avere una durata massima di sei mesi, nel corso dei quali tutti i provvedimenti legislativi potrebbero essere approvati solo con il voto favorevole del *Bundestrat* (art. 81 LF), cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali – Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale – *Country profile: Germania*, op. cit., p. 51.

[1412] H DÖRING and C HÖNNIGE, *Vote of Confidence Procedure and Gesetzgebungnotstand*: Two Toothless Tigers of Governmental Control (2006) 15 German Politics, 1.

[1413] Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali – Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale – *Country profile: Germania*, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche

strumento così rappresentato dall'art. 68 *GG* non è stato sufficiente ad evitare "ogni possibile abuso".[1414]

Se dal punto di vista quantitativo, infatti, l'istituto della questione di fiducia, a differenza del caso italiano, è stato utilizzato molto di rado in Germania (si ricordano solo cinque episodi); dal punto di vista qualitativo, invece, la prassi che si è registrata nel corso del tempo, lungo l'evoluzione della relativa forma di governo parlamentare tedesca, ha prodotto un cambiamento cruciale in relazione al significato e all'applicazione dell'art. 68 *GG*.

Quest'ultimo si è gradualmente trasformato in un potere *de facto* del Cancelliere federale di scioglimento del *Bundestag*.[1415]

L'avvio di tale processo di trasformazione ha preso le mosse dalla presentazione della questione di fiducia da parte del Cancelliere federale Helmut Kohl (CDU) nel 1983. Quest'ultimo, invocando come precedente parlamentare il caso del socialdemocratico Willy Brandt del 1972,[1416] ha utilizzato l'istituto della questione di fiducia come strumento finalizzato allo scioglimento anticipato del *Bundestag*. Il Cancelliere Kohl riteneva, come si legge nel verbale di seduta plenaria del *Bundestag* n. 9/41 del 17 dicembre 1982,[1417] che il mutamento degli equilibri partitici all'interno dell'Assemblea federale con la nuova coalizione di centro destra (CDU e FDP) richiedesse necessariamente la legittimazione elettorale dei cittadini tedeschi.[1418]

I socialdemocratici hanno promosso ricorso per sviamento di potere al *Bundesverfassngsgericht*. I giudici di Karlsruhe hanno rigettato quest'ultimo, sostenendo che lo scioglimento del *Bundestag* da parte del Cancelliere federale richiede la prova di uno "*stato sostanziale di dissoluzione*" e cioè, di una situazione di sostanziale instabilità politica tra il Cancelliere e l'Assemblea federale. Di conseguenza, il Tribunale costituzionale federale evidenzia, implicitamente, in tal caso, come il capo dell'Esecutivo non poteva essere certo dell'appoggio e del sostegno della maggioranza parlamentare nel *Bundestag*.[1419]

La soluzione così elaborata dal *Bundesverfassngsgericht* soffriva, tuttavia, di un problema fondamentale: il criterio dello "stato di dissoluzione sostanziale" poteva essere sempre e comunque applicato, e dunque, non poteva definirsi propriamente un vero e proprio criterio.[1420]

Ciò è diventato particolarmente evidente nel 2005, quando Gerhard Shröder ha analogamente interpretato il voto sulla questione di fiducia, come un potere di scioglimento

---

dell'Università "La Sapienza" di Roma – dicembre 2015, www.astrid-online.it, disponibile al sito https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/GERM/GERMANIA.pdf.

[1414] [1414] F. Meinel, *Germany's dual Constitution.*, op. cit., p. 54.

[1415] *Ibidem.*

[1416] Il primo precedente risale nel 1972: il socialdemocratico Willy Brandt, date le numerose defezioni nella propria maggioranza (in particolare di parlamentari liberali) e dopo aver superato per solo tre voti la mozione di sfiducia costruttiva, ritenne che il modo migliore per terminare la legislatura fosse chiedere alla sua stessa maggioranza di respingere la questione di fiducia a lui posta.

[1417] Plenarprotokoll Nr 9/141 of 17 December 1982, *Stenographische Berichte*, 8939: "Nella mia dichiarazione politica…ho presentato il programma del governo federale sostenuto dal FDP, CSU e CDU e ho sottolineato la nostra intenzione di affrontare il più possibile l'elettorato il 6 marzo 1983…avendo adempiuto agli affari più urgenti, spetta a noi lasciare che siano gli elettori a decidere".

[1418] F. Meinel, *Germany's dual Constitution.*, op. cit., p. 52.

[1419] *Dissolution of the Bundestag*, 62 BVerfGE 1 (1983).

[1420] F. Meinel, *Germany's dual Constitution.*, op. cit., p. 55

del *Bundestag* riservato alla sua autonoma volontà.[1421] La dottrina tedesca ha iniziato a parlare, a tal proposito, di "questione di fiducia fittizia" *("unechte Vertrauensfrage").*[1422]

Il Tribunale costituzionale federale ha avallato questa nuova interpretazione delle regole costituzionali che disciplinano il rapporto fiduciario, poiché chiamato ad esprimersi sullo scioglimento anticipato promosso da Kohl e poi dai Schröder, si è limitato essenzialmente a verificare la sussistenza dei presupposti materiali indicati dalla Legge Fondamentale e ha accolto la "prognosi" negativa condivisa dai supremi organi costituzionali (il Cancelliere, il Presidente federale e la maggioranza del *Bundestag*).[1423]

In conclusione, lo strumento della questione della fiducia risulterebbe funzionale in Germania sia a conferire stabilità alla maggioranza parlamentare, che ad andare a nuove elezioni.[1424]

Soltanto in un caso, con Schröder nel novembre 2001, la questione di fiducia è stata posta su una proposta governativa e cioè su una risoluzione parlamentare concernente l'invio delle forze armate in Afghanistan a supporto della missione internazionale per la lotta al terrorismo islamico.[1425]

Peraltro, autorevoli voci dottrinarie, come Gertrude Lübbe-Wolf, evidenziano da altro canto che la trasformazione della questione di fiducia in un potere *de facto* del Cancelliere federale dello scioglimento anticipato del *Bundestag*, seppur legittimata dal Tribunale costituzionale federale, ha costituito una "deformazione" rispetto all'originario disegno della Legge Fondamentale e uno sviluppo costituzionale del tutto ingiustificato, per lo meno democraticamente.[1426]

In questo senso, una Commissione parlamentare di studio (*Enquete-Kommission*) in 1976 propose un emendamento all'art. 39 *GG,* al fine di attribuire al *Bundestag* il potere di autoscioglimento se raggiunto il quorum di due terzi della propria maggioranza, su richiesta di un quarto dei suoi membri. Tuttavia, la raccomandazione non è mai stata presa in considerazione. In definitiva, la nuova interpretazione dell'art. 68 della Legge Fondamentale, avviata da Kohl e Schröder ed accettata dal Tribunale costituzionale federale, rende improbabile la sua attuazione.

3.2. I regolamenti normativi.

Come è noto, la Legge Fondamentale del 1949 ha circoscritto in maniera significativa il potere normativo del Governo federale per segnare una rottura con quelle esperienze storiche che si erano consumate con epiloghi tragici.[1427]

[1421] *Ibidem*.

[1422] Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali – Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale – *Country profile: Germania*, op. cit., p. 52.

[1422] . Meinel, *Germany's dual Constitution.*, op. cit., p. 56.

[1423] *Ibidem.*

[1424] *Ibidem*.

[1425] In questo caso, il Cancelliere ha posto per la prima volta un provvedimento specifico all'esame del Bundestag ovvero la decisione di non inviare della Bundeswehr in Afghanistan per contribuire alla missione Nato Enduring Freedom. L'utilizzo di questo strumento si è reso necessario per superare il dissenso interno al Parlamento all'interno dei Verdi, che si era diviso sulla partecipazione a questa delicata missione militare.

[1426] F. Meinel, *Germany's dual Constitution.* op. cit., p. 55.

[1427] R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania, in Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2018. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it.

La Costituzione di Bonn, pur adottando meccanismi giuridici di stabilizzazione del potere esecutivo nel quadro della forma di governo parlamentare fortemente razionalizzata[1428] che, allora, si intese costruire, limita fortemente il Governo federale quanto alla titolarità di poteri normativi propri. L'unica previsione, al riguardo, è quella contenuta nell'art. 80 GG,[1429] che si limita a riconoscere al Parlamento la facoltà di conferire agli organi del Governo federale o a quelli dei Länder il potere di emanare regolamenti normativi (*Rechtverordung* – d'ora in avanti *RVO*). Si tratta, dunque, di una potestà normativa di grado secondario, subordinata alla legge: l'istituto della delega legislativa.[1430]

Da quanto appena detto, emerge una prima chiara differenza tra il sistema tedesco e quello italiano; se l'art. 80 *GG* delimita entro confini piuttosto rigidi la potestà normativa dell'esecutivo, non altrettanto può dirsi con riferimento agli artt. 76 e 77, comma 2 della Costituzione italiana, ove da ormai decenni viene utilizzata la parola "abuso" per la descrizione del fenomeno.[1431]

La dottrina tedesca ha infatti sempre escluso l'attribuzione al Governo di un potere normativo autonomo di rango primario – anche d'urgenza – sulla base del modello costituzionale italiano,[1432] con l'eccezione di alcune disposizioni transitorie adesso completamente obsolete (art. 119, 132 co. 4 LF).[1433]

[1428] I caratteri e le dinamiche della forma di governo tedesco possono essere richiamati nei seguenti elementi. In aggiunta alla struttura federale e al ruolo centrale assunto dalla giurisdizione costituzionale, la razionalizzazione della forma di governo va ricondotta, oltre che alla marginalizzazione del Capo dello Stato, cui il GG conferisce attribuzioni limitate - art. 59-63 GG – (e il cui potere di scioglimento del *Bundestag*, che rimane quello di maggior rilievo, è subordinato a condizioni particolarmente rigide), alle modalità di formazione del Governo e rapporto fiduciario (artt. 63-64, 67, 68). Queste ultime sono incentrate sull'elezione del Cancelliere a maggioranza assoluta da parte del Bundestag e sulla sua possibile rimozione solo a seguito dell'approvazione, ancora una volta a maggioranza assoluta, di una mozione di sfiducia costruttiva, con il Cancelliere che per modalità di investitura e attribuzioni conferite (art. 65 GG) diviene la chiave di volta del sistema (c.d. Cancellierato).

[1429] Per una più agevole lettura riportiamo il testo dell'art. 80 GG.

La legge può conferire al Governo federale, ad un Ministro federale o ai Governi dei Länder il potere di emanare decreti normativi. Nella legge devono essere specificati il contenuto, lo scopo e i limiti della delega concessa. Il fondamento giuridico deve essere indicato nel decreto. Se la legge prevede che la delega possa essere ulteriormente trasferita, allora per il trasferimento della delega è necessario un decreto normativo.

[1430] Per un'introduzione, v. Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le riforme istituzionali), Ricerca comparata in diritto pubblico e costituzionale (Germania), testo su www.riformecostituzionali.gov.it, in particolare p. 49 ss.

[1431] R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del governo* federale, op. cit., p. 5. Per quanto riguarda la prassi italiana concernente l'abuso della decretazione d'urgenza, si consenta di rinviare a S. Murgia, *Alcuni paradossi sull'abuso della decretazione d'urgenza e gli effetti negativi sull'esercizio della funzione legislativa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016.

[1432] F. Ossenbühl, *Rechtsverordnung*, in J. Isensee, P. Kirchhoff, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. V, Müller,Heidelberg, 2007, § 104.

[1433] Si tratta di ipotesi particolari di esercizio di funzioni normative da parte del Governo federale espressamente previste dalla Legge Fondamentale. La prima è quella contemplata dall'art. 119 LF, la quale autorizza il Governo ad emanare decreti aventi forza di legge, per i quali è comunque prevista l'approvazione del *Bundestrat*, che rimangono in vigore fino a che non intervenga una disciplina legislativa federale, in ordine alla questione relativa ai profughi ed agli espulsi, in particolare per quanto riguarda la loro distribuzione tra i *Länder.* Le altre ipotesi oggi previste sono quelle risultanti da alcune disposizioni transitorie e finali, come l'art. 132 co. 4 LF, che demandava ad un decreto del Governo federale, da approvarsi con il consenso del *Bundestrat*, la disciplina di dettaglio concernente la sospensione provvisoria delle garanzie del personale della funzione pubblica per eliminare il militarismo e il nazionalsocialismo. Un ulteriore ipotesi di potere regolamentare del Governo direttamente previsto dalla Legge Fondamentale era quello risultante dall'art. 109, comma 4, parte terza, il quale prevedeva che "Le autorizzazioni all'emanazione delle relative ordinanze normative ovvero quelle in funzione di tutela delle perturbazioni dell'equilibrio economico possono essere conferite soltanto al Governo federale. Tali ordinanze normative necessitano dell'approvazione del *Bundestrat*". Questa

Una seconda differenza tra i due modelli attiene alla natura dell'atto normativo delegato. Il termine *Rechtverordung* è tradotto con l'espressione *regolamento normativo* proprio al fine di sottolinearne – a differenza del sistema italiano - la natura formalmente regolamentare, pur assumendo, dal punto di vista materiale, come vedremo, un'efficacia equiparabile a quella delle fonti legislative.[1434]

Si tratta di una considerazione fondamentale: l'attribuzione di un potere regolamentare all'Esecutivo deriva sempre dalla legge in conformità al principio fondamentale di cui all'art. 20 co. 3 *GG*; ciò, si traduce in un'esplicita autorizzazione legislativo-parlamentare (*parlamentsgesetzliche Ermächtigung*) da parte del *Bundestag* all'esercizio eccezionale della competenza legislativa in capo al Governo federale.

La natura formalmente regolamentare dei *RVO* consente, dunque, di assimilare questi ultimi dal punto di vista comparativo nel sistema delle fonti, più che alla delegazione legislativa italiana, alla figura dei regolamenti, così come disciplinati dalla legge 400/1988.

La *ratio* dell'art. 80 *GG* è stata, peraltro, posta in luce dal Tribunale costituzionale federale, il quale ha sempre evidenziato che l'esercizio eccezionale della funzione legislativa *impedisce al Parlamento di spogliarsi della sua responsabilità quale organo legislativo*". Quest'ultimo, infatti, non può delegare parte del proprio potere legislativo all'esecutivo in mancanza di una previa e chiara delimitazione dei confini di tale delega sicché, corredata da un programma definito ("*nach Tendenz und Programm*"), già in sede di delegazione risulti individuabile e prevedibile ciò che è lecito nei confronti del cittadino.[1435]

Un'analisi sull'evoluzione dell'istituto della delega legislativa nella prassi della Repubblica parlamentare tedesca non può non prendere le mosse da una, seppur breve, disamina della propria disciplina costituzionale (art. 80 *GG*), accompagnata - nella sua centralità - dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale.

L'art. 80 *GG* individua, dunque, nell'ordine la fonte di delegazione, i soggetti cui la delega può essere conferita, il contenuto necessario della legge di delegazione, il fondamento giuridico del *RVO* e la relativa procedura che, in alcuni casi, rende necessaria l'approvazione della legge di delegazione da parte del *Bundestrat*.[1436]

I soggetti delegabili, ai sensi dell'art. 80 *GG* co. 1 da una legge federale all'esercizio di una potestà normativa secondaria "diretta" sono il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un *Land*. In aggiunta, dopo la riforma costituzionale del 1994, si è stabilito che,

---

disposizione è stata abrogata per effetto della revisione costituzionale del 2009 (c.d. *Föderalismusreform* II), con la quale la Germania ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici.

[1434] R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo del Governo* federale, op. cit., p. 21-22. Cfr. M. F. Hartwig, *Le fonti secondarie nell'ordinamento giudico della Repubblica Federale Tedesca*, in P. Caretti, U. De Siervo (a cura di), Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 79-110.

[1435] Ivi, p. 23 e BVerfGE 78, 249, 272, 1988.

[1436] Dall'art. 80 co. 2 GG si ricava che è necessaria l'approvazione del *Bundestrat*, pena l'invalidità del *RVO* del Governo o di un Ministro federale che intervengono a disciplinare determinate materie di competenza statale, come quelli che riguardano i principi e le tariffe relative all'uso delle infrastrutture delle poste e delle telecomunicazioni, i principi relativi alla riscossione delle tariffe per l'uso delle ferrovie federali, per la costruzione della gestione delle ferrovie, nonché per le leggi fiscali.

nel caso in cui il soggetto delegato sia un Governo di un *Land*, il Parlamento stesso può sostituirsi a quest'ultimo nell'esercizio della delega.[1437]

Il fondamento del regolamento normativo, come già si è detto, consiste, dunque, nella legge di autorizzazione all'emanazione del *RVO* stesso. Quest'ultima assume una rilevanza centrale sia sotto il profilo della validità dell'atto, che ai fini dell'individuazione degli strumenti di tutela adottabili. Da un lato, infatti, costituisce requisito formale, necessario, ai fini della validità del regolamento normativo, comportando l'eventuale omissione di questa la nullità dell'atto; dall'altro lato, determina l'attribuzione della competenza a sindacare sulla legittimità dei *RVO* in capo al giudice amministrativo.[1438]

È inoltre necessario il rispetto del procedimento di adozione dell'atto, disciplinato sia dal Regolamento comune dei Ministeri federali che dal *GO-BT.*[1439]

Una delle questioni più controverse con riferimento alla disciplina dei regolamenti parlamentari ha riguardato il "contenuto" degli stessi ai fini del consenso parlamentare. Ci si è domandato, in particolare, quali materie potessero essere ricomprese oppure escluse dal potere regolamentare dell'esecutivo. A tal proposito, *nulla quaestio* per le ipotesi, espressamente previste dalla Legge Fondamentale, in cui è prescritta una riserva parlamentare assoluta (ad esempio, in caso di recepimento di atti UE). Il problema, tuttavia, è sorto in maniera per tutte le altre materie, ove nel "silenzio" della Carta costituzionale è intervenuto il *Bundesverfassngsgericht* attraverso l'elaborazione della teoria c.d. dell'essenzialità (*Wesentlichkeitstheorie*). Quest'ultima prevede non solo di riservare al legislatore ordinario tutte le materie coperte da riserva di legge assoluta, ma anche quelle che coinvolgono i diritti fondamentali e l'organizzazione statale.[1440]

Ai fini della qualificazione dell'atto come RVO, è del tutto irrilevante dal punto di vista sostanziale il suo contenuto. Questo non significa che non sussistano limiti di natura sostanziale; si è parlato di principio di essenzialità, ma vi sono tre ulteriori limiti: il principio di gerarchia delle fonti e di prevalenza del diritto dell'Unione europea, e infine il principio di conformità del regolamento alla legge di autorizzazione che ne costituisce il fondamento.

Sotto tale profilo, si devono rilevare due aspetti: da un lato, si tratta di una "concessione" al Governo, non un obbligo, essendo quest'ultimo libero di esercitare in parte o non esercitare affatto la delega; dall'altro lato, il soggetto delegato non è vincolato ad alcun limite temporale quanto all'esercizio della delega stessa.

La seconda parte dell'art. 80 GG poneva, tuttavia, un altro problema: la Legge Fondamentale richiede che nella legge di autorizzazione "il contenuto, lo scopo e la portata della legge di autorizzazione siano definiti con sufficiente precisione"; ci si è chiesti, nello specifico come sia possibile accertare l'eccessiva ampiezza degli argini della delega.

[1437] R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo*, op. cit., p. 25. Gli autori sottolineano che in tal caso si instaura una sorta di competenza concorrente tra Governo e Parlamento statale, dal momento che l'esercizio della funzione ricevuta in delega da parte del Parlamento statale non è sottoposta ad alcuna condizione preliminare.

[1438] Le leggi formali, invece, possono essere sindacate, ai sensi dell'art. 100 della Legge Fondamentale, solo dal Tribunale costituzionale federale.

[1439] Il § 92 GO-BT prevede che i *RVO* approvati dal Consiglio dei Ministri (*Kabinett*) siano direttamente assegnati dal Presidente del *Bundestag*, in accordo con il Consiglio degli Anziani, alla commissione competente. Il Presidente deve anche stabilire "un termine entro il quale la commissione competente per il merito deve presentare una relazione al *Bundestag*. A sua volta, il RVO interessato dovrà essere votato nella seduta seguente. Il RVO, inoltre, ai sensi dell'art. 82 co. 1 GG deve essere firmato dall'autorità che lo emana (*Kabinett della Cancelleria*) e deve essere pubblicato sul Bollettino delle Leggi federali.

[1440] BVerfGE 83, 139 (142) e più recentemente, nel 2003, BVerfGE 108, 232 (312) sul velo islamico.

Per dirimere la questione, anche in tal caso, il Tribunale costituzionale federale si è espresso con la teoria c.d. della prevedibilità, affermando che il contenuto del regolamento normativo è sufficientemente determinato solo se esso è prevedibile nella legge delega.[1441]

Il Tribunale costituzionale federale sembra essersi ritagliato un ruolo importante con riferimento all'interpretazione dell'art. 80 GG, soprattutto per la ricostruzione dei limiti imposti alla normazione delegata, ma non solo.[1442]

La *Bundesverfassngsgericht* si è pronunciata nel senso di impedire autorizzazioni sommarie, ma allo stesso modo, cercando di lasciare al legislatore una discrezionalità piuttosto ampia nella determinazione del contenuto delle leggi di delegazione.[1443]

Secondo la giurisprudenza costituzionale, inoltre, le limitazioni contenute nella delega devono valere anche per le deleghe emanate con le leggi dei Länder, pur in assenza di espresse previsioni contenute nelle corrispondenti Costituzioni (BVerfGE 7, 244) alla luce del principio di democraticità e dello Stato di diritto.

Il *Bundesverfassngsgericht* è intervenuto, altresì, nei casi di modificazione della disciplina di una legge formale attraverso atti di normazione secondaria, qual è il regolamento normativo. Si tratta dei casi di delegificazione, la cui illegittimità è stata chiaramente affermata dai Giudici di Karlsruhe.[1444] L'ipotesi alternativa è l'utilizzo della legge formale per la modifica di un regolamento, prassi pienamente legittimata dalla giurisprudenza costituzionale tedesca, che avviene attraverso l'utilizzo di cd. leggi di articoli (*Artikelgesetzte*)[1445].

D'altra parte, come già accennato, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il regolamento normativo, nonostante la natura meramente formale attribuita dalla Legge Fondamentale, è e resta legge in senso sostanziale. Infatti, a differenza di qualsiasi atto amministrativo che può essere liberato interpretato dal giudice, esso costituisce "fonte e vincolo per il potere giudiziario".[1446]

L'attenzione del Tribunale costituzionale federale appare, senza dubbio, consistente con riferimento ai regolamenti governativi di cui all'art. 80 GG, intesa quasi circoscrivere in maniera oculata il potere di delegazione normativa nonostante, a differenza del caso italiano, sia già estremamente circoscritto dalla Legge Fondamentale. I rilevanti poteri normativi del Presidente del *Reich* nella Repubblica di Weimar (art. 48 WRV e art. 77 WRV) hanno prodotto quella prassi distorsiva della forma di governo tedesca che, favorendo la frammentazione politica e la deresponsabilizzazione del *Reichstag*, è culminata tragicamente con il regime nazionalsocialista. Dunque, la ricostruzione della potestà normativa del Governo federale risente profondamente in Germania, ancor più che in altri paesi europei, del trascorso storico che ne è alla base. Nella realtà attuale, caratterizzata da una prassi che vede, in generale, in Germania come nella maggior parte delle forme di governo parlamentari contemporanee,

---

[1441] BVerfGE 14, 245 (punto 23); 136, 69 - 119 (punto 18). Ma anche BVerfGE 1, 13 (60), 47, 89 (126) e 88, 103 (106).

[1442] R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo*, op. cit., p. 31.

[1443] In alcuni casi è stata addirittura ammessa una delega che esprime un "programma" per il regolamento, quasi una trama che aiuti a precisare la delega. Cfr. BVerfGE 8, 274.

[1444] Cfr. BVerfGE 8, 157, 168.

[1445] Su quest'ultima prassi, cfr. E. Denninger, *La normazione delegata nel diritto costituzionale tedesco*, in AA.VV., La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Archivio della Corte costituzionale, Giuffré, Milano, 2009, pp. 207-224.

[1446] Cfr. BVerfGE 78, 214.

assumere in capo al potere esecutivo un ruolo dominante, sia sotto il versante dell'iniziativa legislativa[1447] che della normazione delegata, il Tribunale costituzionale federale pare conservare, invece, quel ruolo originario di "Custode", attribuitogli dalla Legge Fondamentale del 1949. La giurisprudenza costituzionale cerca, come abbiamo visto, di delimitare il potere di delegazione normativa a garanzia di un effettivo sistema democratico, nel quale il Parlamento, espressione piena della sovranità del popolo, continua a rivestire un ruolo centrale nella forma di governo tedesca.

Da un punto di vista quantitativo, si rileva a livello federale una notevole produzione di regolamenti normativi a fronte di un'attività legislativa piuttosto contenuta. I dati raccolti nella XIX legislatura, in netta continuità con le precedenti,[1448] evidenziano un numero di *RVO* pari a 489 su 186;[1449] sotto il profilo qualitativo, la maggior parte dei regolamenti ha per oggetto il diritto dell'ambiente, i trasporti, il settore urbanistico e le immissioni (*Verordnung über Immissionsschutzbeauftragte*).[1450]

Tuttavia, non si può parlare con riferimento a tale prassi, a differenza dal caso italiano, di un vero e proprio "abuso".

Nonostante si registri sin dal primo periodo post-bellico un ampio utilizzo dell'istituto della delega legislativa,[1451] si sviluppa anche in Germania quella generale tendenza delle liberal-democrazie, caratterizzate da una forma di Stato sociale e interventista, verso un'espansione della sfera di intervento del potere regolamentare delle amministrazioni pubbliche.[1452]

In conclusione, va dunque sottolineato che il RVO si inserisce in maniera coerente nella struttura razionalizzata della forma di governo e nel tipo di Stato tedesco.

In altri termini, in base alla prassi che nel corso dei decenni si è sviluppata, il Governo federale si trova nelle condizioni di esercitare, sia direttamente che indirettamente, un ruolo da co-protagonista con riguardo all'esercizio della funzione normativa complessivamente considerata.[1453]

4. *Conclusioni: una breve valutazione tra forma di governo tedesca e italiana*

A quasi settantadue anni dalla sua entrata in vigore, la Legge Fondamentale è diventata progressivamente e in maniera significativa molto diversa. Questi cambiamenti si sono

[1447] Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla XIX legislatura inaugurata con la seduta del Bundestag del 24 ottobre 2017, dal Governo federale (*Bundesregierung*) trae origine l'84,4% del numero complessivo di leggi approvate (157 su un totale di 186 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare raggiunge il 15,6% con netta prevalenza al riguardo del Bundestag (14%) rispetto alla Camera alta (Bundesrat, 1,6%). Cfr. Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati 2019.

[1448] Con riferimento alla XVIII (2013-2017) e XVII legislatura (2009-2013) non sono disponibili i dati relativi all'emanazione dei regolamenti normativi, mentre l'approvazione numerica di leggi federali sembra rimanere abbastanza costante: n. 548 nel primo caso e n.543 nel secondo. Nella XVI legislatura sono state approvate n. 613 leggi federale e n. 1516 regolamenti governativi.

[1449] *Statistik der Gesetzgebung (aggiornata al 3 febbraio 2020)*.

[1450] R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo*, op. cit., p. 36.

[1451] *Ivi,* p. 35. Sotto il profilo quantitativo è stato calcolato che già dalla II legislatura il numero di RVO era il doppio rispetto a quello delle leggi ordinarie.

[1452] *Ibidem*.

[1453] *Ivi*, p. 10.

riflessi in cinquantaquattro revisioni formali della Legge Fondamentale[1454], che hanno profondamente cambiato il volto della realtà costituzionale e la forma di governo, così come si era intesa costruire nel processo costituente del 1948-1949. Cosa non è cambiato, come abbiamo posto in luce nell'iter del presente contributo, è la garanzia giuridica della Legge Fondamentale. Di cruciale e crescente importanza, dunque, nell'evoluzione della forma di governo tedesca, è stato il ruolo del "Custode della Legge Fondamentale", tanto che si può affermare che l'unica vera costante nello sviluppo della dinamica costituzionale della Repubblica federale tedesca, sotto la vigenza della Legge Fondamentale, sia stata la parabola ascendente del Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassngsgericht*).[1455]

L'importanza sistemica, politica e pratica della giustizia costituzionale è tale che, la Germania di oggi, dopo la Repubblica di Weimar, la Repubblica di Bonn, e ora, dopo il processo di riunificazione del 1990, la Repubblica di Berlino, viene talvolta definita come la "*Repubblica di Karlsruhe*"[1456]. Con tale espressione, infatti, si intende sottolineare non solo il ruolo di chiusura del Tribunale costituzionale federale nel sistema di produzione e applicazione delle norme in conformità alla Legge Fondamentale,[1457] ma anche quello di "legittimatore" e "manutentore" della Carta costituzionale tedesca.[1458]

In altre parole, l'ordinamento tedesco trova nella giurisprudenza costituzionale non solo la risoluzione ultima dei conflitti interpretativi, ma anche un ruolo di legittimazione autonomo del potere per garantire l'inclusione delle evoluzioni informali della forma di governo nella Legge Fondamentale, senza intaccarne, tuttavia, la sua essenza originaria.[1459]

Ciò, d'altronde, risulta chiaro se, ritessendo quanto finora detto, notiamo come il sistema tedesco, nell'evoluzione della sua forma di governo, ha sempre posto il *Bundesverfassngsgericht*.

Si è già avuto modo, nel corso di questa trattazione, infatti, di mettere in luce l'importanza delle sentenze costituzionali tedesche sulla formazione e sulla stabilizzazione del sistema politico.[1460] Una valutazione complessiva non può che confermare questo giudizio.

Sin dai lavori della Costituente del 1948-1949, emerge in Germania la chiara volontà politica di circoscrivere il numero dei partiti e di eliminare alla radice l'opposizione antidemocratica.[1461]

Il Tribunale costituzionale federale ha svolto un ruolo decisivo per la realizzazione di questo programma politico. Infatti, il *Bundesverfassngsgericht* ha dichiarato

---

[1454] Ultima la c.d. *Föderalimusreform II* del 2009 (BGBI. 48, 2248), in vigore dal 1-8-2009. Il numero consistente delle revisioni costituzionali indica che non è invece cambiato l'approccio positivista della Legge Fondamentale, per il quale non esiste diritto costituzionale al di fuori del testo della Costituzione.

[1455] F. Palermo, *la legittimazione giudiziaria della" Repubblica di Karlsruhe"*, in *i 60 anni della Legge Fondamentale tra memoria e futuro* (a cura di Ginevra Cerrina Feroni, Francesco palermo, Giampaolo Parodi, Paolo Ridola), Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Milano, Giappichelli, 2012, p. 109.

[1456] Ibidem.

[1457] Cfr. in tal senso i diversi contributi raccolti in P. Badura, H. Dreier (Hrsg.), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassngsgericht*, in part. vol. 2 (Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts), Tübigen, Mohr, 2001.

[1458] F. Palermo, *la legittimazione*, op. cit., p. 120.

[1459] Per il concetto di "*manutentore dell'ordinamento*" si rinvia a F. Palermo (cur.), La "*manutenzione costituzionale*", Padova, Cedam, 2007.

[1460] S. M. Manzelli, *Il partito politico*, op. cit., p. 139.

[1461] Per l'analisi tra sistema bipartitico e modello multipartitico si rinvia a S. Bartolini, *Partiti e sistemi di partito*, in *Manuale di scienza della politica* (a cura di A. Pasquino) Bologna, 1986, p. 231 e ss.

l'incostituzionalità dei partiti che rappresentavano l'opposizione al regime; ha giudicato costituzionalmente legittime le clausole di sbarramento e ha giustificato deroghe al principio di eguaglianza nella disciplina delle sovvenzioni statali.

Pertanto, sembra quasi evidente che almeno in tema di partiti il Tribunale di Karlsruhe ha interpretato il suo ruolo di "guardiano" della Legge Fondamentale, non tanto attraverso l'annullamento delle norme lesive del *Grundgesetz*, ma attraverso una "collaborazione" politica continua con il potere legislativo per evitare il disastroso epilogo verificatosi in vigenza della Costituzione di Weimar.

È indubbio, dunque, che l'interesse prevalente del Tribunale costituzionale federale, nel momento in cui si è trovato ad affrontare delicate questioni sul sistema costituzionale tedesco, è sempre stato quello della stabilità delle istituzioni e, dunque, la limitazione del numero dei partiti.[1462]

Questo fattore contribuisce, in parte, a spiegare la stabilità del regime politico tedesco, a fronte di una persistente e pervicace instabilità italiana, irrisolta anche dopo il passaggio dal sistema elettorale proporzionale (l. 276 e 277/1993) ad un sistema elettorale prevalentemente maggioritario (l. 270/2005).[1463] In questo specifico quadro, risulta evidente come nel nostro ordinamento non si è mai avuto un *vero Stato dei partiti*, ma viceversa, un particolare tipo di partitocrazia sregolata.[1464] Questo è stato ottenuto, viceversa, in Germania con un sistema politico non frammentato e ideologicamente coeso, depurato dalla presenza dei partiti antisistema. La legge elettorale proporzionale prevede, infatti, una soglia di sbarramento del 5%, la quale è stata sufficiente sino agli anni Ottanta del Novecento al mantenimento del tripartitismo dei democristiani, socialdemocratici e liberali.[1465]

La razionalizzazione, dunque, che accomuna la forma di governo italiana e tedesca, non è sufficiente da sola a spiegare perché gli esiti in termini di stabilità delle relative esperienze siano stati così differenti.

Se guardiamo, invece, alla prassi applicativa dell'art. 68 *GG,* notiamo come, con i precedenti, sia pur controversi di Kohl nel 1982 e di Schroder nel 2005, la questione di fiducia si è sostanzialmente trasformata, nell'evoluzione della democrazia parlamentare tedesca, in

---

[1462] Il modello ideale di democrazia cui si è ispirato il Tribunale costituzionale federale è apparso quello della polarizzazione della competizione politica.

[1463] Delle critiche attirate a quest'ultima si è fatta carico la Corte costituzionale italiana con sentenza n. 1/2014, la quale può essere considerata "storica", perché costituisce il primo caso di una pronuncia che tocca aspetti sostanziali e non meramente procedurali (come abbiamo visto, anche il Tribunale costituzionale federale tedesco si è mosso in questa direzione). La Corte costituzionale italiana ha dichiarato incostituzionale la legge impugnata per la mancata previsione di una soglia minima di voti (e/o di seggi) da raggiungere al fine di conseguire il premio di maggioranza: pur ammettendo come legittimo l'obiettivo di concepire un sistema elettorale che assicuri una solida maggioranza parlamentare al governo, la Corte ha ritenuto che quella lacuna rappresentasse una ragionevole e sproporzionata limitazione del principio dell'uguaglianza del voto sancito dall'art. 48 della Costituzione; in secondo luogo, ha dichiarato incostituzionale la presentazione di liste bloccate, che presentate in collegi ampi, finiscono per negare del tutto all'elettore la libertà di scelta dei propri rappresentanti. Cfr. P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico,* quinta ed. Giappichelli, Torino, 2023, p. 135-136.

[1464] F. Lanchester, *Una breve valutazione dell'esperienza della Legge Fondamentale ed un confronto con l'Italia,* in *i 60 anni della Legge Fondamentale tra memoria e futuro* (a cura di Ginevra Cerrina Feroni, Francesco Palermo, Giampaolo Parodi, Paolo Ridola), Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Milano, Giappichelli editore, 2012, p. 210.

[1465] Bisogna, infatti, ricordare come ha messo più volte in luce la dottrina politologica, che i risultati del sistema proporzionale con una clausola di sbarramento sono quasi simili a quelli del sistema maggioritario in Inghilterra. Cfr. S. Bartolini – P. Mair, *Party politics in Contemporary Wester Europe*, London 1984.

un potere *de facto* del Cancelliere federale di scioglimento del *Bundestag*. Ciò ha determinato, senza dubbio, una deformazione della Legge fondamentale, in conformità alla quale tale potere spetterebbe solo al Presidente federale; in tal caso, il *Bundesverfassngsgericht* ha assunto un ruolo di "legittimatore" della suddetta prassi con la sua seppur criticata decisione.[1466]

Ai fini di una valutazione il più possibile complessiva delle dinamiche evolutive della forma di governo parlamentare tedesca, si è voluto fare cenno al ruolo che riveste l'esecutivo rispetto alla titolarità del potere normativo e, più precisamente, del potere di delega legislativa. Come aveva brillantemente sottolineato Carl Schmitt, infatti, l'istituto della delega rappresenta "la cartina di tornasole della realtà costituzionale" di un paese e della sua evoluzione della forma di governo.[1467]

Ferme restando le rilevanti differenze sul piano della disciplina costituzionale tra gli art. 80 GG e art. 76 e 77 della Costituzione italiana, emerge nella prassi che, anche in Germania, si registra un ricorso frequente alla delegazione legislativa, ben oltre il modello originariamente designato dalla Legge Fondamentale.[1468]

Tuttavia, è vero anche che la diversità di disciplina costituzionale tra sistema tedesco e italiano è stata determinante per l'evoluzione successiva e per la prassi che si è instaurata tra i due ordinamenti. È indubbio che in Germania, come nella maggior parte dei sistemi parlamentari della seconda metà del 900', si è esercitata una tendenziale e progressiva espansione dei poteri dell'esecutivo, ma questo è avvenuto in modalità non deformante dalla Legge Fondamentale; infatti, le revisioni costituzionali che hanno riguardato il *Grundgesetz* negli ultimi settantadue anni (neppure quelle particolarmente incisive del 1968 e del 2006) non hanno mai proposto di modificare l'art. 80 GG o di designare in modo diverso il ruolo del Governo nella titolarità di poteri normativi.

Tale giudizio non può certamente essere espresso per il sistema italiano ove l'imponente produzione normativa degli atti aventi forza di legge ha conseguentemente alterato la struttura della forma di governo italiana, ed in particolare il rapporto fra l'esecutivo e il legislativo.[1469] Il massiccio passaggio di potere normativo dal Parlamento al Governo fa saltare il rapporto regola/eccezione su cui si basa il riparto costituzionale fra legislativo ed esecutivo, con il risultato che il potere normativo è esercitato in concreto dal Governo.

La maggior coerenza e linearità della prassi tedesca, a differenza degli abusi di quella italiana, sembra derivare oltre che dalla diversa disciplina (sia costituzionale che quella risultante dal regolamento del *Bundestag*) da ragioni di natura politica, collegate all'evoluzione dei rispettivi sistemi di partito e le convenzioni che regolano i rapporti tra questi soggetti e le istituzioni di Governo.[1470]

Ciò che pare opportuno sottolineare è che, seppur sussistenti nell'ordinamento costituzionale tedesco alcune prassi "distorsive" dal sistema delineato dalla Legge Fondamentale, questo si mantiene, a differenza di quello italiano, soprattutto nella continuità

[1466] *Dissolution of the Bundestag*, 62 BVerfGE (1983).

[1467] C. SCHMITT, *L'evoluzione recente delle delegazioni legislative*, tr. it a cura di F. Lanchester, in Quad. cost., 1988, p. 536 ss.

[1468] R. Tarchi, A. Gatti, *Il potere normativo*, op. cit. p. 35.

[1469] G. Di Cosimo, *Tutto ha un limite* (*la Corte e il Governo legislatore*), in Forum di quaderni costituzionali, 2007, disponibile sul sito https://www.forumcostituzionale.it/.

[1470] *Ivi,* p. 41.

con le scelte operate dalla Carta costituzionale tedesca, rispetto alla quale emerge comunque un ruolo centrale e attivo del *Bundesverfassngsgericht*.

Il Cancellierato, infatti, non è mai stato messo in discussione; al contrario, le norme della Costituzione italiana, in materia di forma di governo, pur essendo rimaste immutate dal 1948, sono al centro di un dibattito oramai ultratrentennale, che dirompe oggi a seguito della proposta di riforma costituzionale presentata con il d.d.l. 935/2023.

In altre parole, mentre la Germania conferma la fisionomia di un sistema strutturale stabile sorretto da altrettanto stabili attori politici, l'Italia riprova di essere sostanzialmente una democrazia a basso rendimento.[1471]

[1471] Per la categoria v. F. Lanchester, *Riflessioni sulle innovazioni istituzionali ed i pericoli delle "democrazie a basso rendimento*", in Pol. dor., 1995, p. 145-182.

IL CONTESTO STORICO DELLA NASCITA DEL SEMIPRESIDENZIALISMO FRANCESE

di *Leonardo Scacchi*

1. Dalla resistenza alla liberazione, gli ultimi anni della Terza Repubblica. – 1.1 La costituzione del 1946. – 1.2. L'affermarsi di una repubblica parlamentare. – 1.3 I tentativi di razionalizzazione nella Quarta Repubblica, la "Loi Scélerate" e "la reformette" – 1.4 Il sistema partitico francese a confronto con l'esperienza italiana. – 2 La fine della Quarta Repubblica ed il ritorno di De Gaulle. – 2.1 La proclamazione della Quinta Repubblica – 2.2 La Quinta Repubblica alla prova, la risoluzione del conflitto algerino. – 2.3. L'esperienza gollista vista dall'Italia.

1. Dalla resistenza alla liberazione, gli ultimi anni della Terza Repubblica.

Con la conclusione del secondo conflitto mondiale, la Francia liberata dall'occupazione nazifascista dovette fare i conti con un quadro istituzionale incerto, reduce da anni di occupazione, di guerra civile e memore di una gravissima sconfitta militare. Per alcuni esponenti della resistenza antifascista, però, la liberazione offriva anche l'insperata possibilità di voltare definitivamente pagina e riformare la struttura dello stato superando la costante instabilità e le divisioni interne che avevano caratterizzato la Terza Repubblica francese. Sebbene la Terza Repubblica vide il definitivo affermarsi del regime repubblicano in Francia, essa nacque come un instabile compromesso tra diverse fazioni monarchiche, conservatrici e liberali rimaste al potere dopo la sconfitta nella guerra contro la Prussia e il contestuale moto rivoluzionario della Comune.

L'identità costituzionale e repubblicana del nuovo stato era quindi particolarmente debole e frammentaria, soggetta a costanti moti di *revanche* nazionalista, complotti legittimisti, agitazioni operaie e anarchiche. Gli ultimi decenni della Terza Repubblica furono caratterizzati da una progressiva avanzata delle sinistre "radicali" e socialiste, come testimoniano le leggi di separazione dello stato e della chiesa del 1901 e del 1905, tuttora rilevanti in quanto fondanti della concezione di *laicité* che perdura nella cultura costituzionale e amministrativa francese come un importante elemento di differenziazione della loro società.[1472] Con queste tensioni istituzionali e sociali di fondo la Francia affronta poi gli orrori delle due guerre mondiali, dell'occupazione nazista, e della collaborazione del regime di Vichy. Parallelamente al caso italiano, l'invasione tedesca nel paese non risulta in una occupazione militare incontestata ma in una vera e propria guerra civile, che divide profondamente il paese e che è combattuta militarmente sia sul suolo metropolitano che nelle colonie. Lo scontro di questi due stati è anche quello di due forti personalità che avevano guadagnato la fiducia del popolo francese sui campi di battaglia della Prima Guerra Mondiale, e che in un momento di collasso della legittimazione del governo civile si erano posti alla guida dei due opposti schieramenti militari e ideologici. Per la Francia libera, ovvero la

[1472] J. CHEVALLIER *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Dalloz, Paris, IX ed, 2004. pp 445-464

continuazione della Terza Repubblica, prese il comando il generale De Gaulle, e per la Francia "di Vichy" o più esattamente per *l'État français,* il generale Pétain, che ottenne dai membri superstiti dell'*Assemblée Nationale* i pieni poteri dittatoriali e la facoltà di riscrivere la Costituzione.[1473]

La figura di De Gaulle come vertice politico della Francia antifascista è inizialmente vista con qualche dubbio sia in patria, dove le formazioni comuniste e socialiste legate alla resistenza dei *maquisards* non hanno simpatie nei confronti di un generale dell'esercito, tanto più di uno con note simpatie in ambienti nazionalisti, sia tra le nazioni alleate, con gli Stati Uniti di Roosevelt che forse ingenuamente non ritenevano impossibile un contatto proficuo con la Francia di Vichy, o almeno con esponenti interni ad essa. Il ruolo del Generale De Gaulle diventa però più centrale con l'intensificarsi del conflitto, dall'avvio dell'operazione barbarossa contro l'Unione sovietica che porta la resistenza comunista a cercare un fronte comune con gli alleati, e successivamente con l'ingresso in guerra anche degli Stati Uniti, che di concerto con i britannici cercheranno di aprire un fronte occidentale. Ancora prima dello sbarco in Normandia, il punto di svolta per le operazioni militari alleate nel mediterraneo fu la liberazione del nord-africa, in cui le *Forces Françaises Libres* di De Gaulle ebbero un ruolo centrale, e nei cui ranghi vi fu una larghissima partecipazione di fanteria proveniente dalle nazioni colonizzate. In particolare, presero posizione antifascista varie figure del nazionalismo arabo e legate a movimenti indipendentisti Algerini, Marocchini e Tunisini, che ritenevano che schierarsi in difesa della repubblica francese e degli alleati avrebbe portato, dopo la vittoria, a una posizione negoziale più forte per una separazione pacifica dall'influenza di Parigi. Tra questi vi erano anche futuri leaders di spicco del *Front de Libération Nationale,* quali Ben Bella e Ferhat Abbas, che si unirono all'esercito francese libero, o Messali Hadj, che dichiarò il suo sostegno alla guerra contro le potenze dell'Asse dal carcere ove era rinchiuso per le sue attività indipendentiste.[1474]

L'apporto militare dell'esercito francese libero e la necessità del sostegno di formazioni partigiane presenti sul campo per la liberazione della Francia portarono al riconoscimento di De Gaulle e delle sue *Forces Françaises Libres* come principale interlocutore delle potenze alleate per il futuro politico della Francia. Contestualmente nel territorio metropolitano occupato venne formato un *Conseil National de la Résistance* presieduto da Jean Moulin, delegato a questo ruolo da De Gaulle. Nel consiglio nazionale erano rappresentate tutte le principali forze politiche antifasciste in una coalizione assimilabile al CLN italiano, e parallelamente con il caso italiano è degna di nota la live entità dei partiti legati al liberalismo prebellico, che avevano a questo punto perso ogni legittimità consenso nella società francese. Il programma del CNR si trova quindi dominato da istanze riformatrici di stampo social-democratico e dirigista, risultato di un compromesso ma anche di parziale convergenze che intercorrevano su alcuni punti tra i gruppi partigiani cristiano-democratici, socialisti, comunisti e gaullisti.[1475] Poco prima dell'inizio delle operazioni militari per la liberazione della Francia e dell'Europa De Gaulle ottenne un'altra sostanziale vittoria politica, con la costituzione a Londra di un governo provvisorio da lui presieduto e con il sostegno della

[1473] J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis* 1945, Armand Colin, Paris, II ed., 1988, p.14

[1474] D. ROTHERMUND, *The Routledge Companion to Decolonization,* Routledge, London and New York, 2006. p 180

[1475] D. GAXIE, *Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République,* Politix. Revue des sciences sociales du politique, 1992, pp. 72-98

coalizione tripartita dei comunisti del *Parti communiste français*, dei socialisti della *Section française de l'Internationale ouvrière*, e dei cristiano-democratici del *Mouvement républicain populaire*.[1476] Il generale si trovava così a essere il comandante indiscusso delle forze militari francesi antifasciste, a rappresentare il vertice politico e ideale della resistenza nella Francia occupata, e a ricoprire la carica di presidente del governo provvisorio, incarnando quindi in una singola personalità un'ampiezza di potere politico, militare e simbolico non paragonabile a quella raggiunta da nessun esponente individuale della resistenza italiana.

1.1. La costituzione del 1946.

All'arrivo degli eserciti alleati su suolo francese nel 1944 il ruolo di De Gaulle era già ampiamente consolidato. Grazie alle frequenti trasmissioni su Radio Londra la sua voce incarnava già per molti francesi lo spirito della Francia antifascista e resistente, un ruolo in cui venne consacrato poi dall'acume politico di Eisenhower, che permise alle forze francesi guidate da De Gaulle di essere le prime a entrare a Parigi nel 1944.[1477] La figura del generale venne quindi indissolubilmente legata al mito della *résistance*, fondativo di una Francia che voleva affermare con forza la sua estraneità all'ideologia fascista e che relegasse il collaborazionismo a una parentesi nella storia francese, imputando le colpe dell'occupazione principalmente ai tedeschi e a un numero relativamente esiguo di collaborazionisti processati, e sottacendo la realtà di un regime di Vichy che aveva goduto di ampio sostegno popolare in certi segmenti della società e che aveva mostrato un certo grado d'iniziativa nelle persecuzioni contro la popolazione ebraica e l'opposizione interna.

La trasformazione della resistenza da movimento militare a governo provvisorio del paese apriva una fase difficile per il generale De Gaulle, che si trovava ora alla guida di una eterogenea coalizione delle forze politiche che avevano partecipato alla resistenza, con formazioni liberali, cattoliche, nazionaliste, socialiste e comuniste, e anche un grande numero di stranieri in suolo francese, principalmente ma non esclusivamente repubblicani spagnoli. La liberazione deve fare quindi da subito i conti con un paese frammentato e con una diffusa insicurezza sul sistema politico che avrebbe dovuto garantire la fine del conflitto e la ricostruzione. La coalizione che sosteneva De Gaulle con il patto tripartito di PCF, SFIO e MRP ottenne una vittoria schiacciante alle elezioni dell'ottobre 1945, relegando i partiti radical-liberali e conservatori dell'anteguerra a un ruolo marginale e decretando il successo elettorale dei partiti "di massa", in modo non dissimile al risultato che si sarebbe visto in Italia per le elezioni della costituente l'anno successivo.[1478] I parallelismi con la situazione italiana non terminano qui, poiché in entrambi i paesi la dirigenza dei partiti antifascisti che avevano detenuto il governo provvisorio del paese decisero di affidare alla popolazione, tramite l'istituto referendario, la decisione sul futuro istituzionale del paese. Degno di nota anche come in entrambe le nazioni questo fosse il primo voto di portata nazionale a cui venissero

[1476] J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis* 1945, Armand Colin, Paris, II ed., 1988, pp. 6-7

[1477] Sebbene la primissima unità a entrare nella città fosse composta in larga parte da repubblicani spagnoli, seppur sotto comando Francese.

[1478] S. GUERRIERI, *La Quatrième République: un miroir pour la République italienne?*, Revue historique, 2016, 667.1 pp. 159-168.

ammesse le donne. Sia in Francia che oltralpe l'elettorato si espresse a favore di una svolta, reputando fosse opportuno andare oltre il quadro istituzionale preesistente all'occupazione e alla guerra civile e a favore di avviare un processo costituente. Se in Italia la questione fu posta come una chiara alternativa tra la Monarchia di Umberto II o la proclamazione di una repubblica, in Francia il quesito recitava invece "*Voulez-vous que l'Assemblée élue ce jour soit une Assemblée constituante*?" Il risultato fu plebiscitario, con oltre il 96% dei voti espressi per il sì.[1479] Tale era del resto l'indicazione di voto data da tutti i partiti di massa, con il sostegno al mantenimento delle *loi constitutionnels* del 1875 perorato solo dalle liste centriste legate ai governi della Terza Repubblica. Sebbene sia in Francia che in Italia le consultazioni istituzionali diedero un esito favorevole al processo costituente, con il rigetto della continuazione della Terza Repubblica in Francia e della monarchia in Italia qui i parallelismi si incrinano: se in Italia la stesura della costituzione avrebbe proceduto felicemente ed essa ancora permane in vigore, in Francia il processo per la stesura di una Carta costituzionale sarebbe stato molto più travagliato, anzitutto poiché le urne avevano restituito una assemblea senza un singolo partito chiaramente dominante ma con una maggioranza tendenziale per le sinistre, con i comunisti addirittura in prima posizione, seppur con poco più del 26% dei voti.[1480]

1.2. L'affermarsi di una repubblica parlamentare.

La Carta costituzionale che venne proposta avrebbe instaurato un regime parlamentare con poteri molto limitati per il Capo dello Stato, e avrebbe abolito il senato per accentrare il potere nell'*Assemblée nationale*. Una simile costituzione era evidentemente completamente avversa alla visione politica di De Gaulle e del suo braccio destro, il partigiano nonché fondatore dell'E*cole Nationale d'Administration* Michel Debré. Tuttavia, proprio l'avversione categorica di De Gaulle e di Debré ai partiti politici in quanto tali, poiché ritenuti essere i principali responsabili delle divisioni e del particolarismo che avevano causato il declino e la sconfitta militare della Terza Repubblica, aveva fino ad allora impedito la nascita di un partito politico espressamente gaullista. Forse questa scelta aveva anche delle ragioni di contingenza politica, essendo la continuazione della coalizione di governo tripartita basata su un rapporto di fiducia tra i tre principali partiti di massa e De Gaulle, e certamente l'ingresso di un nuovo partito apertamente Gaullista nella competizione non ne avrebbe beneficiato.[1481] Questa situazione aveva però privato il generale di solidi alleati dentro l'assemblea nazionale che potessero perorare le modifiche da lui volute al progetto costituzionale. Trovandosi sempre più spesso in disaccordo con le decisioni del parlamento, De Gaulle decise per una prova di forza, presentando le sue dimissioni, quasi certamente nella speranza che senza la sua figura a dirimere i nazionalismi, il sistema sarebbe crollato ed egli sarebbe stato richiamato alla guida dello stato alle sue condizioni. Non aveva torto, ma ciò avrebbe richiesto più di un decennio.

Gli oppositori alla Carta costituzionale del 1946 riuscirono a mobilitare l'elettorato in loro favore, facendo leva sulle paure di un ritorno all'instabilità parlamentare che aveva

[1479] J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis* 1945, pp.15-16
[1480] Ibid, pp 16-17.
[1481] J. CHEVALLIER *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, pp. 622-643

caratterizzato la Terza Repubblica e sul rischio di consegnare a una *Assemblée nationale* con una possibile maggioranza relativa dei comunisti le leve del potere dello stato. Il primo referendum del 1946 risultò quindi in una vittoria di misura per il no, con la bocciatura del progetto della Carta costituzionale redatto dall'assemblea eletta nell'anno precedente. Alle elezioni immediatamente successive i cristiano-democratici dell'MRP riportarono un leggero avanzamento, che permise al loro leader Georges Bidault di assumere la guida del governo.[1482] L'*Assemblée nationale* uscita dalle urne venne ancora una volta incaricata di redigere una Carta costituzionale, che terminò con la stesura della cosiddetta "Costituzione del 1946". Questo testo, finalmente approvato dal referendum dell'ottobre 1946, avrebbe costituito la Carta costituzionale della Quarta Repubblica. Era una costituzione innovativa su temi quali l'espressa condanna delle discriminazioni razziali e per il riconoscimento di ampi diritti sociali, e per queste ragioni il suo preambolo sarebbe stato riconosciuto successivamente[1483] come facente parte del cosiddetto "*Bloc de constitutionalité*"[1484] e rimane ad oggi in vigore.

Nonostante questi avanzamenti dal punto di vista della tutela dei diritti, l'architettura istituzionale prescritta dalla Costituzione del 1946 non era in ultima analisi dissimile da quella che esisteva nella Terza Repubblica, con un sistema parlamentare bicamerale dove la maggiore novità era in una riduzione dei poteri del senato,[1485] e un Presidente della Repubblica eletto dal parlamento riunito e con poteri sostanzialmente cerimoniali. Conteneva anche alcuni tentativi di razionalizzazione del rapporto di fiducia tra l'Assemblea ed Il Presidente del Consiglio, memori dell'instabilità degli esecutivi della Terza Repubblica. Essenzialmente questi erano costituiti da un riconoscimento formale della preminenza del Presidente del Consiglio sugli altri ministri, poiché lui solo presentava il programma di governo ed era sottoposto al voto di fiducia davanti all'Assemblea. Il sistema elettorale era proporzionale, seppure con circoscrizioni molto piccole, a livello di dipartimenti.[1486]

Così come l'Italia, la Francia della fine degli anni '40 si avviava quindi nella direzione di un regime parlamentare, però con un segno politico diverso da quello solidamente a guida democristiana presente nella penisola. Le elezioni del novembre 1946 restituiscono infatti una vittoria per il partito comunista, e un arretramento sia per i socialisti che per i democristiani, ma ciascuno con meno di un terzo del totale dei voti. Mancando un partito con una chiara maggioranza che potesse fare da perno e da garante della tenuta del sistema parlamentare, ne derivò chiaramente una situazione più instabile dal punto di vista degli esecutivi, se non strettamente nella loro durata, poiché del resto anche in Italia i vari governi De Gasperi furono soggetti a rimpasti e conflitti tra le varie fazioni che ne assicuravano la maggioranza parlamentare, quanto nella traiettoria politica di lungo termine, poiché nulla garantiva l'omogeneità delle future coalizioni di governo attorno a temi anche importanti, tanto più che la Francia si trovò fin da subito ad affrontare questioni pressanti di politica estera, un campo in cui l'Italia del secondo dopoguerra a guida democristiana aveva

[1482] Ibid. 644-657

[1483] Conseil Costiutionnel, *Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971*

[1484] L. FAVOREU, *Le principe de constitutionnalité, essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Mélanges Charles Eisenmann, 1975, p. 33

[1485] Denominato però Conseil de la République.

[1486] M. DUVERGER, *The French Political System,* The Chicago Library of Comparative Politics, Chicago, 1958, pp 65-66

necessariamente opzioni e capacità più limitate. Una differenza fondamentale se comparata allo scenario politico italiano è il diverso posizionamento internazionale del principale partito socialista: se il PSI italiano di Nenni rimase fondamentalmente filosovietico fino al 1956, la SFIO aveva già espresso un orientamento più social-democratico e slegato dalle ambizioni politiche di Mosca fino dal periodo interbellico. La coalizione tripartita vede quindi il suo collasso nel 1947 sia in Francia che in Italia, ma con modalità differenti: in Italia la DC guidata da De Gasperi espunge dal governo sia il PCI che il PSI, mentre in Francia l'espulsione riguarda il solo PCF, con i socialisti della SFIO e democristiani dell'MRP, ugualmente favorevoli al piano Marshall e alla nascente comunità europea, che cercheranno di formare congiuntamente un assetto attorno al quale costruire degli esecutivi stabili.[1487]

1.3. I tentativi di razionalizzazione nella Quarta Repubblica, la "Loi Scélerate" e "la reformette".

I governi centristi si trovano fin da subito a dover affrontare temi estremamente divisivi in materia di politica estera, dalla ricostruzione tramite il piano Marshall, all'occupazione e alla reintegrazione della Germania occidentale nella diplomazia occidentale, alle Comunità europee e al progetto di un esercito europeo comune, fino al ripristino del controllo di Parigi sui territori coloniali. I primi anni '50 mostrano immediatamente la debolezza delle coalizioni di governo e degli esecutivi davanti a questi problemi, con un crescente timore dell'avanzata elettorale comunista che portò quasi subito a vari tentativi di rimettere mano alla legge elettorale e al dettato costituzionale per proporre riforme che razionalizzassero la forma di governo assicurando una maggioranza stabile alle forze centriste.

Un primo tentativo venne attuato già nel 1951, con l'approvazione della *loi des apparentements,* definita dagli oppositori come una *loi scélerate*. Il sistema prevedeva che le liste apparentatesi in coalizione che superassero la maggioranza assoluta dei voti in una singola circoscrizione (ossia, un dipartimento) avrebbero ripartito proporzionalmente tra loro tutti i seggi, mentre nessuno di essi sarebbe stato vinto dalle altre liste. Il progetto di legge aveva evidentemente lo scopo di impedire un'avanzata elettorale del partito comunista, come chiaramente illustrato anche dal fatto che nei dipartimenti della *Seine* e *Seine-et-Oise*, dove il PCF avrebbe realisticamente potuto raggiungere la maggioranza assoluta dei voti, gli apparentamenti di liste e quindi il conseguente premio di maggioranza non vennero concessi.[1488]

Il paragone della *loi des apparentments* con la "legge truffa" proposta da Scelba nel 1953 è facile e certamente pertinente, poiché entrambe le leggi si proponevano con strumenti simili di marginalizzare le opposizioni comuniste. A differenza della "legge truffa" la *loi des apparentments* è però riuscita nel suo scopo, poiché il raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti in singoli dipartimenti è un requisito notevolmente meno gravoso del raggiungimento della maggioranza assoluta a livello nazionale. A questo assetto elettorale non fece però fronte solamente l'opposizione di sinistra del PCF, poiché alle elezioni del 1951 alla coalizione di governo di democristiani e socialisti o "*Troisième Force*" si oppose anche la nuova formazione di De Gaulle, finalmente decisosi, dall'opposizione, a entrare nell'arena

[1487] J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, pp. 649-662
[1488] J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945,* p. 52

elettorale.[1489] Il suo partito, il *Rassemblement du Peuple Français* raccolse un amplissima quantità di consensi nelle elezioni municipali del 1947, ma non avrebbe replicato questo successo alle politiche del 1951, raggiungendo il secondo posto e trovandosi quindi all'opposizione, anche a causa dell'effetto della *loi des apparentements*. L'RPF non divenne un partito politico radicato nello scenario francese, sia per un disinteresse personale di De Gaulle a convertirsi in leader di partito, in particolar modo dall'opposizione, sia per una eterogeneità dei suoi sostenitori che si sarebbero presto scissi in formazioni minori. Il *rassemblement* fu solamente il primo di una lunga serie di partiti politici inscritti nella tradizione gollista, creati per sostenere il progetto politico e poi il governo del generale. Essi hanno avuto diversi nomi, ma sono stati quasi tutti identificati graficamente in modo evocativo, ponendo nel loro simbolo la croce di Lorena, emblema delle FFI e della resistenza antifascista in generale.[1490]

Un secondo tentativo di razionalizzare ulteriormente il sistema parlamentare avvenne nel 1954, con la cosiddetta "*Reformette*" proposta dal Presidente del Consiglio ed esponente del partito radical-socialista Pierre Mendès France. La riforma si concentrava sull'articolo 45 della costituzione del 1946, che riguardava l'investitura della fiducia al Presidente del Consiglio davanti all'*Assemblée nationale*. Nella versione emendata da Mendès France, il Presidente del Consiglio incaricato non avrebbe presentato alla camera solamente la sua persona e il suo indirizzo politico ma anche la sua squadra ministeriale al completo, sottoponendo così l'intero gabinetto alla fiducia dell'Assemblea. Le ragioni addotte per una simile riforma erano di contrastare la demagogia dei partiti, che avrebbero votato per un programma chiaro e già discusso e concordato con i ministri che avrebbero dovuto realizzarlo, e sperabilmente avrebbe responsabilizzato le varie fazioni della maggioranza parlamentare a sostegno di un governo, che avrebbero congiuntamente votato per tutti i suoi ministri. La riforma, come il suo soprannome suggerisce, non era intesa essere la soluzione definitiva ai problemi di stabilità della Quarta Repubblica, e Mendès France stesso la definì un "Piccolo passo".[1491] Tuttavia il suo atteggiamento eccessivamente cauto non portò alla conclusione di altri sostanziali progetti di riforma prima della caduta del suo esecutivo, che fu di breve durata come la maggior parte degli altri della Quarta Repubblica e rimase principalmente associato alla bocciatura del piano Pleven, proposto dal suo eponimo ministro, di una C*ommunauté Européenne de Défense*.[1492] La *reformette,* pur approvata, non avrebbe posto termine alle costanti crisi di governo della Quarta Repubblica, e l'instabilità degli esecutivi sarebbe perdurata fino alla fine, con la solo parziale eccezione del periodo di governo di Guy Mollet.

1.4. Il sistema partitico francese a confronto con l'esperienza italiana.

Sorge quindi spontaneo domandarsi perché in Italia il sistema parlamentare è riuscito a produrre una stabilità di fondo del sistema politico e istituzionale, mentre in Francia l'instabilità degli esecutivi è stata ritenuta destabilizzante per il paese intero al punto da

[1489] Sebbene una formazione di simpatizzanti gollisti si fosse già presentata alle elezioni del novembre 1946.

[1490] Ibid. pp 45-46

[1491] M. GUERRA, *Il Governo Mendès France e i caratteri della forma di governo parlamentare in Francia.,* Il Politico, 61, 1996, pp 607-628

[1492] Ibid.

favorire la riforma del sistema politico in senso presidenziale. Analizzando il caso francese e quello italiano si possono individuare, a mio parere, tre fondamentali differenze: anzitutto, la presenza di una "quarta forza" nazionalista oltre ai raggruppamenti social-comunisti, liberali e cattolici non però soggetta alla *conventio ad excludendum* come lo era l'MSI in Italia, essendo le credenziali antifasciste di De Gaulle e dei suoi sostenitori indiscutibili. Una seconda differenza è il ruolo internazionale della Francia, paese riconosciuto pienamente come tra i vincitori del conflitto, e quindi forte di un seggio permanente al consiglio di sicurezza dell'ONU, e chiamato pertanto a farsi carico di grandi responsabilità a livello internazionale. Prima tra queste responsabilità, sia per i vari esecutivi che si sono succeduti che nell'opinione pubblica francese, la questione del mantenimento dell'influenza francese a livello globale, nelle colonie francesi d'oltremare e soprattutto in Algeria, considerata equiparata al territorio metropolitano a tutti gli effetti. L'Italia si trovava in una situazione molto diversa, con un impero coloniale più piccolo e con poche prospettive di poter mantenere il controllo di Libia, Somalia ed Eritrea, già occupate militarmente dagli alleati che difficilmente avrebbero consentito a un paese che aveva combattuto anche per l'asse di mantenere possedimenti oltremare. Crucialmente, nessuno di questi paesi aveva una popolazione di coloni europei numerosa e ben radicata sul territorio quanto l'Algeria francese, dove nel 1947 vivevano più di un milione di *pieds noirs*.[1493]

La terza differenza è l'assenza di un partito guida che avesse la legittimità ed i consensi necessari a porsi come garante del sistema parlamentare. Le molte formazioni partitiche presenti all'*Assemblée nationale* riflettevano la frammentazione del corpo elettorale e della società francese. Il Partito Comunista ottenne buoni risultati nelle elezioni del 1946, ma a differenza dei loro omologhi italiani intraprende quasi da subito una traiettoria discendente nei consensi, forse anche a causa di una linea ideologica più dottrinariamente stalinista se comparata alla svolta nazional-popolare che contraddistinse la segreteria Togliattiana. I socialisti francesi, pur con qualche incertezza, si imposero come il primo partito della sinistra "di classe" Francese, ma con una linea ideologica notevolmente più moderata e atlantista della loro controparte italiana.

La SFIO venne insediata fin da subito non solo a sinistra dal pur forte PCF ma anche a destra dalle formazioni "radicali" eredi della sinistra storica della Terza Repubblica e mal disposte a un'alleanza delle sinistre che comprendesse anche i comunisti. La differenza principale si ritrova però nel centro e nella destra, dove manca completamente l'egemonia di un grande partito di unità dei cattolici che ha contraddistinto l'esperienza italiana, e se l'MRP ambiva a incarnare un simile ruolo, si scontra con una società certamente più laica e forse meno timorosa che un'esperienza di governo delle sinistre, anche solo socialiste, dovesse ineluttabilmente risultare nella fine della forma di stato democratica. Esperienze di governo social-comuniste, del resto, avevano già retto il paese nell'anteguerra, con il *Front Populaire* di Leon Blum.[1494] Anche alcune esperienze politiche minori mostrano interessanti parallelismi con la situazione italiana: nella destra è degno di nota il movimento Poujadista, per certi versi anch'esso erede di una tradizione storica francese di populismo dai tratti autoritari, dal Bonapartismo al partito del generale Boulange.[1495] Esso avrà vita breve, scomparendo dopo gli inziali successi alle elezioni del 1953, in modo parallelo

[1493] D. ROTHERMUND, *The Routledge Companion to Decolonization*, 2006. p 178.
[1494] Sebbene nel governo Blum nessun ministero era stato dato al partito comunista, che si limitò al supporto esterno.
[1495] J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, pp 386-405

all'ugualmente "populista" Fronte dell'Uomo Qualunque in Italia, ma sarà anche la piattaforma per l'ingresso in politica di Jean-Marie Le Pen. Un altro parallelo tra formazioni minori si può trovare nella *Union démocratique et socialiste de la Résistance*, forza politica che si proponeva principalmente di rappresentare la componente liberal-socialista e socialista moderata della resistenza, in modo non dissimile dal partito d'Azione in Italia. L'UDSR non riuscì mai a mobilitare in suo favore ampi segmenti della società ed ebbe una vita relativamente breve, ma fu il veicolo che permise al futuro presidente François Mitterrand l'ingresso nella politica a livello nazionale.[1496]

Fondamentalmente, appare una maggiore difficoltà dei partiti francesi a radicarsi nel territorio comparativamente ai loro omologhi italiani. Il Partito Comunista Francese riesce a stabilire alcune roccaforti, particolarmente nell'area metropolitana di Parigi, e certamente ci sono aree tradizionalmente operaie dove la sinistra ottiene consensi proporzionalmente più alti, ma la costituzione di veri e propri "partiti chiesa" con le loro organizzazioni di massa di riferimento e quindi con capacità di intermediazione tra le istituzioni e ampie fasce della popolazione non avviene con la stessa profondità. Una spia di questa mancanza si può notare comparando i numeri di tesserati, pur tenendo a mente una popolazione leggermente più alta per l'Italia rispetto alla Francia negli anni del secondo dopoguerra. Il PCF sostiene di avere alla fine della guerra circa 800,000 tesserati, poi calati a meno di 250,000 entro la metà degli anni '50,[1497] a fronte di circa due milioni per il PCI.[1498] La SFIO termina il secondo conflitto con circa 300,000 iscritti, ridottisi a circa 100,000 nei primi anni '60.[1499] Il PSI da parte sua conta più di 800,000 iscritti alla liberazione e non cala sotto i 400,000 per tutto il periodo della guerra fredda.[1500] Il MRP contava alla liberazione circa 125,000 iscritti,[1501] mentre la Democrazia Cristiana cresce tra il 1945 e i primi anni '50 da 537.000 a più di un milione di iscritti.[1502] Una simile disparità è presente anche tra le maggiori confederazioni sindacali: La CGT contava nel 1950 1,5 milioni di iscritti a fronte dei 4,7 milioni della CGIL post-unitaria, nello stesso anno Force Ouvrière ne contava 350,000 a fronte di 400,000 della UIL e la CFTC ne contava 400,000 a fronte di 1,4 milioni per la CISL.[1503]

La Francia è anche un paese con una forte concezione di *laicité* e in generale con un processo di secolarizzazione della società più avanzato, dove l'influenza del Vaticano e l'identità cattolica sono meno pregnanti per ampi strati della popolazione. Se la fede non rileva necessariamente le opinioni politiche, è pur chiaro come fosse difficilmente

---

[1496] M. N. Le, *La Constitution de la Ve République: De Charles de Gaulle à François Mitterrand,* Les Editions S.T.H., Paris, 1989, pp 15-16.

[1497] Il largo scarto tra le due cifre dipende dall'esistenza di due serie di dati sui propri iscritti redatte dal PCF stesso, con una diversa valutazione di cosa costituisse effettivamente un iscritto. Vedere R. Martelli, *Prendre sa carte 1920-2009 Données nouvelles sur les effectifs du PCF,* Département de la Seine-Saint-Denis, Seine Saint-Denis, 2010, pp 40-41

[1498] A. Agosti, *Storia del Partito Comunista Italiano*, Laterza, Roma, 2000, p. 20

[1499] G. Morin, *Le Parti socialiste SFIO et les associations 1944-1969,* p. 359-377, Publications de la Sorbonne, 2001, pp 359-377

[1500] E. Van Haute, *Members & Activists of Political Parties Dataset*, Université Libre de Bruxelles, 2016

[1501] J. Benoit, *Mouvement Républicain Populaire (M.R.P. 1944-1967)*, Amicale du MRP, su www.amicalemrp.org, 2024.

[1502] E. Van Haute, *Members & Activists of Political Parties Dataset*

[1503] Per i dati riguardanti i sindacati francesi, vedere la pagina di Force Ouvrière di Bercy, FO Bercy, *La naissance de la CGT-FO (1945-1950),* su focentrale-bercy.fr, 2024. Per il dato italiano, vedere Giornate di Marzo, Area d'alternativa in CGIL, S*toria del sindacato in italia, dalla nascita della CGL alla "svolta dell'eu,* 2020

proponibile, per la società francese, che un partito ideologicamente legato alla dottrina cattolica potesse presentarsi come garante unico dell'unità nazionale. Gli anni Cinquanta mostrano apertamente questa mancanza di riferimenti politici condivisi anche soltanto da una minoranza abbastanza ampia da stabilizzare il quadro politico, con i blocchi comunisti, social-democratici, cattolici, liberali, conservatori e nazionalisti che non riescono a imporre una loro egemonia istituzionale e culturale. È in questo scenario di profonda tensione che De Gaulle riuscì a organizzare il suo ritorno in politica, fornendo alla società il collante ideologico che mancava, ovvero quello che poteva fornire personalmente in quanto figura simbolica della resistenza e della vittoria.

2. *La fine della Quarta Repubblica ed il ritorno di De Gaulle.*

Il collasso definitivo della Quarta Repubblica fu causato dalle crisi in politica estera, a cui gli esecutivi non seppero fare fronte con successo. La battaglia di Dien Bien Phu in Vietnam era risultata in una sconfitta militare francese, e ai successivi accordi di Ginevra la Francia dovette riconoscere il controllo comunista del Vietnam del nord. Successivamente la crisi di Suez del 1956 si era risolta con una ritirata umiliante per il governo del socialista Guy Mollet, che dietro le pressioni di entrambe le grandi potenze nucleari Sovietica e Americana aveva rinunciato insieme con i britannici al controllo del canale nazionalizzato dal Colonnello Nasser. Negli stessi anni venivano finalizzati i negoziati per l'indipendenza della Tunisia e del Marocco, mentre il progetto di una *Union française* che mantenesse una sorta di controllo sulle colonie francesi almeno in africa occidentale raccoglieva scarso successo tra le élites indigene, che premevano per la piena indipendenza. Vi era però un teatro in cui il governo francese non poteva assolutamente fare concessioni, ossia quello dell'Algeria. Colonia Francese dal 1830, già nel 1848 essa venne elevata al livello di dipartimenti francesi a pieno titolo, sebbene questo non avesse corrisposto al conferimento della cittadinanza alla larghissima maggioranza della sua popolazione musulmana fino al 1947. Anche in seguito a quest'anno il regime coloniale europeo veniva assicurato da un governatore nominato da Parigi e da una legge elettorale che garantiva che un'intera assemblea di un sistema bicamerale fosse eletta quasi esclusivamente dai *pieds noirs.*[1504]

Le elezioni si tennero comunque in un clima di intimidazione da parte dell'esercito e delle milizie etniche francesi, portando a una successiva radicalizzazione del movimento indipendentista. Il governo francese tiene a rimarcare l'assoluta indivisibilità del territorio algerino a quello francese continentale anche in sede dei trattati di Roma, e dal 1957 fino all'indipendenza[1505] il territorio algerino è parte integrante della Comunità Economica Europea.[1506] L'assoluta indisponibilità del governo francese a negoziare per l'indipendenza portò alla fondazione del *Front de Libération Nationale*, composto in larga parte da veterani dell'esercito francese di origine algerina che avevano combattuto durante la seconda guerra mondiale o in Vietnam, e che si proponeva di ottenere l'indipendenza attraverso la lotta armata. Le violenze dell'FLN sfociano nel 1954 in uno stato di aperta guerra civile, con una

[1504] D. ROTHERMUND, *The Routledge Companion to Decolonization,* Routledge, pp 177-179

[1505] Formalmente la partecipazione dell'Algeria alla CEE verrà rimossa dai trattati solamente nel 1974.

[1506] M. BROWN, *The Seventh Member State Algeria, France, and the European Community,* Harvard University Press, 2022

serie di attentati a cui segue una violenta e indiscriminata repressione. Negli anni successivi, nonostante l'impiego di ampie risorse militari e il disimpegno francese in altri teatri coloniali allo scopo di concentrare l'azione sull'Algeria, il governo francese non riesce a pacificare il territorio, né a garantire la sicurezza nelle principali aree urbane della costa. Nel 1957 ebbe luogo la tristemente nota "Battaglia di Algeri", in cui militanti dell'FLN condussero una campagna di guerriglia urbana per indebolire il controllo dell'esercito francese nella capitale algerina.[1507]

L'FLN venne sconfitto ad Algeri solo grazie all'intervento dei paracadutisti e con gravi perdite, e nonostante la vittoria tattica francese la possibilità di mantenere il controllo dell'Algeria nel lungo periodo cominciò a essere seriamente posta in dubbio da vari segmenti della società civile. Temendo di essere abbandonati dal governo di Parigi dopo che la crisi del governo del radicale Gaillard portò alla nomina a Presidente del Consiglio del cristianodemocratico Pierre Pflimlin, che era tra i fautori di una soluzione negoziata del conflitto con l'FLN, le milizie dei *pieds noirs* presero le armi e stabilirono un comitato insurrezionale ad Algeri. Una parte dell'esercito francese di stanza in Algeria si schierò apertamente a favore dell'insurrezione, e unità di paracadutisti occuparono la Corsica. Si apriva quindi lo spettro di una nuova guerra civile, con il leader dei golpisti, il generale Jacques Émile Massu, che minacciò apertamente di occupare Parigi. La soluzione pacifica alla crisi, offerta dai golpisti stessi, è la nomina di De Gaulle alla guida dell'esecutivo. Il generale si pone davanti alla Francia nuovamente come il possibile salvatore della Nazione, dichiarandosi "pronto ad assumere i poteri della Repubblica", sottolineando però che accetterà la guida dell'esecutivo solo se offertagli secondo la procedura legale e rifiutandosi di fare dichiarazioni sia in sostegno che in condanna dell'azione insurrezionale dei paracadutisti. L'Assemblée Nationale, a maggioranza di centrosinistra, si oppone in un primo momento, preferendo la continuazione di un governo Pflimlin, ma peserà l'intervento del Presidente della Repubblica René Coty, intrattenutosi privatamente con De Gaulle, che minaccerà le proprie dimissioni se la guida dell'esecutivo non verrà data al generale, temendo che l'alternativa sia un colpo di stato militare. De Gaulle accetterà la Presidenza del Consiglio, con la condizione di poter proporre la sua riforma della costituzione in senso presidenziale. Immediatamente dopo l'investitura egli si reca in Algeria, dove pronuncerà la frase "*Je vous ai compris*!" spesso a lui associata anche in seguito, più o meno positivamente.[1508] [1509]

2.1. La proclamazione della Quinta Repubblica.

La crisi del maggio 1958 termina quindi con la vittoria incondizionata di De Gaulle, che può riprendere il suo progetto lasciato disatteso dodici anni prima di riformare le istituzioni francesi attorno a un esecutivo forte e da lui guidato. La camera approvò infatti la *Loi costitutionnelle* del 3 giugno 1958, permettendo a De Gaulle di disporre per la redazione di un progetto di revisione dell'intero testo costituzionale e di sottoporlo a referendum, e non

[1507] D. ROTHERMUND, *The Routledge Companion to Decolonization,* pp. 181-182

[1508] J. DANIEL, *De Gaulle et l'Algérie. La tragédie, le héros et le témoin,* éditions du Seuil, Paris, 1986, pp 130-138

[1509] J. TALBOTT, *French Public Opinion and the Algerian War: A Research Note,* French Historical Studies, Duke University Press, Durham, 1975 pp. 354-361.

già all'Assemblea che, come abbiamo già menzionato, era almeno tendenzialmente ostile a De Gaulle.[1510] Se la costituzione del 1946 era stata redatta da una assemblea parlamentare, quella del 1958 viene stilata da un gruppo di tecnici di dimensioni limitate, guidati da Michael Debré, e con la partecipazione di future figure politiche di spicco nel movimento gollista quali Georges Pompidou. Questa impronta tecnocratica invece che deliberativa appare evidente nella lettura del testo dove i diritti fondamentali e i punti a carattere più programmatico hanno poco spazio, con un rinvio al preambolo della costituzione del 1946 e alla dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, e la maggior parte degli articoli dedicata alla forma di governo e a definire i poteri degli organi dello stato, primo tra tutti quelli del Presidente della Repubblica. Il processo di approvazione della Costituzione del 1958 seguì nelle prime fasi l'iter legale previsto per la revisione costituzionale così come disposto dalla carta del 1946, con un comitato consultivo del parlamento e l'esame del Conseil d'État.[1511]

Il tema sulla legittimità della procedura di approvazione della riforma costituzionale del 1958 e se essa abbia realmente costituito una transizione legale del potere o se sia stata piuttosto un colpo di stato rimane oggetto di controversie, per varie ragioni. Anzitutto la costituzione del 1946 non prevedeva il metodo referendario per l'approvazione di revisioni costituzionali, che andavano sottoposte al parlamento, poi perché la legge costituzionale che aveva derogato al normale processo di revisione costituzionale era stata approvata in un contesto di aperta insurrezione armata di parti dell'esercito, e anche perché questa modalità di presa del potere era almeno in parte reminiscente del modo in cui Philippe Pétain aveva anch'egli ottenuto la delega dell'A*ssemblée nationale* alla riscrittura del testo costituzionale in deroga alle leggi precedentemente vigenti.[1512] Nonostante questo, è indubbio che la nomina di De Gaulle come unico modo per evitare un colpo di stato militare o addirittura una guerra civile abbia ottenuto da subito un consenso ampio e trasversale a tutti i partiti politici del centrosinistra e del centrodestra, e quando il referendum effettivamente si tenne, nel settembre del 1958, esso passò con il favore dell'79.3%[1513] degli elettori nel territorio metropolitano e con la quasi totalità dell'elettorato in Algeria.[1514] Il referendum fu anche un punto di svolta rilevante per la storia della decolonizzazione nell'africa Francese, poiché la Guinea votò contro l'adozione della nuova costituzione e al contestuale ingresso nella *Commonauté Française,* organo neocoloniale che avrebbe dovuto rimpiazzare l'*Union,* di fatto proclamando l'indipendenza.[1515]

In Francia, il voto favorevole alla riforma era stato perorato non solo dai gaullisti ma anche dai principali partiti di centro, non solo dall'MRP che conteneva certamente simpatizzanti del gollismo ma anche più sorprendentemente dalla SFIO, il cui segretario Guy Mollet aveva votato a favore della *loi constitutionnelle* del giugno 1958 e aveva sostenuto il governo De Gaulle. Questa presa di posizione fu fortemente avversata da Mitterand e causò la scissione dei socialisti dissidenti del Parti Socialiste Autonome,[1516] e incontro anche l'opposizione di

[1510] M. DUVERGER, *La VI [i.e. Sixiéme] Ŕepublique et le régime présidentiel*, Arthème Fayard, Paris, 1961, pp 182-183

[1511] J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945*, pp. 78-79

[1512] A. ROUX, *Les changements inconstitutionnels de régime dans l'histoire constitutionnelle française. Les changements anticonstitutionnels de gouvernement*, Rafaâ Ben Achour, 2013, Tunis,. pp.77.

[1513] O l'82,6% prendendo in considerazione i risultati di tutti i territori d'oltremare e delle colonie.

[1514] D. PICKLES, *The Fifth French Republic*. Frederick A. Praeger, New York, 1962. pp 13-14

[1515] D. ROTHERMUND, *The Routledge Companion to Decolonization*, 2006. p 132

[1516] Poi Parti Socialiste Unifié, PSU

Pierre Mendès France e ovviamente del Partito Comunista.[1517] Tuttavia il resto dell'arco politico si schierò compattamente per il sì, e ancor più rilevante del posizionamento dei partiti, che come abbiamo visto avevano un radicamento limitato nella generalità della popolazione, ebbe certamente un impatto il carisma e il prestigio della figura personale di De Gaulle. Le elezioni legislative del 1958 si tennero con la nuova legge elettorale a scrutinio uninominale maggioritario a due turni, che pur con alcune modifiche è il sistema elettorale rimasto in vigore per tutta la durata della Quinta Repubblica fino ad oggi. Lo scrutinio restituisce un'ampia maggioranza ai gollisti, ora organizzati nell'*Union pour la nouvelle République,* ed ai loro alleati. Successivamente si tenne la prima elezione presidenziale della Quinta Repubblica, tenuta tramite un collegio elettorale composto dai membri del parlamento e dai consiglieri dipartimentali e municipali. De Gaulle si trovò naturalmente eletto con amplissimo scarto, opposto solamente dagli eletti comunisti e della sinistra socialista dissidente.[1518]

2.2. La Quinta Repubblica alla prova, la risoluzione del conflitto algerino.

Una volta inaugurato presidente, il generale dovette immediatamente affrontare la questione che aveva aperto la definitiva crisi istituzionale della Quarta Repubblica, la questione algerina. Che De Gaulle fosse profondamente legato all'imperialismo francese ed al mantenimento dell'influenza di Parigi nelle colonie è fuor di dubbio, come egli stesso aveva già dimostrato nel 1945, quando come presidente del governo provvisorio aveva dato ordine di bombardare Damasco per impedire la proclamazione di una repubblica indipendente nel mandato francese di Siria, e rinunciando a una occupazione militare solamente per la ferma opposizione inglese.[1519]

La situazione sul campo non era tuttavia recuperabile a prescindere dalle intenzioni del governo, e in concomitanza con la continuazione delle operazioni militari il governo della Quinta Repubblica intavola un negoziato con l'FLN per avvicinare una conclusione del conflitto. Nel 1959 De Gaulle evoca sibillinamente il diritto degli Algerini ad "autodeterminarsi" indicando l'indipendenza come una possibile soluzione del conflitto qualora gli Algerini rifiutassero l'integrazione nella società francese. L'apertura di negoziati tra il governo di Debré, ora Primo Ministro, e l'FLN aprivano alla possibilità di un ritiro pacifico dell'esercito francese dall'Algeria, un atto che venne percepito come un vero e proprio tradimento da parte dei francesi d'Algeria, che si consideravano il collegio di riferimento per De Gaulle, e nei primi mesi del 1960 varie agitazioni di piazza dei *pieds noirs* scuotono le città dell'Algeria, culminando nella *semaine des barricades* ad Algeri, nel gennaio 1960. Il generale Jacques Massu, tra gli organizzatori del golpe che aveva aperto la crisi del maggio 1958, prese pubblicamente le parti della contestazione e venne rimosso dal suo comando in Algeria per ordine del Presidente. De Gaulle ricorse nuovamente all'arma referendaria per ottenere un mandato politico al suo operato, e nel gennaio del 1961 si tenne un referendum che chiedeva l'approvazione del progetto di legge che avrebbe consentito al governo di concedere l'autodeterminazione alla popolazione algerina. Il referendum venne accolto dal 75% degli elettori a livello nazionale, con una opposizione sostanziale solamente

[1517] D. PICKLES, *The Fifth French Republic*, p 23
[1518] J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945,* pp. 85-86
[1519] D. ROTHERMUND, The Routledge Companion to Decolonization, p 106

nei dipartimenti di Algeri e di Orano, mentre nel resto dell'Algeria, potendo gli elettori arabi musulmani partecipare al referendum, ebbe larga maggioranza il voto favorevole.[1520] [1521]

L'immediata conseguenza del voto fu un secondo tentativo golpista da parte di alcuni generali francesi in Algeria, rapidamente fermati ed espulsi dai dipartimenti nordafricani. Il progresso dei negoziati tra l'FLN ed il governo francese radicalizzò fortemente una parte della popolazione dei *pieds noirs* e degli ultranazionalisti francesi, soprattutto in ambienti militari, e alcuni segmenti deviati dell'esercito formarono l'organizzazione terroristica dell'OAS, o *Organisation armée secrète,* che compì una durissima campagna di attentati contro i rappresentanti del governo francese o contro figure intellettuali favorevoli al negoziato con l'FLN, oltre che ovviamente contro i simpatizzanti dell'FLN stessa. L'OAS si spinse fino a progettare ed eseguire un attentato contro Charles De Gaulle stesso, e per tutto il 1961 e il 1962 ebbe luogo una vera e propria guerra ombra tra i servizi segreti legati alla Presidenza della Repubblica e quelli simpatizzanti per l'OAS, spesso composti da militari in servizio o ex simpatizzanti gollisti.[1522] L'OAS non riuscì però nel suo intento di decapitare il governo francese, e nel 1962 vennero firmati gli accordi di Évian, immediatamente ratificati da un ennesimo referendum sulla questione Algerina.[1523] La Francia si impegnava così a riconoscere l'indipendenza algerina e a regolare pacificamente i rapporti tra i cittadini dei due nuovi stati nei rispettivi territori. La larga maggioranza dei *pieds noirs* preferì abbandonare immediatamente l'Algeria, e la quasi totalità lasciò il paese negli anni seguenti per evitare le rappresaglie dei simpatizzanti dell'FLN, ora al governo. La redistribuzione dei *pieds noirs*, ora rifugiati in Francia metropolitana e molti dei quali fortemente avversi al governo francese rimane un capitolo controverso della storia francese, e le tensioni etnonazionaliste di cui essi si sono fatti portatori, in una Francia metropolitana che stava anche sperimentando e avrebbe continuato a sperimentare una ingentissima immigrazione araba e algerina, durano ancora oggi.[1524] Nell'ottobre dello stesso anno si tenne anche l'ultimo cruciale referendum che avrebbe determinato l'assetto costituzionale lasciato dall'esperienza Gaullista, e forse quello più rilevante nel paragone con l'attuale proposta di riforma del premierato in Italia, che revisionò la procedura per l'elezione del Presidente della Repubblica, da collegio elettorale a un suffragio universale.[1525] L'arma referendaria, come abbiamo visto, puntella tutta la carriera politica di De Gaulle, e gli consentì spesso di ottenere la legittimazione politica a portare avanti un programma politico su temi divisivi e controversi. Avendola sempre spuntata, non aveva ragione di temere il confronto elettorale diretto, e ciò avrebbe anche consentito di evadere definitivamente il ruolo di intermediazione dei gruppi parlamentari dei partiti e dei loro eletti nei consigli locali, il cui assenso all'elezione del Presidente della Repubblica era precedentemente richiesto, coronando finalmente la visione di De Gaulle e Debré di un potere esecutivo slegato dai fazionalismi e dai dibattiti dei gruppi d'interesse organizzati. Il referendum passò con il 62,25% dei voti favorevoli, stabilendo il sistema elettorale

[1520] J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945*, p. 90

[1521] J. TALBOTT, *French Public Opinion and the Algerian War: A Research Note,* pp. 354-361

[1522] D. PICKLES, The Fifth French Republic, pp. 181-185 e 224-230

[1523] Il referendum su scala nazionale sugli accordi di Évian del 1961 sarebbe poi stato seguito da un referendum di indipendenza più propriamente detto e limitato al territorio dell'Algeria nel luglio del 1962, vedere D. PICKLES, *The Fifth French Republic*, p. 181

[1524] E. COMTAT, *Traumatisme historique » et vote Front national : l'impact de la mémoire de la Guerre d'Algérie sur les opinions politiques des rapatriés,*Cahiers Mémoire et Politique, 2018, pp. 5-23

[1525] Non considerando quello del 1969, bocciato dalla maggioranza dell'elettorato.

maggioritario a due turni che da allora caratterizza le elezioni presidenziali in Francia. La prima elezione diretta venne vinta con un certo distacco da De Gaulle nel 1965, totalizzando il 55,2% dei voti al secondo turno contro il 44,8% del socialista François Mitterand.[1526] La transizione al sistema che Maurice Duverger avrebbe successivamente definito il "regime semi-presidenziale" era dunque completata.[1527]

2.3. L'esperienza gollista vista dall'Italia.

Come abbiamo potuto constatare, lo scenario politico francese del secondo dopoguerra si apre con alcuni parallelismi e molte cruciali differenze rispetto a quello italiano. I raggruppamenti partitici che si sono contesi il potere nell'arena elettorale trovano certamente delle corrispondenze nei due paesi, non solo nei più ovvi apparentamenti internazionali comunisti e socialisti o nella presenza di partiti ispirati alla dottrina della chiesa ma anche nella comparsa durante la resistenza di partiti di intellettuali ispiratisi a una forma di socialismo liberale quali l'UDSR e il partito d'Azione o di formazioni populiste come il Fronte dell'Uomo qualunque o il Poujdadismo; che incarnavano una simile di espressione delle rivendicazioni di una classe media e piccola schiacciata dalla povertà del disfacimento postbellico e successivamente traslarono verso posizioni contigue all'estrema destra. Questi parallelismi mostrano a mio parere che fondamentalmente l'Italia e la Francia, pur con le ovvie differenze storiche e culturali e il diverso posizionamento nell'asse politico ed economico mondiale, hanno fondamentalmente un tessuto sociale e una cultura politica simile, ed hanno quindi risposto in maniera non fondamentalmente diversa alle sfide poste dalla ricostruzione. Ma a queste somiglianze di fondo hanno corrisposto anche delle divergenze e dei fatti di contingenza politica che hanno instradato i due paesi in direzioni sostanzialmente divergenti, sebbene non da subito. In Italia, l'eredità del fascismo e della tentazione ideologica del regime totalitario come qualcosa di autoctono e insito nella storia italiana e non solamente imposto da un occupante straniero dopo una sconfitta militare ha impregnato la costituzione la società italiana di un più forte scetticismo verso le soluzioni personalistiche e l'unità del potere esecutivo.

La figura più assimilabile a De Gaulle nella storia della liberazione italiana è probabilmente il maresciallo Badoglio, a cui mancavano completamente il carisma e il prestigio personale del generale francese, nonché la fiducia dei partiti del CLN che non gli avrebbero mai perdonato la connivenza con il fascismo. È degno di nota che a coloro che interrogarono De Gaulle sul rischio di una deriva autoritaria qualora egli accedesse alla carica di Presidente del Consiglio nel 1958 durante una conferenza stampa, egli potesse rispondere *"Est-ce que j'ai jamais attenté aux libertés publiques fondamentales ? Je les ai rétablies. Et y ai-je une seconde attenté jamais ? Pourquoi voulez-vous qu'à 67 ans, je commence une carrière de dictateur ?"* [1528]

[1526] J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945*, p. 116

[1527] Nonostante gli iniziali dubbi sul tema di Duverger, che nel 1961 dava per certo che le istituzioni della Quinta Repubblica erano fondamentalmente inesistenti perché dipendenti dal potere del "console" De Gaulle e certamente non sarebbero sopravvissute al suo fondatore. Vedere M. DUVERGER, *La VI [i.e. Sixiéme] Ŕepublique et le régime présidentiel*, Arthème Fayard, Paris, 1961, p 10.

[1528] J. PILLEYRE, *Quand Mitterrand voyait dans la constitution de 1958 un coup d'Etat permanent,* La Montagne, 2018

Una risposta questa che poteva avere una sua credibilità da un veterano della resistenza della prima ora, ma che pochi esponenti delle forze armate italiane avrebbero potuto verosimilmente rivolgere al pubblico ed essere creduti. Trame golpiste paragonabili a quelle dei putschisti francesi non sono certamente mancate anche nella storia italiana, dalle macchinazioni di Edgardo Sogno al Piano Solo, ma ad esse mancava una figura di riferimento che avesse la fama e la fiducia del popolo italiano e al tempo stesso che fosse storicamente associata alla difesa della democrazia di cui si poteva fare personalmente garante pur indirizzando il paese verso una svolta che poteva altrimenti far presagire involuzioni autoritarie. Questo non significa che non vi fossero, nello scenario politico italiano, simpatie ed interesse verso la forma di governo che si andava stabilendo in Francia, sia da elementi interni al Movimento Sociale Italiano che a politici di punta della Democrazia Cristiana quali Amintore Fanfani o Giovanni Gronchi, che non faceva mistero della sua ammirazione verso il presidente francese.[1529] [1530] Purtuttavia credo che il breve riesame della storia del dopoguerra francese che abbiamo percorso in questo capitolo mostri come la decisione di instaurare oltralpe un regime di tipo semipresidenziale non è stata la ragionata conseguenza di un lungo dibattito intellettuale tra fazioni contrapposte di giuristi e della società civile o di un compromesso faticosamente raggiunto e raffinato tra le diverse fazioni e partiti rappresentati in una assemblea costituente, ma è dipesa invece dalle fortissime pressioni esterne che hanno premuto contro il regime parlamentare della Quarta Repubblica fino a farlo collassare, un evento che si è finalmente prodotto solo dopo anni di tensioni generate da un conflitto armato su larga scala e azioni terroristiche su suolo Algerino e Francese, culminando in un vero e proprio ultimatum posto da una fazione golpista che aveva preso il potere in vari territori della repubblica e minacciava apertamente di prenderne la capitale. Una simile situazione forse non sarebbe stata del tutto impensabile anche nel nostro paese, ma fortunosamente essa non si è prodotta, e con lei sono mancate anche le condizioni contingenti per una riforma in senso presidenziale della nostra costituzione nell'immediato dopoguerra, dove peraltro il sistema parlamentare aveva già ampiamente dimostrato che nonostante alcune criticità, esso fosse in grado di produrre quantomeno una certa stabilità nel quadro politico e sociale del paese.

[1529] S. CECCANTI, *La Presidenza forte tra "gronchismo" e gollismo. Gronchi per una pratica "gollista" delle istituzioni con l'intento di aprire al centro-sinistra? Tra legittimità costituzionale sostanzialmente rispettata e fallimento politico.* In Quad. Cost. Rassegna No. 1/2023, pp. 1-12.

[1530] R. COLOZZA, *Charles de Gaulle visto dall'italia,* in Cahiers d'études italiennes, 22/2016, p. 97-110

TENDENZE E LINEE EVOLUTIVE DELLA FORMA DI GOVERNO SEMIPRESIDENZIALE IN FRANCIA

di *Lapo Montelatici*

SOMMARIO: 1. Il dettato costituzionale in tema di potere esecutivo. - 2. I poteri del presidente della Repubblica *dispensées du contreseing* - 3. I rapporti tra presidente della Repubblica e Primo ministro. - 3.1. Le procedure di nomina e di revoca del Primo ministro. - 3.2. I rapporti con i Ministri, con il Consiglio dei ministri e con il Consiglio di gabinetto. - 4. Il "dominio riservato" del presidente della Repubblica. - 5. La responsabilità del presidente della Repubblica. - 5.1. La responsabilità del Primo ministro e dei membri del Governo.

1. Il dettato costituzionale in tema di potere esecutivo. –

La Costituzione francese del 1958 dedica ampio spazio al potere esecutivo, anteponendo la sua disciplina a quella degli altri poteri repubblicani (a conferma di una centralità, inusuale per la forma di governo francese[1531], dettata dalla forte crisi caratterizzante le fasi finali della Quarta repubblica). Tuttavia, quando si parla di potere esecutivo, è bene distinguere la figura del presidente della Repubblica da quella del Primo ministro, i quali costituiscono le due teste dell'esecutivo.

La relazione tra le due teste dell'esecutivo, che ha conosciuto fasi alterne, costituisce il fulcro della forma di governo francese, e fornisce argomenti favorevoli alla tesi della cosiddetta "dominanza presidenziale" (la quale, a sua volta, si regge sia sulla conformazione dei poteri, sia sul sostrato politico-partitico). Il Presidente francese ha, infatti, finito per assommare il ruolo del primo ministro inglese, quale leader della maggioranza parlamentare e capo del governo, con quello del presidente degli Stati Uniti, quale capo dello Stato e titolare del potere esecutivo"[1532]. E ciò sembrerebbe avvenire in virtù non tanto del testo costituzionale – che non prende una posizione definitiva[1533] –, quanto dell'elezione diretta del

---

[1531] Cfr. R. BRIZZI, *Il Capo dello Stato in Francia tra Terza e Quinta Repubblica*, in G. ORSINA e M. RIDOLFI (a cura di), *La Repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Viella, Roma, 2022, p. 351: "evidentemente i redattori della Costituzione del 1958 avevano avuto l'intenzione di rafforzare l'esecutivo in un paese caratterizzato da quasi un secolo di dominio parlamentare e di instabilità governativa".

[1532] M. VOLPI, *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e «cohabitation»*, in R. DI LEO e G. PITRUZZELLA (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 84.

[1533] Se, da un lato, l'art. 5 Cost. definisce il Presidente un "arbitro" con una visione di continuità rispetto al ruolo presidenziale dei sistemi parlamentari" [S. GRIMALDI, *I Presidenti nelle forme di governo. Tra Costituzione, partiti e carisma*, Carocci, Roma, 2012, p. 52], dall'altro, l'art. 8 Cost. prevede che sia lo stesso Presidente a scegliere il Primo ministro e su proposta di questi i ministri" [Ivi, pp. 52-53]. Si guardi, inoltre, M. VOLPI, *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e «cohabitation»*, cit., pp. 85-86: "è noto che nel testo costituzionale confluivano diverse culture costituzionali, da quella più apertamente presidenzialista, […], a quella […] che puntava al rafforzamento del governo nei confronti del Parlamento tramite l'adozione di importanti meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Ne è scaturito un testo costituzionale ambiguo che dava adito a due possibili letture diverse: una parlamentare, che individuava il baricentro del potere nel governo […] e nel primo ministro […] e immaginava un presidente in funzione di garanzia e capo di riserva del potere esecutivo per i soli momenti di grave crisi; una presidenzialista, fondata su un presidente arbitro attivo del gioco politico (art. 5, c. 1), titolare della politica estera e di difesa (art. 5, c. 2° e artt. 15 e 52) ed espressione del *pouvoir d'Etat*, destinato conseguentemente a trasformarsi in un dictator durante gli stati di emergenza (secondo un'interpretazione *weimariana* dell'art. 16)".

Presidente, la quale, intervenuta a seguito della revisione costituzionale del 1962, ha rappresentato una prima affermazione del "fatto maggioritario"[1534], e ha finito per rafforzare una figura avviata alle più importanti decisioni della politica governativa già nei primi anni della Quinta Repubblica, rappresentati dalla presidenza di De Gaulle[1535].

Tuttavia, se il modello francese vede prevalere la figura del Presidente, ciò è dovuto, oltre che a determinati fattori extra-costituzionali[1536], a precise disposizioni della Costituzione, che non consentono letture favorevoli alla figura del Primo ministro. Ad esempio, il fatto che il Presidente possa attendere alle proprie prerogative senza *controfirma ministeriale* (art. 19 Cost.)[1537] e il fatto che questi presieda il Consiglio dei ministri (art. 9 Cost.) attestano che il *dualismo* caratterizzante la forma di governo francese non corrisponde a quello storico e transitorio verificatosi nell evoluzione della forma di governo parlamentare"[1538]. Altrimenti detto, il fatto che una serie di importanti poteri siano affidati in esclusiva al Presidente senza il vincolo della *controfirma ministeriale* è sufficiente a confermare come questi sia chiamato non solo a svolgere funzioni di indirizzo politico generale[1539], ma pure a ricoprire una posizione di predominio nell'ambito della forma di governo francese.

2. *I poteri del presidente della Repubblica dispensées du contreseing.*

Come si è detto, il presidente della Repubblica francese gode di una serie di importanti poteri, che ne fanno sia il capo dello Stato che il capo del Governo. Gran parte di questi poteri sono sottratti alla *controfirma ministeriale*, e si definiscono *propri*; alcuni di questi, per poter essere esercitati, necessitano della collaborazione istituzionale (ovvero, della previa proposta o della previa consultazione) di un organo costituzionale specificamente individuato: una

---

[1534] Cfr. Ivi, pp. 86-87: "a partire dal 1962 si realizza anche quel «fatto maggioritario» che, garantendo di solito l'esistenza di una maggioranza parlamentare, esalta al massimo il predominio dell'esecutivo nei confronti di un Parlamento che si prevedeva frammentato e privo di una maggioranza stabile e nel quale, invece, opera la disciplina della maggioranza. Ciò contribuisce a rafforzare […] il ruolo del presidente quando la maggioranza sia del suo stesso colore politico".

[1535] Cfr. Ivi, p. 85: "è significativo che già prima del 1962, pur senza una maggioranza parlamentare di sostegno e senza essere stato eletto dal popolo, il presidente de Gaulle abbia potuto esercitare in pieno i poteri propri che la Costituzione gli attribuiva ed adottare le più importanti decisioni della politica governativa. Ciò è derivato sicuramente dalla situazione eccezionale determinata dalla guerra d'Algeria e dal carisma personale di de Gaulle, ma anche dall'ambiguità della Costituzione del 1958". De Gaulle (1890-1970), infatti, non solo abusa, in senso plebiscitario, dell'istituto referendario di cui all'art. 11 Cost., ma pure nega una qualsiasi «diarchia» nell ambito del potere esecutivo" [Ivi, p. 86].

[1536] Cfr. C. FUSARO, *La presidenza nella Quinta Repubblica. Tanti presidenti, troppi presidenti?*, in G. PASQUINO e S. VENTURA (a cura di), *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 40: "la preminenza del presidente quale si affermò in quegli anni fu dovuta a una serie di fattori extragiuridici: il contesto d'emergenza, la figura del tutto eccezionale del Generale [De Gaulle, *ndr*], la sua capacità di affermarsi, anche per il f*ait majoritaire*, come guida politica non solo della nazione ma del suo governo".

[1537] Le citazioni alla Costituzione francese del 1958 sono attinte dal seguente link: Costituzione del 4 ottobre 1959. (Testo che risulta, in ultima analisi, dalle leggi costituzionali del 4 febbraio 2008), in https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf, 2 giugno 2024.

[1538] M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bononia University Press, Bologna, 2014, p. 60.

[1539] Quando previsto, l istituto della controfirma è [...] predisposto per affidare al solo Governo – legato al Parlamento dal rapporto di fiducia – la responsabilità degli atti di indirizzo politico" [C. MORTATI, *Le forme di governo*, CEDAM, Padova, 1973, p. 252].

regola, tuttavia, che è facilmente aggirabile. Non solo la Costituzione preordina la figura del Presidente consentendogli di compiere delle scelte prive di una controparte e di cui non dovrà rispondere, ma la "dominanza presidenziale" affermatasi sul terreno della prassi gli permette addirittura di aggirare quelle regole poste a presidio di poteri così debordanti (a riprova del fatto che, laddove non basti la conformazione dei poteri, entra in gioco il sostrato politico-partitico)[1540].

Tra i poteri che il Presidente può esercitare previa proposta o previa consultazione di un organo costituzionale specificamente individuato, è bene, anzitutto, ricordare il potere di indizione del referendum istituzionale, che può essere esercitato "su proposta del Governo durante le sessioni o su proposta congiunta delle due assemblee" (art. 11, c. 1° Cost.). Dunque, il Presidente può indire un referendum istituzionale senza il vincolo della *controfirma ministeriale*, ma, sulla carta, non può provocarlo. Ad ogni modo, la storia istituzionale francese ha dimostrato che il Presidente sia sufficientemente autorevole da provocare un referendum[1541], lasciando intendere che questi possa influenzare o provocare l'iniziativa referendaria del Governo — così come, in pendenza di *coabitazione*, porre ad essa il suo netto rifiuto. Tuttavia, negli anni della presidenza di De Gaulle, la consultazione referendaria aveva il suo significato, in quanto dal suo esito il Generale faceva dipendere la propria permanenza in carica; dunque, al contrario di De Gaulle che aggirava le regole costituzionali in ordine al referendum istituzionale assumendosene, tuttavia, la responsabilità, i suoi successori appaiono irresponsabili, e la loro volontà risulta nettamente separata da quella del popolo, per il quale, invece, lo strumento referendario era stato immaginato (stante l'art. 3 Cost., "la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante referendum")[1542]. Diverso, invece, è il caso del potere di *scioglimento anticipato* (art. 12, c. 1° Cost.), che può essere esercitato a patto che il Presidente abbia prima consultato il Primo ministro e i Presidenti delle Camere. Il fatto che i pareri in questione non siano vincolanti, sommato alla "dominanza presidenziale" caratterizzante il sistema politico francese, non consente, infatti, allo *scioglimento anticipato* di poter essere annoverato tra i poteri bisognosi, quantomeno sulla carta, della collaborazione istituzionale[1543]. E ciò è reso palese dal fatto che, a prescindere dalla motivazione, lo *scioglimento anticipato* sia sempre stato disposto in maniera del tutto discrezionale da parte

---

[1540] Tuttavia, cfr. M. VOLPI, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in L. PEGORARO e A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 40-41: "nella grande maggioranza delle esperienze semipresidenziali la stabilità e l'autorità del potere esecutivo sono state ottenute grazie a meccanismi di tipo maggioritario (attinenti al sistema elettorale e/o derivanti dalla bipartitizzazione o bipolarizzazione del sistema politico) e mediante il rafforzamento del ruolo politico del Primo ministro, il che ha determinato un'evoluzione del dualismo nel senso del ridimensionamento del Presidente della Repubblica, confinato entro un quadro di competenze predeterminate".

[1541] M. MARCHI, *Presidenzialismo a metà. Modello francese, passione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 71-75.

[1542] Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 249.

[1543] Tuttavia, cfr. Resoconto stenografico seduta n. 11, presidenza del Presidente del Comitato Giuseppe Tatarella, Comitato forma di governo, in http://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/sed011r.htm, p. 351, 2 giugno 2024: audito in seno al "Comitato sulla forma di governo", Giovanni Sartori (1924-2017) è del seguente avviso: "per quanto riguarda lo scioglimento […], la costituzione Debré prevede che esso deve essere concordato dal capo del governo, per cui egli non ha un potere assoluto in questo senso".

del Presidente[1544], che, dal canto suo, è soggetto unicamente a limiti di carattere temporale[1545]. Lo *scioglimento anticipato* è, dunque, un'arma nelle mani del Presidente francese, che può servirsene in senso plebiscitario[1546], senza, tuttavia, decadere dal proprio incarico. In conclusione, il Presidente francese, non rispondendo né alla propria maggioranza — che non può sostituirlo —, né tantomeno all'Assemblea nazionale — che non può destituirlo —, può procedere allo *scioglimento anticipato* per finalità politiche prettamente personali[1547].

Tra i poteri che, per poter essere esercitati, necessitano della collaborazione istituzionale, vanno annoverati anche i poteri straordinari di cui all'art. 16 Cost., che implicano la previa consultazione del Primo ministro, dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio costituzionale. Anche in questo caso, i pareri non sono vincolanti, e a poco è servita la revisione costituzionale del 2008. Questa, infatti, si è limitata a riconoscere il diritto, in capo ai Presidenti delle Camere e alle minoranze parlamentari, di adire il Consiglio costituzionale "passati trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali" (art. 16, ult. c. Cost.). Tuttavia, la revisione costituzionale del 2008 non si è limitata a rafforzare il "diritto di tribuna" del Parlamento (che, stante l'art. 16, c. 4° Cost., "si riunisce di pieno diritto"), ma ha finito per affiancare al presidente della Repubblica un ulteriore organo chiamato a giudicare del ricorso all'art. 16 Cost. — per giunta, "allo scadere dei sessanta giorni di esercizio dei poteri eccezionali e in ogni altro momento oltre tale durata" (art. 16, ult. c. Cost.). In questo modo, la modifica dell'art. 16 Cost. finisce per affermare una responsabilità politica del Presidente, sebbene ciò avvenga mediante il parere pubblico di un organo giurisdizionale.

Prescindono, infine, dalla collaborazione istituzionale i seguenti poteri: il potere di nomina del Primo ministro (art. 8, c. 1° Cost.), e il potere di comunicare con le Camere "mediante messaggi di cui è data lettura e che non danno luogo a dibattito" (art. 18, c. 1° Cost.) — sui quali torneremo; il potere (di cui all'art. 54 Cost.) di influenzare l'efficacia dei trattati e degli accordi internazionali (torneremo anche su questo); la nomina di tre membri del Consiglio costituzionale (art. 56, c. 1° Cost.) e del suo presidente (art. 56, c. 3° Cost.); infine, il potere di deferire, prima della loro promulgazione, le leggi al Consiglio costituzionale (art. 61, c. 2° Cost.), che costituisce uno strumento costituzionale di freno nei confronti del Governo e della maggioranza parlamentare (ci torneremo)[1548], e che, tuttavia, non può avviare a un potere di veto assoluto sulle leggi (di cui il Presidente non dispone). Al contrario, a parere di chi scrive, un potere di veto assoluto potrebbe configurarsi rispetto ai decreti governativi: infatti, dovendo firmare le ordinanze e i decreti deliberati in Consiglio dei ministri (art. 13, c. 1° Cost.), viene naturale credere che il presidente della Repubblica, presiedendo il Consiglio dei

---

[1544] Cfr. M. VOLPI, *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e «cohabitation»*, cit., pp. 90-91.

[1545] Stante l'art. 12, ult. c. Cost., "non si può procedere ad un nuovo scioglimento durante l anno che segue" le elezioni legislative. In aggiunta, stante l'art. 16, c. 5° Cost., "l Assemblea nazionale non può essere sciolta durante l esercizio dei poteri eccezionali".

[1546] Così, M. VOLPI, *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e «cohabitation»*, cit., p. 90: "se gli scioglimenti del 1962, 1981 e 1988 sono stati decretati […] contro una maggioranza parlamentare ostile al presidente e quindi per ricercarne una del suo stesso orientamento politico, quelli del 1968 e del 1997 sono stati decisi […], nonostante l'esistenza di una maggioranza parlamentare di destra, come una sorta di plebiscito sulla propria politica".

[1547] Cfr. Ivi, p. 91: "mentre lo scioglimento inglese è finalizzato a garantire gli interessi della maggioranza e ne rispetta la volontà, quello francese è un'arma personale del presidente, che può essere utilizzata anche contro la volontà della propria maggioranza e comunque per fini politici personali".

[1548] Cfr. M. VOLPI, *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e «cohabitation»*, cit., p. 102.

ministri (art. 9 Cost.), possa rifiutare la firma dei decreti deliberati in tale sede[1549]. Tuttavia, un potere di veto assoluto potrebbe configurarsi pure rispetto alle leggi, in quanto il Presidente ha la facoltà di non promulgarle (art. 10, c. 2° Cost.) — per giunta, senza addurre alcuna particolare motivazione. E ciò avviene in virtù del fatto che, essendo titolare dell'indirizzo politico e di *proprie* "materie riservate", e disponendo di una *propria* pattuglia in Parlamento, il Presidente non si limiti a lanciare delle mere campagne di opinione[1550], ma paghi il prezzo di ridefinire un'agenda politica che, se non può stimolare, quantomeno ha il potere (e l'autorevolezza) di frenare.

3. I rapporti tra presidente della Repubblica e Primo ministro.

Il presidente della Repubblica francese è, dunque, titolare di importanti poteri sottratti alla *controfirma ministeriale*, che ne fanno una figura capace di indirizzare l'ordinamento francese sia in positivo che in negativo. Come già ricordato, tra i poteri sottratti alla *controfirma ministeriale* si annovera pure il potere del Presidente di nominare il Primo ministro: un potere che assicura la prevalenza del primo sul secondo. Tuttavia, se oggi risulta pacifico che il Presidente prevalga sul Primo ministro, ciò è dovuto a una profonda revisione dell'ordinamento francese sul piano costituzionale ed elettorale, che ha posto fine alle *oscillazioni* caratterizzanti, secondo alcuni autori[1551], la forma di governo d'Oltralpe. Altrimenti detto, la revisione costituzionale del 2000 e la conseguente inversione del "calendario elettorale" hanno evitato — per ora, con successo — la riproposizione della *coabitazione*, ovvero l'eventualità che la maggioranza *presidenziale* e quella *parlamentare* non coincidessero. La possibilità che ciò avvenisse aveva fatto sostenere ad alcuni autori che la Francia costituisse un "regime presidenzialista ad eccezione coabitazionista"[1552]: una definizione che, tuttavia, non trova concorde chi scrive. La *coabitazione*, infatti, non ha mai comportato rilevanti squilibri sul piano istituzionale[1553]; anzi, il Presidente ha saputo

---

[1549] Cfr. *Ibid.*

[1550] Tuttavia, con riguardo a Chirac e Jospin, cfr. S. BOLLE, *Il presidente della Repubblica*, in D. ROUSSEAU (a cura di), *L ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, G. Giappichelli Editore, Torino 2000, p. 193: "il Presidente Chirac ha […] definito un largo magistero di influenza, che consiste soprattutto nell'esprimere pubblicamente i suoi disaccordi con la maggioranza […]. […] Il Presidente della Repubblica non ha gli strumenti politici per disturbare l'azione di un Governo che gode di una popolarità eccezionale".

[1551] *Ex multis*, cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 137-140.

[1552] Cfr. O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France. La Ve République, vertus et limites*, Éditions Du Seuil , Paris 1993, p. 85: "*la Ve République connaît […] un régime constitutionnel semi-présidentiel qui d'ordinaire fait vivre un système politique présidentialiste. Parce que le régime est mixte, le système est présidentialiste à exception cohabitationniste. […]. Parce que notre régime constitutionnel instaure un président élu par le peuple et doté de pouvoirs propres, notre système politique est présidentialiste. Parce que notre régime constitutionnel prévoit que le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale, l'exception «cohabitationniste» peut se produire*".

[1553] Cfr. G. PASQUINO, *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna 1996, p. 138: "possiamo affermare con sufficiente sicurezza che, nei diversi casi di coincidenza fra la maggioranza presidenziale e la maggioranza parlamentare, non si è posto in Francia nessun problema particolare tranne uno. Quando è stato eletto Presidente della Repubblica il capo del partito minore della coalizione presidenzial-parlamentare, cioè Giscard-d'Estaing, il riequilibrio è dovuto avvenire immediatamente con la nomina a Primo ministro del gollista Jacques Chirac. Questa carica è andata poi ad un non-gollista, Raymond Barre,

prevalere, e il Primo ministro ha saputo fare un passo indietro. Ovvero, il Presidente ha saputo frenare il Primo ministro di diverso colore politico, mentre quest'ultimo ha saputo mostrarsi deferente nei confronti del Presidente, molto probabilmente, sperando che le chiavi di Matignon avrebbero potuto aprire i cancelli dell'Eliseo[1554].

Tutto quanto detto non toglie che pure il Presidente abbia saputo fare un passo indietro, sebbene ciò non si sia mai tramutato in una sua marginalizzazione[1555]. A tal fine, hanno inciso la sua centralità nella politica estera e di difesa (sulla quale torneremo), così come la possibilità di ricorrere a strumenti costituzionali di freno[1556] — oltre che al summenzionato potere di *scioglimento anticipato*, rispetto al quale è bene rimanere cauti[1557]. Al contrario, con riguardo agli strumenti costituzionali di freno, è bene sottolineare come, nel corso delle tre *coabitazioni* antecedenti alla revisione costituzionale del 2000 — sebbene con diverse gradazioni —, il Presidente si sia limitato a frenare il Governo, rifiutandogli la propria collaborazione istituzionale, oppure rivendicandone i successi, in quanto avvantaggiato, a parere di chi scrive, dalla convinzione secondo la quale il Governo sia responsabile dei provvedimenti che vengono accolti, e il Presidente di quelli che vengono respinti. Altrimenti detto, il fatto che il Presidente potesse frenare il Primo ministro, indirizzandone – direttamente e indirettamente – l agenda politica, e potendo, in questo modo, sperare di fare della propria presidenza aperta" non tanto una garanzia del buon andamento del sistema politico francese, quanto una diversa impostazione della politica nazionale, confermava già allora il Presidente al sommo vertice, con la *coabitazione* che si attestava come un regime dai risvolti potenzialmente paralizzanti, ma, comunque, favorevoli al capo dello Stato. Infatti, sebbene si considerasse un "presidenziabile", e finisse, così, per collaborare con il Presidente nell'ottica di non sminuire la carica[1558] — che è la più ambita di tutte —, il Primo ministro *coabitante* è rimasto un leader potenziale, mai uscito vincitore da una *coabitazione*.

---

quando Chirac ha deciso di lasciare i suoi impegni di governo per meglio preparare la sua candidatura alle elezioni presidenziali del 1981".

[1554] Cfr. S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 85: "dal punto di vista del protocollo il Primo ministro mostra di accettare suggerimenti o compromessi al fine prevalente di non sminuire una funzione presidenziale per la quale vuole entrare in campo".

[1555] Cfr. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 138: "un presidente francese minoritario non è più in grado di sfruttare i suoi «poteri usurpati» (che gli provengono dalla costituzione materiale), ma non si trasforma per questo in un re di coppe. Infatti continua a contare su una propria legittimazione diretta e sulle prerogative che gli sono accordate dal testo costituzionale; prerogative che sono certo maggiori di quelle attribuite ai presidenti eletti dal parlamento". Si guardi, inoltre, G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari 1996, p. 220.

[1556] Cfr. M. VOLPI, *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e «cohabitation»*, cit., pp. 101-102: "il capo dello Stato può […] fare ricorso a vari strumenti costituzionali di freno nei confronti del governo e della maggioranza parlamentare (rifiuto di firmare le ordinanze e i decreti deliberati nel Consiglio dei ministri, di convocare una sessione straordinaria del Parlamento, di indire un referendum legislativo proposto dal governo, di dare corso ad una revisione costituzionale dopo la prima deliberazione delle due Camere, potere di impugnare preventivamente una legge di fronte al Consiglio costituzionale".

[1557] Cfr. G. PASQUINO, *Duetti e duelli*, cit. p. 118.

[1558] Cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 139: "quando […] i primi ministri maggioritari si mostrano deferenti nei confronti del loro presidente (come Balladur con Mitterrand) ciò si deve, anzitutto, alle radici ormai profonde della costituzione materiale e, in secondo luogo, al fatto che anche a loro pascerebbe (nell'aspettativa di vincere un mandato presidenziale) di operare come presidenti «imperiali»".

Successivamente, la revisione costituzionale del 2008, sebbene partisse da premesse nettamente diverse[1559], è giunta ad affermare ancora di più la preminenza del Presidente[1560]. Se, infatti, la revisione costituzionale del 2000 e la conseguente inversione del "calendario elettorale" avevano perseguito la finalità di affermare definitivamente il "fatto maggioritario", assestando la preminenza presidenziale e sacrificando, di conseguenza, il Primo ministro, la revisione costituzionale del 2008 si proponeva di sciogliere il nodo dell'irresponsabilità del Presidente sul piano politico; e ciò sarebbe dovuto avvenire mediante "l attuazione di un presidenzialismo compiuto, con la conseguente abolizione del primo ministro[1561] e della prerogativa presidenziale dello scioglimento, adeguatamente equilibrato [...] da contro-poteri costituzionali indipendenti [...]; oppure [mediante, *ndr*] una ridefinizione […] dei poteri delle due teste dell esecutivo, corredata anch essa da tutta una serie di altri elementi di riforma ritenuti altrettanto essenziali, come il divieto di cumulo dei mandati, la trasformazione del Senato in assemblea del decentramento, l istituzione di un referendum di iniziativa popolare e, seppure al di fuori della materia costituzionale, l introduzione di una quota proporzionale nella legge elettorale e persino una qualche regolazione degli apparati dell Eliseo e Matignon"[1562]. Il risultato è consistito in un rafforzamento del Presidente, che è rimasto titolare del potere di *scioglimento anticipato*, e che, in virtù del "fatto maggioritario", ha condotto all'impotenza pratica il filtro parlamentare sulle nomine (art. 13, ult. c. Cost.) e la compartecipazione del Governo alla fissazione dell'ordine del giorno (art. 48 Cost.)[1563].

Tuttavia, la novità più rilevante introdotta dalla revisione costituzionale del 2008 è consistita nell'attribuzione al Presidente del potere di comunicare con il Parlamento non più soltanto mediante messaggi, ma pure intervenendo direttamente "di fronte al Parlamento riunito in seduta comune a tal fine" (art. 18, c. 2° Cost.). La disposizione in esame rappresenta la novità più rilevante, in quanto non si limita ad affermare l'irresponsabilità del Presidente sul piano politico[1564], ma appare in assoluta contraddizione con la separazione dei poteri caratterizzante, al contrario, le forme di governo democratiche. Il Presidente assume, così, i caratteri di un capo di Stato monarchico, sprezzante nei confronti della "autonomia potenziale" del *suo* Primo ministro, e distante anni luce dal modello americano — al quale, invece, i promotori della riforma mostravano di guardare. Ad ogni modo, con l'abolizione di

---

[1559] Cfr. U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da de Gaulle a Sarkozy. L evoluzione di un sistema presidenziale extra- costituzionale*, Donzelli, Roma, 2009, p. 171: «» "durante la campagna elettorale, Sarkozy aveva assunto tre impegni nell'ambito dell'esigenza generale di fare chiarezza sulla figura d'un «presidente che governi» […]. Tali intenzioni, che chiaramente ammiccavano al modello americano, sono state giudicate da alcuni costituzionalisti come virtualmente in grado di «adeguare il diritto al fatto», mentre ogni evoluzione istituzionale verso una VI Repubblica che rimettesse in discussione la preminenza presidenziale veniva considerata come ormai preclusa dalle riforme jospiniane del quinquennato e dell'inversione del calendario elettorale".

[1560] Cfr. S. GRIMALDI, *I Presidenti nelle forme di governo*, cit., p. 56: "anche le riforme istituzionali che si sono susseguite dal 1958 ad oggi hanno teso a confermare la predominanza presidenziale nel sistema francese".

[1561] Cfr. G. GRUNBERG, in G. PASQUINO e S. VENTURA (a cura di), *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 99-100.

[1562] U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da de Gaulle a Sarkozy*, cit., pp. 171-172.

[1563] Cfr. U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da de Gaulle a Sarkozy*, cit., pp. 175-176.

[1564] Cfr. Ivi, p. 175: "l'imposizione del suo diritto di prendere la parola davanti al Congresso senza dar luogo a votazioni […] costituisce un'ulteriore sottolineatura dell'irresponsabilità politica d'un capo dello Stato monocratico, che assume anche formalmente il ruolo di capo della maggioranza, annullando praticamente davanti al parlamento ogni residua autorità politica del primo ministro".

un terzo mandato consecutivo, la revisione costituzionale del 2008 ha mostrato di voler dare seguito alle promesse annunciate, nonostante ciò abbia finito per rafforzare il Presidente in pendenza del suo secondo mandato[1565] (come dimostra perfettamente la controversa riforma delle pensioni, attuata dal Presidente Macron una volta riconfermato dal corpo elettorale).

In conclusione, è bene sottolineare come la preminenza del Presidente paia essere minacciata da un sistema elettorale a doppio turno in collegi uninominali apparentemente non più funzionante. Tuttavia, chi scrive mostra di credere che il problema non derivi tanto dal sistema elettorale, quanto piuttosto dal mutamento radicale del quadro politico francese, con il quale le forze politiche mostrano di dover ancora fare i conti. In tutto questo, sebbene il Presidente possa risultare indebolito — in quanto potrebbe dover scendere a patti con l'Assemblea nazionale[1566] —, può contare sui ben noti *poteri propri*, e, in questo modo, tenere testa a un parlamento fortemente frammentato. Al contrario, il Primo ministro è accerchiato dall'Assemblea nazionale, che riesce a controllare solamente in virtù dei poteri che gli derivano dall'anima parlamentare altamente razionalizzata caratterizzante la forma di governo francese. Il Presidente prevale, dunque, in virtù di una piena coincidenza tra la sua maggioranza e quella parlamentare, sebbene — a differenza che in passato — le maggiori insidie provengano proprio da quella maggioranza che il Presidente controlla per il tramite del *proprio* Primo ministro. Questa, infatti, è appesa a un filo molto sottile, essendo accerchiata da forze politiche poste agli estremi[1567], e dovendo contare su un sostegno incerto da parte dello schieramento gollista, che non ha condiviso con il partito del Presidente Macron la battaglia elettorale celebratasi nel giugno 2022[1568].

[1565] Cfr. C. FUSARO, *La presidenza nella Quinta Repubblica*, cit., p. 49: "la riforma del 2008 […] limita i mandati (il che però rafforza di fatto ancor di più il presidente nel suo secondo mandato, secondo quanto l'esperienza americana dimostra)".

[1566] *Ex multis*, cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Appunti per riflessioni in fieri sulle elezioni francesi del 2022 e sui loro riflessi sull hyperprésidentialisation della forma di governo della V Repubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/22, p. 11: "è necessaria una riparlamentarizzazione della forma di governo francese, che assume un significato ancora più rilevante in un contesto politico radicalizzato su due poli estremi [...], sebbene le istituzioni francesi abbiano perduto l abitudine al compromesso, in ossequio alla logica maggioritaria fondata sulla contrapposizione e sull alternanza"; Ivi, p. 12: quello che non è riuscito alla revisione del 2008, è venuto [...] a maturarsi per volontà del corpo elettorale, che da anni manifesta disagio per lo scollamento delle istituzioni e chiede una curvatura del sistema con il recupero della sua matrice parlamentare, per una politica non più competitiva e di maggioranza, ma di compromesso"; R. CASELLA, *Capo dello stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/22, p. 6: il nuovo quadro politico, segnato dalla «distanza siderale» presente tra i due campi dell opposizione [...] rende nel contempo estremamente complesso allo stesso capo dello Stato, privato del ruolo di guida della maggioranza parlamentare, poter incidere sull indirizzo politico, posta la necessità di negoziare con le opposizioni ogni singola misura presentata dal governo"; Ivi, p. 9: il capo dello Stato, forte del fatto di rimanere l unico potere immediatamente espressivo di una maggioranza formata dal corpo elettorale [...], può sempre porsi come il principale polo di aggregazione politica, richiamando i gruppi parlamentari alla responsabilità di garantire, nel nome della coesione nazionale, quelle maggioranze necessarie ad evitare sia l ingovernabilità che la paralisi legislativa"; S. CECCANTI, *Le istituzioni francesi non sono in crisi: rileggere Michel Debré del 27 agosto 1958*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/22, p. 2: la legge del gradino supplementare" permette [...] di evitare la necessità di trattative defatiganti che potrebbero portare a maggioranze fisse molto eterogenee, con un programma di Governo fatalmente ridotto a un modesto minimo denominatore comune, e di praticare invece le virtù di maggioranze variabili, distinte per tema, con diverse forze politiche che a seconda dei temi possano aggiungersi a quelle che esprimono il Governo".

[1567] Le forze politiche in questione sono un movimento di estrema destra (il *Rassemblement National* di Marine Le Pen), e uno di estrema sinistra (*La France Insoumise* di Jean-Luc Mélenchon).

[1568] Cfr. R. CASELLA, *Capo dello Stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, cit., p. 8: il risultato della consultazione parlamentare [...] appare […] configurabile [...] quale il prodotto del particolare rendimento [...] del

3.1. Le procedure di nomina e di revoca del Primo ministro.

Il potere di nomina del Primo ministro è previsto all'art. 8, co. 1° Cost., e — come già più volte ripetuto — è sottratto alla controfirma. Il fatto che la nomina del Primo ministro non richieda la collaborazione di alcun altro organo costituzionale, di per sé, non consentirebbe al Presidente di scegliere liberamente in ordine all'inquilino di Matignon. Altrove, infatti, il Presidente che sia titolare di un *potere proprio* in ordine alla nomina del Primo ministro dispone di una prerogativa necessariamente vincolata all'esito delle elezioni politiche: così sarebbe stato in Italia per espressa previsione costituzionale[1569], se fosse entrata in vigore la riforma immaginata dalla Commissione D'Alema nel 1997; così è in Portogallo, laddove la scelta del Presidente, sempre per espressa previsione costituzionale, oltre che alla consultazione dei partiti rappresentati in Parlamento, è subordinata ai risultati elettorali[1570]. Al contrario, in Francia, il Presidente ha fin da subito giocato un ruolo determinante — come detto, avvantaggiato dal testo costituzionale —, e ciò ha finito per rendere la scelta del Primo ministro totalmente libera e in linea con i *desiderata* di un capo dello Stato che è anche capo del Governo. Le cose sono andate in questo modo ad eccezione dei tre momenti in cui la Francia ha conosciuto la *coabitazione*; la nomina presidenziale è stata, infatti, imposta dalle forze politiche costituenti la maggioranza *parlamentare* avversa a quella *presidenziale*[1571], facendo dell'assenza della controfirma la cifra di un potere presidenziale atto a dare stabilità al sistema politico nel suo complesso.

In pendenza di *coabitazione*, la Francia ha, dunque, conosciuto l'applicazione della propria costituzione formale[1572], che, nell'idea dei suoi redattori, avrebbe dovuto delineare una forma di governo parlamentare altamente razionalizzata, con il ruolo del Primo ministro rafforzato dalla previsione di appositi congegni costituzionali, da una legislazione elettorale fortemente selettiva, oltre che dalla figura del presidente della Repubblica, che — come detto —, essendo sciolto dal vincolo della controfirma, avrebbe potuto garantire la stabilità del sistema politico francese. Tutto quanto detto non è avvenuto, e la causa è da ricercarsi non solo nella già menzionata impostazione *presidenzialista* connessa alla presidenza di De Gaulle, ma pure in quella previsione costituzionale (art. 23, c. 1° Cost.) che impone la nomina a Primo ministro di colui il quale non eserciti già il mandato parlamentare. Quella in esame costituisce, forse, la previsione costituzionale meno compatibile con il *parlamentarismo* di

sistema elettorale maggioritario in un sistema politico diventato multipolare, nonché la conseguenza dei gravi errori politici commessi da Macron dopo la sua rielezione: […] soprattutto, la scarsa attenzione alle elezioni legislative manifestata dal capo dello Stato nella convinzione che fosse scontata, sull onda delle precedenti tornate elettorali, la riproposizione del *fait majoritaire*".

[1569] Cfr. Appendice, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma costituzionale nel progetto della Bicamerale*, CEDAM, Padova, 1998, p. 328: stante l'art. 66, c. 1°, lett. b) del Progetto di Costituzione del novembre 1997, il presidente della Repubblica "nomina il Primo ministro, tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati".

[1570] Cfr. C. B. DE MORAIS, *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in L. PEGORARO e A. RINELLA, *Semipresidenzialism*i, CEDAM, Padova, 1997, p. 129.

[1571] Con riguardo a Mitterrand e Chirac, cfr. S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese*, cit., p. 80: "il potere di nomina del Primo ministro […] è reinterpretato come ratifica delle decisioni della maggioranza parlamentare, eliminando ogni discrezionalità presidenziale".

[1572] Cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 139: "con maggioranza disgiunta è il primo ministro sostenuto dalla propria maggioranza parlamentare a prevalere, anche perché la costituzione formale (la lettera del testo costituzionale) gli conferisce il diritto di governare in proprio".

stampo inglese — al quale i ministri di Stato guardavano[1573] —, in quanto priva il Governo del necessario collegamento con l'aula del Parlamento[1574]; collegamento, che, al contrario, è imprescindibile ai fini della costituzione del "*continuum* maggioranza parlamentare-Governo", ovvero di ciò che potremmo definire il sale del *parlamentarismo* in senso moderno[1575]. La Francia ha, dunque, finito per riprodurre — seppure indirettamente, e con riguardo al Primo ministro — i caratteri italiani della incompatibilità tra l'essere vertice dell'esecutivo e il possedere la *leadership* del partito, la cui contemporaneità, invece, avrebbe senz'altro avviato la forma di governo d'Oltralpe verso una più piena e coerente parlamentarizzazione. E quando la logica parlamentare non avesse retto più, il Presidente, in virtù dei già richiamati *poteri propri*, avrebbe potuto mettere ordine a un sistema politico apertamente diretto alla preminenza del capo del Governo rispetto al capo dello Stato. Altrimenti detto, il fatto che il Primo ministro non affiori dal mondo parlamentare non può costituire un elemento favorevole a che questi prenda in mano il partito, essendo più congeniale al sistema politico francese che il Presidente nomini un proprio uomo di fiducia.

Per quanto riguarda, invece, la revoca, questa non è espressamente prevista in Costituzione[1576] — sebbene abbia finito anch'essa per imporsi in virtù della "dominanza presidenziale". Se, da un lato, essendo *leader* di partito, il Presidente ha potuto godere dell'autorevolezza sufficiente a ottenere un passo indietro da parte del proprio "comandante in seconda", dall'altro, costituendo il centro del sistema politico francese, si è sentito legittimato a fare tutto quanto fosse necessario alla salvaguardia del proprio buon nome. Ed, infatti, la prassi dimostra come il Presidente abbia proceduto alla revoca del *proprio* Primo ministro in presenza di due condizioni, entrambe rivelatrici di un interesse presidenziale all'integrità del proprio consenso elettorale: "allontanare una personalità divenuta impopolare agli occhi dell'opinione pubblica oppure evitare la potenziale concorrenza politica di una

---

[1573] *Ex multis*, cfr. *Rapport de Paul Coste-Floret sur le projet de Constitution du 5 mai 1946*, in *Pouvoirs*, n. 76/96, p. 17: "*le président du Conseil des ministres devient donc au sens anglais du terme «le premier ministre». La Constitution lui donne tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de cette haute mission*"; C. FUSARO, *Forma di governo e figura del capo dello Stato in Francia e in Italia*, in *Le radici del semi-presidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998, p. 266: "la valorizzazione della figura presidenziale, al fine di realizzare in un'ottica realista «un vero regime parlamentare» costituiva per Debré una condizione necessaria, ma non sufficiente; l'evidente difficoltà di ricreare in Francia il *two-party-system* inglese (nonostante l'introduzione di una legge maggioritaria a doppio turno) rendeva quindi indispensabile il ricorso alle tecniche del parlamentarismo razionalizzato «per costringere alla saggezza» il nuovo regime ed impedire ogni possibile ritorno al caotico assemblearismo del passato".

[1574] Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., pp. 268-269: "per sottolineare la gravità di tale disposizione, dobbiamo riferirci all'esperienza inglese, e ricordare come in essa il *Premier* diventi tale e continui a restar tale proprio perché *Leader* del partito che ha la maggioranza alla Camera dei Comuni".

[1575] Cfr. M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/16, p. 2: "anche Boris Mirkine-Guetzévitch è […] costretto a rintracciare un determinato e più stringente significato storico di parlamentarismo che funga da elemento comune a tutte le esperienze sussumibili all interno di quel nuovo fenomeno giuridico manifestatosi nel primo dopoguerra che egli definisce appunto «razionalizzazione del parlamentarismo». Tale minimo comun denominatore è dato dal «principio del parlamentarismo», ossia il principio della dipendenza politica dei ministri dalla maggioranza parlamentare, che nelle Costituzioni del primo dopoguerra viene tradotto nella previsione giuridica delle dimissioni del Ministero come conseguenza obbligata di un voto parlamentare di sfiducia, anch esso tipizzato dalle Costituzioni scritte".

[1576] Cfr. A. VIALA, *Il Governo e il Primo ministro*, in D. ROUSSEAU (a cura di), *L ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, p. 214.

personalità troppo forte"[1577]. Ciononostante, il fatto che il Presidente possa rimuovere quel Primo ministro che risulti impopolare appare coerente fintanto che ammettiamo che la revisione costituzionale del 2008 abbia impresso una svolta al sistema politico francese, collegando l'operato della maggioranza parlamentare all'agenda politica del Presidente. Altrimenti, se il Presidente ritiene che l'operato della maggioranza parlamentare non debba essere avvertito come una diretta emanazione della propria agenda politica, non si vede perché questi debba intervenire a biasimare la condotta del *proprio* Primo ministro, la quale, in tal caso, neppure lo inficerebbe. Al contrario, appare assolutamente coerente con la logica *presidenzialista* il fatto che il Presidente proceda alla revoca di quel Primo ministro che possa oscurarlo — sebbene, anche in questo caso, il Presidente abbia dimostrato di saper disinnescare ogni tentativo in tal senso da parte del proprio "comandante in seconda", magari, lamentando che la sua determinazione e direzione della politica nazionale lo avessero oscurato. Tuttavia, la revisione costituzionale del 2008 ha inciso sul sistema politico francese: dunque, appare maggiormente probabile che il potere presidenziale di revoca del Primo ministro sia da ascrivere alla preoccupazione, da parte del titolare dell'Eliseo, che la propria agenda politica non venga correttamente attuata, rischiando, in questo modo, di non venire rieletto. E ciò conferma come la responsabilità politica del Presidente si affermi in quanto il corpo elettorale sia chiamato a riconfermarlo o meno: sebbene non possa essere destituito dal Parlamento (salvo quanto disposto all'art. 68, c. 1° Cost.), il Presidente, che è eletto direttamente, deve sottoporsi al giudizio delle urne. In tutto questo, l'abolizione di un terzo mandato consecutivo ha inciso sul suo ruolo: infatti, se vuole sperare di fare breccia nell'elettorato, deve rimandare le scelte più divisive a un eventuale secondo mandato. E ciò, a parere di chi scrive, potrebbe incidere sul suo potere di revoca — e, prima ancora, su quello di nomina — del Primo ministro, ovvero che quest'ultimo debba necessariamente rappresentare una figura non divisiva, venendo allontanato da Matignon qualora cominciasse a generare i mugugni dell'opinione pubblica. Al contrario, una volta rieletto, è molto probabile che il Presidente nomini Primo ministro colui il quale sappia dominare l'aula parlamentare — anche a costo di inimicarsi l'opinione pubblica —, revocandogli l'incarico soltanto a fronte del fatto che la sua figura non sia più capace di tenere testa ai giochi parlamentari.

3.2. I rapporti con i Ministri, con il Consiglio dei ministri e con il Consiglio di gabinetto.

Dopo aver nominato il Primo ministro, il presidente della Repubblica procede alla nomina dei ministri su proposta di quest'ultimo (art. 8, c. 2° Cost.), e, in tal caso, la nomina da parte del capo dello Stato è soggetta alla controfirma del Primo ministro nominato. Ciò potrebbe far credere che il capo del Governo possa influenzare il potere di nomina del Presidente; tuttavia, non facciamo altro che ripetere quanto già detto, ovvero che il Presidente è motore e centro del sistema politico francese. La nomina dei ministri è, dunque, appannaggio del Presidente, sebbene formalmente non possa annoverarsi tra le sue prerogative.

La disposizione in esame, molto probabilmente, è il frutto dell'idea, promossa dai ministri di Stato, di affermare il *parlamentarismo* prima ancora di promuoverne una profonda

[1577] M. VOLPI, *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e «cohabitation»*, cit., pp. 88-89.

razionalizzazione. Se, infatti — come detto —, la nomina del Primo ministro sottratta alla controfirma può sottintendere la razionalizzare di una forma di governo parlamentare, il fatto che la nomina dei ministri sia, invece, soggetta alla controfirma implica che il Primo ministro debba avere il potere di scegliersi i propri collaboratori, così come di recidere il contratto con loro stipulato. Certo, può comunque darsi che, essendo l'iniziativa della nomina nelle mani del Presidente, l'obiettivo principe dei costituenti francesi fosse quello di dare vita a un governo alle direttive del capo dello Stato; ciononostante, lo strumento della controfirma avrebbe dovuto affermare il ruolo del Primo ministro (chiamato a convalidare una scelta incidente sulla propria porzione di potere esecutivo), relegando l'assenza della controfirma a quei frangenti della vita politica francese che necessitassero della presenza di un contro-potere. Lo stesso dicasi per la revoca: l'iniziativa è del Primo ministro, che, come per la nomina, deve controfirmare i relativi decreti. Ciò in virtù di due diverse argomentazioni: anzitutto, se il Primo ministro deve controfirmare i decreti di nomina, allora deve poter firmare pure quelli di revoca; in secondo luogo, la costituzione formale, disponendo che il Primo ministro diriga l'azione del Governo (art. 21 Cost.), lascerebbe intendere che questi sia interessato a come lavorino i propri ministri, rispetto ai quali è decisamente in posizione di primazia.

Per quanto riguarda, invece, la presidenza del Consiglio dei ministri attribuita al presidente della Repubblica, ciò non depone necessariamente in favore dell'anima *presidenzialista* della forma di governo francese. Non solo, infatti, il modello francese attualmente vigente potrebbe riprodurre i caratteri della cosiddetta "monarchia di luglio"[1578], ma pure è da segnalare come la presidenza del Consiglio dei ministri da parte di un capo di Stato abbia caratterizzato forme di governo parlamentari. Ne è un esempio la Quarta Repubblica francese, dai cui difetti hanno preso le mosse i costituenti del 1958, i quali, a loro volta, non si limiteranno all'attribuzione della presidenza del Consiglio dei ministri, ma si sono spinti fino al punto di assegnare al Presidente poteri sottratti alla *controfirma ministeriale*, oltre che, molto spesso, rimessi alla sua iniziativa. Ne è un esempio la nomina presidenziale del Primo ministro, che, sommata alla presidenza del Consiglio dei ministri, relega il capo del Governo al ruolo di "comandante in seconda". Questi, infatti, sebbene diriga l'azione del Governo (art. 21, c. 1 Cost.), e possa azionare una serie di poteri di controllo nei confronti del Parlamento (artt. 44, c. 3 e 49, c. 3 Cost.), non può presiedere il Consiglio dei ministri se non a titolo eccezionale, ovvero "dietro delega espressa e per un ordine del giorno determinato" (art. 21, ult. c. Cost.). E ciò non fa altro che confermare la centralità del Presidente, in quanto, se la presidenza del Consiglio dei ministri deve essere espressamente delegata, ciò equivale a sostenere che questa costituisca il terminale del sistema politico francese.

Infine, per quanto riguarda la figura del Consiglio di gabinetto, questa consiste nella riunione di tutti i membri del Governo in assenza del presidente della Repubblica, e sotto la presidenza del Primo ministro[1579]. Il Consiglio di gabinetto è, dunque, consistito in una sorta di pre-Consiglio dei ministri, in quanto le decisioni venivano assunte ufficialmente in

[1578] Tuttavia, cfr. M. BAUDREZ, B. RAVAZ, *La Quinta Repubblica: regime semi-presidenziale o parlamentarismo presidenzialista?*, in L. PEGORARO e A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, CEDAM, Padova, 1997, p. 50: "il Presidente della Repubblica potrà essere l'arbitro che dispone […] dei mezzi per far rispettare le regole del parlamentarismo monista, sempre che non influenzi attivamente il gioco politico utilizzando *ad personam* questi stessi mezzi, nel quadro di un parlamentarismo dualista nello stile della monarchia del 1830".

[1579] Cfr. M. DUVERGER, *Le système politique français*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, p. 327.

quest'ultima sede. E, sebbene nascesse con l'intento di affermare l'anima parlamentare della forma di governo francese — oltre che di condurre la politica nazionale su binari che non fossero la gestione della Guerra di Algeria[1580] —, il fatto che il Consiglio di gabinetto finisse per limitarsi a istruire le riunioni del Consiglio dei ministri non faceva altro che confermare la subordinazione del Primo ministro nei confronti del Presidente, quasi che il primo svolgesse, per il secondo — che, appunto, presiede il Consiglio dei ministri —, il ruolo di Sottosegretario di Stato.

4. Il dominio riservato" del presidente della Repubblica.

Come detto, il presidente della Repubblica gode di quello che è stato definito il "dominio riservato"[1581]. Nello specifico, il Presidente è titolare di poteri in politica estera e di difesa, che rimangono nella sua disponibilità pure in pendenza di *coabitazione*. Non tanto perché, in tal caso, il Presidente possa assumere scelte politiche limitate alla politica estera e di difesa, quanto perché il "dominio riservato" gli deriva dal suo essere, anzitutto, rappresentante dell'unità nazionale (art. 5, c. 1° Cost.). Altrimenti detto, sebbene, in pendenza di *coabitazione*, potrebbe dover rinunciare a inviare direttive al Primo ministro, il Presidente non può rinunciare a rappresentare l'unità nazionale, in quanto questa sua responsabilità si pone al di fuori delle dinamiche politiche di breve corso. Ma non basta: come detto, il Presidente è dotato di *poteri propri*, ed è avvantaggiato dal sistema politico; dunque, il suo essere rappresentante dell'unità nazionale non lo ha relegato al margine della vita politica francese. Anzi, lo ha fatto riemergere, consentendogli di giustificare l'esercizio delle proprie prerogative in virtù di un ruolo — quello di rappresentante dell'unità nazionale — che la Costituzione gli attribuisce, e che esula dalla gestione quotidiana del potere (al contrario, appannaggio del Primo ministro e del Governo). Ne sono riprova il fatto che il Governo disponga delle forze armate (art. 20, co. 2° Cost.), e il fatto che il Primo ministro sia il "responsabile della difesa nazionale", potendo pure attribuire le cariche militari — sebbene "fatte salve le disposizioni di cui all'art. 13"[1582] (art. 21 Cost.): trova, così, conferma che, negli intenti dei suoi redattori, la Costituzione del 1958 avrebbe dovuto affidare le chiavi della forma di governo francese al Primo ministro, che, al contrario, ha conosciuto la presenza ingombrante del Presidente. Quest'ultimo, dal canto proprio, ha saputo prevalere potendo far discendere le proprie decisioni in politica estera e di difesa dal suo essere "garante dell indipendenza nazionale, dell integrità del territorio e del rispetto dei trattati" (art. 5, c. 2° Cost.)[1583]; ovvero, ha saputo far passare delle scelte inequivocabilmente politiche come

---

[1580] Cfr. *Ibid.*

[1581] L'espressione appartiene a Jacques Chaban-Delmas (1915-2000), Primo ministro della Francia dal 1969 al 1972, che si pronunciò in questi termini "al Congresso dell'UNR del 15 novembre 1959" [M. MARCHI, *Presidenzialismo a metà. Modello francese*, cit., p. 45].

[1582] Potere che, stante l'art. 13, c. 2° Cost., compete pure al Presidente. E ciò non fa altro che affermare l'impostazione dualistica della politica estera e di difesa, che allontana inevitabilmente la Francia da qualsiasi parlamentarizzazione matura della sua forma di governo.

[1583] Cfr. M. MARCHI, *Presidenzialismo a metà*, cit., p. 219: "il Presidente resta il garante dell'unità nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto degli impegni internazionali del Paese. È da questa lettura dell'articolo 5 che derivano le tre condizioni poste da Mitterrand e cioè che il nuovo governo [il Governo Chirac, *ndr*] sia rispettoso del

discendenti dal suo essere titolare di un contro-potere diretto alla sopravvivenza della Nazione francese. In tutto questo, questa concezione della politica estera e di difesa — che ha comportato delle paralisi di non poco conto[1584] — non ha certamente avviato la Francia ad abbandonare il *dualismo* caratterizzante la propria forma di governo; anzi, la ha allontanata dal *monismo* caratterizzante, invece, le forme di governo parlamentari coerenti[1585]. E, a maggior ragione, questa impostazione dualistica della politica estera e di difesa ha neutralizzato la summenzionata disposizione di cui all'art. 21 Cost., che, invece, avrebbe dovuto avviare la forma di governo d'Oltralpe ad abbracciare i caratteri del "modello Westminster", che vede il Monarca a capo delle Forze armate, e il Primo ministro nella loro disponibilità.

Ancora, il "dominio riservato" discende da due ulteriori disposizioni costituzionali: l'art. 11 Cost., che consente al Presidente di "sottoporre a referendum ogni disegno di legge […] tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni"; e l'art. 54 Cost., che attribuisce al Presidente il potere di incaricare il Consiglio costituzionale di dichiarare "che un impegno internazionale contiene clausole contrarie alla Costituzione". Entrambi gli articoli delineano delle prerogative presidenziali, sebbene l'art. 11 Cost. presupponga la proposta, tra gli altri, del Governo, e l'art. 54 Cost. attribuisca il medesimo potere, tra gli altri, al Primo ministro. Dunque, se, da un lato, il Governo potrebbe proporre un referendum — o, più probabilmente, vederselo respingere da un Presidente che ha il potere di firma, dunque il potere di rifiutarla —, dall'altro, il Primo ministro, difficilmente, potrebbe incaricare il Consiglio costituzionale del compito di dichiarare contraria alla Costituzione la clausola di un impegno internazionale. Giuocherebbero contro il Primo ministro sia il fatto che il Presidente, costituendo il centro del sistema politico francese, risulterebbe avvantaggiato, sia il fatto che il Consiglio costituzionale si componga di nominati del Presidente — oltre che dei capi di Stato cessati dalla carica (art. 56, c. 2° Cost.). Altrimenti detto, il Primo ministro finirebbe per scontrarsi con un organo che, mancando della necessaria indipendenza dalla presidenza della Repubblica, non gli consentirebbe di scardinare la politica estera e di difesa condotta dal capo di Stato.

---

suo ruolo, che non si rimetta in discussione l'abolizione della pena di morte e che si mantenga il diritto presidenziale di intervenire su politica estera e difesa nazionale".

[1584] Cfr. S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà*, in *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 81: "in periodo di coabitazione, sia l'ambito di competenze dell'art. 15 sui poteri militari sia quello dell'art. 52 sui trattati, ben difficilmente possono essere gestiti al di fuori di una logica di codecisione, prestandosi altrimenti ad una delegittimazione reciproca, come accaduto durante i lavori del vertice di Tokyo dei grandi paesi industrializzati nel 1986".

[1585] Cfr. Commissione per le riforme costituzionali, presieduta da Gaetano Quagliariello, Per una democrazia migliore, Relazione finale e documentazione, pp. 263-264, in http://magna-carta.it/wp-content/uploads/2013/07/Per-una-democrazia-migliore.pdf, 2 giugno 2024: facente parte la "Commissione per le riforme costituzionali", Marco Olivetti è del seguente avviso (sebbene con riguardo alla "prassi della Presidenza italiana"): "la logica del regime parlamentare […] (almeno se ci riferiamo al regime parlamentare contemporaneo, che è normalmente monista), richiede […] che al Capo dello Stato (Presidente o monarca) sia il più possibile sottratta la possibilità di determinare o co-determinare l indirizzo politico, sia in generale (ad es. con la scelta della coalizione di governo), sia su temi specifici. Il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nella formazione dell attuale Esecutivo e su vicende specifiche (dal caso Englaro" alla guerra di Libia, fino a vicende recentissime, come la gestione" del rientro dei marò in India e le prese di posizione del Consiglio supremo di difesa – un organo che andrebbe a mio avviso soppresso nel quadro della razionalizzazione del regime parlamentare italiano in direzione primo-ministeriale – sulla questione dell acquisto degli aerei F-35) mi pare poco compatibile con un regime parlamentare classico e col suo archetipo inglese".

Infine, il "dominio riservato" discende dall'art. 14 Cost., e, in misura maggiore, dagli artt. 15, 16 (sul quale torneremo) e 52 Cost. Il Presidente non si limita, infatti, ad accreditare "gli ambasciatori e gli inviati straordinari presso gli Stati esteri" (art. 14 Cost.), ma è il capo delle Forze armate, presiede "i consigli e i comitati superiori della Difesa nazionale" (art. 15 Cost.) e negozia i trattati (art. 52 , c. 1° Cost.). E, in quest'ultima veste di capo delle Forze armate e negoziatore, è difficile credere che il Presidente non sia in grado di indirizzare la politica estera e di difesa. Non si tratta, dunque, di limitarsi a esercitare un ruolo di rappresentanza — e, dovendo accreditare i rappresentanti esteri, il Presidente si candida ufficialmente a rappresentare la Francia sul piano estero —, ma pure di assumere le redini della politica estera e di difesa. Il Presidente, da un lato, influenza la politica di difesa presiedendo gli organi deputati a tal fine, dall'altro, influenza la politica estera negoziando i trattati, ratificandoli — dunque, potendone rifiutare la firma —, e dovendo essere "informato di ogni negoziato tendente alla conclusione di un accordo internazionale per il quale non è richiesta ratifica" (art. 52, c. 2° Cost.). Certo, può accadere che il "dominio riservato" torni a diventare un "dominio condiviso"[1586] (molto probabilmente, pure in virtù di disposizioni del tipo: "il Governo informa il Parlamento della sua decisione di far intervenire le forze armate all'estero" (art. 35, co. 2° Cost.); tuttavia, il Presidente è il sommo rappresentante dell'unità nazionale[1587], è titolare di rilevanti *poteri propri*, ed è sufficientemente autorevole da ottenere un passo indietro da parte del proprio Primo ministro[1588].

Come sappiamo, le costituzioni che hanno inteso razionalizzare il *parlamentarismo* hanno perseguito tale finalità contrapponendo a un parlamento informe un presidente della Repubblica eletto direttamente — sebbene, nelle prime fasi, il capo dello Stato fosse soggetto alla *controfirma ministeriale*, e potesse essere destituito da quello stesso Parlamento che avrebbe potuto sciogliere anticipatamente. Questi sono i caratteri che, ad esempio, ha assunto la forma di governo austriaca, che, tuttavia, ha conosciuto sorti ben diverse da quella francese, e ciò per motivi storici — l'assenza di una crisi esiziale paragonabile a quella algerina —, oltre che in virtù di una coerente affermazione del fenomeno parlamentare, a sua volta, connesso sia alla previsione di una responsabilità presidenziale sul piano politico, sia alla piena coincidenza tra la carica di Primo ministro e il ruolo di *leader* del partito egemone. Tuttavia, il Presidente posto al vertice di una forma di governo parlamentare razionalizzata è stato assegnatario di poteri molto più che rappresentativi. Altrimenti detto, il Presidente di una repubblica parlamentare razionalizzata (in senso classico) non si è limitato a rappresentare la Nazione sul piano estero, bensì ha riprodotto i caratteri di un monarca

---

[1586] Con riguardo a Mitterrand e Balladur, cfr. S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese*, cit., p. 85: "in pochi mesi impone la sua preminenza in materia di politica estera e militare, ora definite «dominio condiviso» […]. D'altronde lo stesso Mitterrand […] chiarisce […] che la Francia è «una Repubblica parlamentare in cui il Presidente della Repubblica dispone di un'autorità particolare. Questa autorità è riconosciuta dai testi e dall'uso, segnatamente nella politica estera e della difesa […], che deriva normalmente dalla legge, e la legge è votata dal Parlamento». Tuttavia il Presidente segnala: «Se avessi l'impressione che gli interessi della Francia sono gravemente compromessi, lo direi"».

[1587] Cfr. R. CASELLA, *Capo dello stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, cit., p. 9: "la parziale ri-parlamentarizzazione del sistema e le innegabili difficoltà nell azione di governo non appaiono infatti destinate a tradursi necessariamente in un insanabile indebolimento politico del presidente tale da compromettere, anche in modo più marcato di una coabitazione, la sua centralità nel sistema. Il capo dello Stato, infatti, è in grado di utilizzare le sue rilevanti attribuzioni in politica estera e militare per contrastare quelle iniziative parlamentari che intervenendo su tali materie possono a suo giudizio compromettere gli interessi nazionali di cui è supremo garante".

[1588] Cfr. S. CECCANTI, *Il sistema semipresidenziale francese*, cit., p. 85.

compartecipe dell'indirizzo politico. E ciò è avvenuto non soltanto perché il Presidente in questione sia stato proprio immaginato in quei termini, ma pure perché è risultato assegnatario di poteri straordinari, che, nel caso francese (art. 16 Cost.), possono essere esercitati "quando le istituzioni della Repubblica, l indipendenza della nazione, l integrità del territorio o l esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto". Sono, appunto, poteri eccezionali — che, come sappiamo, possono essere esercitati soltanto "dopo aver ufficialmente consultato il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio costituzionale" —, tuttavia, a parere di chi scrive, concorrono a dare il quadro del "dominio riservato". Il presidente della Repubblica è, infatti, chiamato a preservare l'indipendenza della Nazione, l'integrità del suo territorio e l'esecuzione degli impegni internazionali, adottando, a tal fine, "le misure richieste dalle circostanze". Ovviamente, i poteri di cui all'art. 16 Cost. costituiscono una porzione specifica dell'indirizzo politico alla cui determinazione il Presidente compartecipa; ad ogni modo, ci consentono di cogliere, a questo punto del paragrafo, come la Costituzione francese abbia relegato il Presidente sia all'espletamento di compiti prettamente onorifici sul piano estero, sia allo svolgimento di un ruolo eccezionale, afferente alla determinazione dell'indirizzo politico generale. Ed entrambi gli elementi ci confermano due linee di fondo, entrambe evocative dei lavori costituenti francesi: da un lato, che il Governo e il Primo ministro dovessero assumersi la responsabilità — in quanto inseriti nel circuito parlamentare — delle decisioni assunte dall'Eliseo, che, invece, in quanto valvola di sfogo di un sistema politico incandescente, si sarebbe sottratto alle dinamiche parlamentari evitando di dare esecuzione alle proprie direttive politiche (quasi a sottolineare una netta separazione tra indirizzo politico e amministrazione del potere); dall'altro, che il Presidente dovesse costituire un contro-potere da invocare a tutela dell'ordine costituito (interno o esterno), e che si sarebbe limitato a dare veste formale alle decisioni che, al contrario, sarebbero dovute appartenere al Governo — che "determina e dirige la politica nazionale", e "dispone dell'amministrazione" — e al Primo ministro — che, invece, "dirige l'azione del Governo", e "assicura l'esecuzione delle leggi".

5. *La responsabilità del presidente della Repubblica.*

Il presidente della Repubblica — come già detto — è un soggetto irresponsabile, e ciò concorre a delineare un'insolita combinazione tra *irresponsabilità politica* — caratterizzante una forma di governo parlamentare[1589] — e funzione di indirizzo politico generale; una combinazione che fu denunciata dalla nostra dottrina costituzionalistica agli albori della Quinta Repubblica francese, e del contestuale dibattito circa la riproducibilità in Italia di questa inusuale forma di governo[1590]. Tuttavia, nei primi anni della Quinta Repubblica, ovvero negli anni della presidenza di De Gaulle, il Presidente aveva inteso affermare una sua

[1589] Cfr. S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella Va Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 45: ribadire nel nuovo contesto un principio che è, sì, caratteristico della forma di governo parlamentare, ma che oggi si giustifica solo in quanto implichi l estraneità di quest organo dalla determinazione della direttiva politica, adduce ad una palese accumulazione di potere politico irresponsabile, cioè ad una struttura autocratica".

[1590] Cfr. M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., pp. 98-99.

responsabilità politica connessa all'esito delle consultazioni referendarie, al punto che il Generale abbandonò l'Eliseo in conseguenza di una sonora sconfitta, nell'aprile 1969, in occasione del referendum sulla creazione delle Regioni e la riforma del Senato[1591]. De Gaulle resta, a tutt'oggi, l'unico presidente francese che abbia rimesso il proprio incarico nelle mani del corpo elettorale a seguito di un referendum inteso alla stregua di un voto di sfiducia. Lo stesso non può dirsi con riguardo ai suoi successori, che hanno evitato di far dipendere la durata del proprio incarico dall'esito negativo di una consultazione referendaria, o di un appuntamento elettorale — anche quando il risultato fosse troppo eclatante per essere ignorato. Si pensi, ad esempio, al referendum del 2005 sulla Costituzione europea, che non indusse l'allora presidente Chirac alle dimissioni (sebbene, quasi sicuramente, lo abbia indebolito, e costretto, due anni più tardi, a non ricandidarsi per un terzo mandato, spianando, in questo modo, la strada alla novità rappresentata da Nicolas Sarkozy).

Ovviamente, il fatto che il Presidente si sia rifiutato di riconoscere nella consultazione referendaria un voto di fiducia sulla sua persona non ha fatto altro che corroborare la sua irresponsabilità — per giunta, non contrappesata pienamente sul piano giuridico-penale (ci torneremo) —, tuttavia, la *coabitazione* sembrerebbe aver rappresentato una pagina positiva in ordine alla responsabilizzazione del Presidente sul piano politico. Il corpo elettorale, infatti, lo ha punito votandogli contro in Parlamento — come se l'opposizione risiedesse nel popolo e non nei suoi rappresentanti —, sebbene ciò non potesse intendersi alla stregua di un voto di sfiducia. Il Presidente veniva eletto perché ricoprisse un incarico della durata di sette anni, e il suo destino era da intendersi separato rispetto a quello del Parlamento; conseguentemente, è molto probabile che il corpo elettorale non intendesse sconfessare l'operato presidenziale, in quanto il capo dello Stato veniva avvertito come una figura estranea ai giochi della politica. Ciononostante, il Presidente ha calcato la scena politica, giungendo, negli anni della presidenza di Chirac, a ordinare uno *scioglimento anticipato*, dettato da una finalità platealmente in contrasto con gli interessi della maggioranza parlamentare[1592].

Il quadro pare mutare con la revisione costituzionale del 2000 e la conseguente inversione del "calendario elettorale": Presidente e Parlamento vengono eletti per cinque anni, con la maggioranza parlamentare che diviene, ufficialmente, la maggioranza del Presidente. Sulla carta, ciò avrebbe dovuto consegnare un Presidente responsabile sul piano politico, ovvero che rispondesse dell'operato della propria maggioranza, che, a sua volta, venendo eletta subito dopo il capo dello Stato, avrebbe dovuto subire il cosiddetto "effetto trascinamento" (e così è stato): in questo modo, il Presidente avrebbe potuto impegnare la propria responsabilità in ordine a un indirizzo politico di cui il Primo ministro sarebbe stato il mero esecutore. E, probabilmente — a differenza che in passato —, il corpo elettorale avrebbe potuto avvertire l'operato della maggioranza parlamentare come la diretta conseguenza dell'agenda politica sostenuta dal Presidente; tuttavia, a parere di chi scrive, hanno giuocato a sfavore della responsabilizzazione del Presidente sul piano politico due fattori: il primo è

[1591] Cfr. M. MARCHI, *Presidenzialismo a metà*, cit., p. 123: "con il 52,4 % dei «no», il tentativo di rilegittimazione della seconda parte del settennato fallisce. Come promesso in due occasioni nel corso del mese di aprile, le dimissioni del Presidente non tardano a giungere".

[1592] Cfr. U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da de Gaulle a Sarkozy*, cit., p. 137. Tuttavia, si guardi anche S. BOLLE, *Il presidente della Repubblica*, cit., p. 139: Jacques Chirac "non ha ritenuto di doversi dimettere dopo la sconfitta della maggioranza di destra seguita allo scioglimento del 1997. È però vero che la *gauche plurielle* aveva concentrato le sue critiche sul Governo Juppé".

che, essendo oramai acclarato che disporre di una propria maggioranza in Parlamento consenta al Presidente di governare, le elezioni legislative, seguendo quelle presidenziali, si sono tramutate in una sorta di ricatto rivolto all'indirizzo del corpo elettorale[1593]; il secondo è che il destino politico del Presidente continua a essere separato rispetto a quello del Parlamento. Tuttavia, se il Presidente dispone, ufficialmente, di una propria maggioranza in Parlamento, non si vede perché il destino del primo non debba essere connesso al destino del secondo. A tal fine, si fa spazio l'idea di un "quinquennato rigido"[1594], che potrebbe essere ottenuto sottraendo al Presidente il potere di *scioglimento anticipato*, oppure introducendo la regola «aut simul stabunt, aut simul cadent»[1595]. A parere di chi scrive, la rimozione del potere di *scioglimento anticipato* risulterebbe in contrasto con l'affermazione di una piena coincidenza tra maggioranze, in quanto il Presidente, pur disponendone, non potrebbe controllare la propria maggioranza in Parlamento. Al tempo stesso, la rimozione del potere di *scioglimento anticipato* non relegherebbe il Presidente al ruolo di arbitro: da un lato, perché la sua preminenza è, oramai, un dato acquisito del sistema politico francese; dall'altro, perché, se intendessimo la rimozione del potere di *scioglimento anticipato* come la soluzione alla marginalizzazione del Presidente, dovremmo ammettere che pure il Presidente americano sia posto ai margini del sistema politico statunitense, e ciò ci condurrebbe a fare un'affermazione patentemente inesatta. Tuttavia, sempre a parere di chi scrive, per una responsabilizzazione sul piano politico di un presidente inevitabilmente *politicizzato*, sarebbe preferibile far dipendere la durata del suo mandato dalla longevità del Parlamento, di modo che allo *scioglimento anticipato* del secondo corrisponda la decadenza del primo — sebbene ciò mal si concilii con il fatto che le elezioni *presidenziali* siano separate, sul piano temporale e su quello funzionale, dalle elezioni *legislative*.

In definitiva, l'unica cartuccia a disposizione del corpo elettorale per questionare la responsabilità politica del Presidente è non rieleggerlo, e ciò vale, a maggior ragione, ora che il Presidente — per i motivi già detti — non può più nascondersi dietro il proprio Primo ministro, che ha assunto definitivamente il ruolo di *suo* attendente. A dimostrazione del fatto che il Presidente non possa più dissimulare la propria responsabilità sul piano politico, è bene segnalare come, negli ultimi vent'anni, un presidente uscente non sia stato riconfermato dagli elettori (Nicolas Sarkozy nel 2012) e un altro abbia rinunciato a correre per un secondo mandato (François Hollande nel 2017), ed entrambi — a differenza di Valéry Giscard-d'Estaing, che, invece, uscì sconfitto dalle elezioni presidenziali del 1981 — erano i *leader* dei partiti trainanti le coalizioni a sostegno delle loro candidature. Ciononostante, la polarizzazione andante del sistema politico francese sembra, per il momento, aver

---

[1593] Tuttavia, cfr. R. CASELLA, *Capo dello Stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, cit., pp. 8-9: "dal momento che spetta agli elettori decidere se concedere o meno al presidente la maggioranza parlamentare che gli è necessaria per poter governare, il successo dell effetto di trascinamento delle elezioni presidenziali su quelle legislative può essere considerato come una sorta di «piccolo miracolo», di «*divine surprise*». L esito di tale processo, in altri termini, non essendo assolutamente «automatico», neppure in caso di abbinamento delle elezioni legislative a quelle per l Eliseo, può quindi anche determinare, tra l altro, la presenza all assemblea nazionale di una maggioranza presidenziale non assoluta, ma solo relativa".

[1594] Cfr. C. FUSARO, *La presidenza nella Quinta Repubblica*, cit., pp. 46-47.

[1595] Cfr. L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, G. Giappichelli Editore, Torino 2007, pp. 24-28.

neutralizzato questo effetto prodotto dal *quinquennato*: la logica del "voto utile"[1596], infatti, ha condotto alla deresponsabilizzazione dei candidati alla presidenza della Repubblica, facendo vincere il supposto male minore", o, peggio, riconfermando quel Presidente che avesse deluso le aspettative. In questo modo, non solo la Francia si è confermata un terreno di gioco favorevole a quei candidati che intendano governare senza assumersi alcuna responsabilità – siamo, forse, al cospetto di una riproposizione della *coabitazione*? –, ma, a lungo andare, l'insoddisfazione del corpo elettorale rischia di non essere correttamente rappresentata, venendo incanalata nelle piazze, piuttosto che nella *bagarre* elettorale (come hanno dimostrato le proteste del marzo 2023 in occasione dell'approvazione della contestata riforma delle pensioni, varata dal Governo Borne). Senza dimenticare, infine, che il "voto utile" può mandare all'Eliseo un presidente meno divisivo — avvantaggiato da un secondo turno di ballottaggio che lo veda contrapposto a un candidato, al contrario, divisivo, dunque incapace di travasare i consensi[1597] —, ma non è detto che riesca a conseguire una maggioranza assoluta in Parlamento. Il secondo turno delle elezioni legislative, infatti, non consiste in un ballottaggio, e ciò non pone gli elettori di fronte a una scelta secca — a maggior ragione se, come è accaduto nelle recenti elezioni del 2022, i partiti non riescono a far squadra, concorrendo, in questo modo, a far riposare la competizione elettorale lungo due distinte direttrici.

In conclusione di paragrafo — pur rimandandone una trattazione compiuta al capitolo successivo —, è bene accennare al fatto che il Presidente sia responsabile sul piano giuridico-penale (art. 68, co. 1° Cost.)[1598] — sebbene manchi tuttora una definizione della seguente dicitura: "mancanza ai propri doveri incompatibile con l esercizio del proprio mandato". L'alto tradimento costituisce, infatti, una fattispecie di reato di difficile inquadramento, che può consistere sia in una violazione dei doveri del proprio ufficio, sia in una violazione della Costituzione o delle leggi. In tutto questo, il Consiglio costituzionale, con una decisione del 22 gennaio 1999, ha introdotto un vero e proprio privilegio di giurisdizione in favore del Presidente, la cui responsabilità penale, per tutta la durata dell'incarico, potrà essere fatta valere solamente dinnanzi all'Alta Corte[1599]. Questa altro non è che il Parlamento che abbia messo sotto accusa il Presidente, e ciò rende difficile credere che quest'ultimo, controllando il Parlamento e la sua maggioranza, possa venire destituito.

[1596] Cfr. O. PFERSMANN, *Errori francesi, errori costituzionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/22, p. 15: le elezioni del 2022 hanno offerto la prova empirica del carattere fondamentalmente erroneo della concezione francese della presidenza. Il presidente viene eletto meno per adesione al suo programma che non per evitare una candidata d estrema destra. Le elezioni legislative hanno fornito solamente una maggioranza relativa al partito del presidente che pare in difficoltà quanto al metodo di concepire concretamente – e non in sede di un mero programma elettorale – le sue funzioni come se non avesse saputo che le elezioni sono libere e che non c'è una garanzia di una maggioranza assoluta".

[1597] Cfr. R. CASELLA, *Capo dello Stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, cit., p. 5: il rinnovo dell assemblea nazionale [è stato, *ndr*] [...] segnato da un astensionismo ancora più marcato rispetto alle presidenziali".

[1598] Cfr. S. BOLLE, *Il presidente della Repubblica*, cit., pp. 140-142.

[1599] Cfr. Ivi, p. 141.

5.1. *La responsabilità del Primo ministro e dei membri del Governo.*

È pacifico che il Primo ministro ricopra una posizione di primazia all'interno della compagine governativa. Una volta nominato, infatti, propone al Presidente i ministri da nominare — potendone proporre pure la revoca —, e il Presidente pone fine alle sue funzioni una volta che questi abbia presentato le dimissioni del Governo (art. 8, c. 1° Cost.). Dunque, il Presidente non può porre fine alle funzioni del Governo fintanto che il Primo ministro non gli rassegni le dimissioni, così come non può porre fine alle funzioni degli altri membri del Governo fintanto che il Primo ministro non ne proponga la revoca. Successivamente, una volta nominato, il Governo non deve ottenere la fiducia del Parlamento. Tuttavia, ciò non deve destare sospetti: è del tutto coerente con il principio del *parlamentarismo* razionalizzato il fatto che la nomina del Primo ministro e degli altri membri del Governo non discenda dall'aula parlamentare[1600], la quale, in ogni caso, può provocare le dimissioni obbligatorie del Governo adottando una mozione di sfiducia, oppure respingendone il programma o una dichiarazione di politica generale (art. 50 Cost.). Al contrario, in virtù della previsione di cui all'art. 49, c. 2° e 3° Cost. (si rimanda al capitolo successivo), e dell'affermazione del "fatto maggioritario"[1601], la sfiducia all'indirizzo del Governo è risultata pressoché inesistente sul piano pratico, contribuendo, in questo modo, a tarpare le ali all'anima parlamentare sottesa alla Costituzione del 1958. Al contempo, sempre in virtù dell'affermazione del "fatto maggioritario", è il Presidente a provocare le dimissioni obbligatorie del Primo ministro, e ciò concorre ad affermare la dipendenza politica del secondo nei confronti del primo. Le dimissioni obbligatorie del Primo ministro contrastano, inoltre, con la lettera della Costituzione, rendendo la fiducia *parlamentare* accessoria a quella *presidenziale*: a parere di chi scrive, sebbene l'assenza di una fiducia iniziale dovesse concorrere a razionalizzare l'anima parlamentare della forma di governo francese, ha finito, al contrario, per degradare una coerente razionalizzazione del *parlamentarismo* in una mera razionalizzazione della procedura parlamentare[1602], che consiste nel tenere il Governo al riparo dai contraccolpi dell'aula.

Infine, i membri del Governo "sono penalmente responsabili degli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni e qualificati come reati nel momento in cui sono commessi" (art. 68-1, c. 1° Cost.), e "sono giudicati dalla Corte di giustizia della Repubblica" (art. 68-1, c. 2° Cost.), che, a sua volta, "è vincolata dalla definizione delle fattispecie di reato nonché dalla determinazione delle pene previste dalla legge" (art. 68-1, c. 3° Cost.). I membri del Governo — a differenza del presidente della Repubblica — sono sottoposti a un procedimento penale che ne garantisce la posizione di imputati: possono, infatti, rispondere dei soli atti "qualificati come reati nel momento in cui sono commessi" e sono soggetti alle "pene previste dalla legge". Certo, in loro favore non vige alcun privilegio di giurisdizione, ma ciò non fa altro che confermare la natura giurisdizionale degli eventuali procedimenti a

---

[1600] Cfr. M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., p. 3.

[1601] Cfr. A. VIALA, *Il Governo e il Primo ministro*, cit., p. 215.

[1602] Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITVH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, Paris, 1936, pp. 18-20: "*c est pour protéger les nouveaux Etats contre un parlementarisme trop houleux et contre de chutes trop rapides des cabinets, que nous trouvons, dans certain textes, de nouvelle procédures où l on s eorce de réglementer le vote de confiance, et, sans aenter à la liberté du parlement, de donner au gouvernement des garanties contre un vote hâtif ou irréfléchi de défiance*".

loro carico, e la natura eminentemente politica dei procedimenti a carico del Presidente — in cui l'assenza di garanzie in ordine alla qualificazione delle fattispecie di reato e delle pene irrogabili potrebbero spiegarsi in virtù del fatto che la destituzione del sommo garante dell'unità nazionale abbia carattere eccezionale.

PRESIDENZIALISMO E PARLAMENTARISMO NEL CONTESTO DEL SEMIPRESIDENZIALISMO FRANCESE

di *Lorenzo De Carlo*

SOMMARIO: 3.1. I rapporti tra Presidente della Repubblica e Camere. – 3.1.1. La responsabilità del Capo dello Stato di fronte al Parlamento costituito in Alta Corte. – 3.1.2. – L'allineamento dei mandati e l'inversione del calendario elettorale. – 3.1.3. I poteri del Capo dello Stato nei confronti delle Camere. – 3.2. I rapporti tra Governo e Camere. – 3.2.1. Il rapporto di fiducia e il fenomeno della *cohabitation*. – 3.2.2. Le modalità di intervento del Governo sui lavori parlamentari. – 3.2.3. L'iniziativa legislativa. – 3.3. Gli sviluppi più recenti: tra assestamento della forma di governo e sconvolgimento del sistema dei partiti.

1. I rapporti tra Presidente della Repubblica e Camere

Una volta analizzati i rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo, è necessario porre l'attenzione sulle relazioni che intercorrono nel modello semipresidenziale francese tra il Capo dello Stato e le Camere. Come ricordato *supra*, una delle principali forze motrici della riforma in senso semipresidenzialista promossa nel 1958 con la transizione alla c.d. Quinta Repubblica è stata senza dubbio la polemica antiparlamentare, dal momento che si vedevano nella farraginosità dell'*iter* legislativo e nell'eccessiva instabilità delle maggioranze a sostegno degli esecutivi le principali cause della debolezza della forma di governo che aveva caratterizzato la Quarta Repubblica. La ridefinizione degli equilibri tra poteri derivante dal processo costituente del 1958 registrò dunque un netto ridimensionamento delle prerogative delle Camere e in particolare della Camera bassa in favore della valorizzazione del ruolo del Capo dello Stato, sottratto dal vincolo di fiducia con l'Assemblea Nazionale e messo in condizione di promuovere il proprio indirizzo politico anche in modo autonomo rispetto al Parlamento, e del Capo del Governo, mentre il Senato, erede del meramente consultivo *Conseil de la République*, pur essendo co-investito del potere legislativo, era comunque eletto a suffragio indiretto e non aveva che una funzione di controllo sull'esecutivo.

Giova sotto questo profilo ricordare i principali lineamenti della forma di governo delineata dalla Costituzione della IV Repubblica, approvata nel 1946: il potere di iniziativa legislativa era condiviso tra Presidente del Consiglio dei Ministri e membri del Parlamento, benché solo l'Assemblea Nazionale fosse abilitata a votare su disegni e proposte di legge, con un ruolo chiave ricoperto dalle commissioni *ex* art. 15[1603], mentre il Consiglio della Repubblica si limitava a fornire un parere sui progetti trasmessi dalla Camera bassa. Il Presidente della Repubblica, considerato da parte della dottrina privo di effettivo peso sia sul piano politico sia su quello costituzionale[1604], era eletto dalle Camere in seduta comune per un periodo di sette anni, rinnovabili una sola volta, e provvedeva a designare dopo le elezioni un Primo Ministro, che a sua volta sottoponeva il programma di governo al voto dell'*Assemblée Nationale*, chiamata a esprimere la fiducia a maggioranza assoluta. Permaneva la responsabilità del Primo Ministro e dei ministri nei confronti dell'Assemblea

[1603] Fortemente criticate da Michel Debré, una delle personalità di maggior influenza nel processo costituente del 1958, che vi individuava uno dei principali elementi di crisi del parlamentarismo francese, in M. DEBRÉ, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, in *Revue française de Science Politique*, 1, 1955, pp. 21-48.

[1604] A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, Firenze, 2017, pp. 322-323.

Nazionale, con la possibilità di apporre la questione di fiducia (denegabile solo a maggioranza assoluta dei componenti) ad esito di una deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Capo del Governo; al contempo, la Camera bassa poteva promuovere una mozione di censura, da approvare a maggioranza assoluta dei propri membri, idonea a provocare le dimissioni collegiali del Gabinetto. L'art. 51 C.F. disciplinava inoltre la possibilità di scioglimento dell'*Assemblée Nationale* nell'eventualità in cui, una volta trascorso un anno e mezzo dalle elezioni, si fossero verificate due crisi ministeriali nel corso di 18 mesi, affidando dunque al Consiglio dei Ministri il potere di far terminare anticipatamente la legislatura[1605], sentito il parere del Presidente della Camera.

Nel 1958, dopo che in poco più di un decennio si erano formati ben 23 governi all'esito di crisi sovente extraparlamentari e in presenza di un contesto di crisi in Algeria che aveva posto le basi al ritorno di Charles de Gaulle sulla scena politica nelle vesti di "uomo forte", si percepì dunque la necessità di razionalizzare il parlamentarismo delineato dalla Costituzione della IV Repubblica, ampliando al contempo le prerogative del potere esecutivo anche con riferimento allo svolgimento dell'*iter* legislativo, in modo tale che il Governo potesse fungere da "comitato direttivo" dell'attività delle Camere (si veda più approfonditamente *infra*). Sono numerose, infatti, le modalità in cui la funzione legislativa del Parlamento è stata compressa con la riforma costituzionale del 1958 e dagli interventi successivi (c.d. "*abaissement du Parlement*"[1606]): *ex multis*, si pensi all'attribuzione al legislatore ordinario di competenze tassativamente individuate in favore della generalità e della residualità del potere regolamentare del governo, alla limitazione dei poteri di controllo e di indirizzo e della durata delle sessioni parlamentari, nonché al controllo tassativo di costituzionalità dei regolamenti delle Camere ad opera del *Conseil Constitutionnel.* Altre riforme, quali soprattutto l'inversione del calendario elettorale e l'allineamento dei mandati, hanno poi contribuito a irregimentare ulteriormente il ruolo del Parlamento a fronte di un potere esecutivo sempre più centrale negli equilibri tra poteri[1607].

Da una prospettiva opposta, sono state al contempo numerose le voci che chiedevano un recupero della centralità di Assemblea Nazionale e Senato[1608] a fronte di un'eccessiva preminenza del potere esecutivo, in parte concretizzatesi nel processo di riforma istituzionale avviato durante la presidenza Sarkozy con la legge costituzionale n. 2008-724 (si parlava in tale contesto di dar vita a "una Quinta Repubblica più democratica"[1609]) e proseguito negli anni successivi con le leggi organiche di attuazione e con la revisione dei regolamenti di assemblea, nell'ottica di un rafforzamento del ruolo del Parlamento e di una definizione più netta dei poteri del Presidente della Repubblica e del Governo[1610]. Tale processo, pur non avendo contribuito a garantire un pieno recupero della centralità dell'organo legislativo[1611],

[1605] Tale potere fu esercitato solo una volta, nel 1955.

[1606] M. DUVERGER, *Les institutions de la Ve République*, in *Revue française de Science Politique*, 1, 1959, p. 115.

[1607] A. DI VIRGILIO, *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 64de .

[1608] Si è parlato in materia di "*reparlamentarisation*", v. J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution,* in *Pouvoirs*, 126, 2008, pp. 47-60.

[1609] Tale era il titolo della relazione del c.d. "Comitato Balladur", presieduto dall'*ex* Primo Ministro Édouard Balladur, che nel 2007 presentò una relazione contenente 77 proposte di riforma istituzionale.

[1610] Sul punto si veda P. PICIACCHIA, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 2008*, in *La Cittadinanza europea*, 1, 2013, pp. 129-130

[1611] H. PORTELLI, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, pp. 69-80.

ha comunque sortito alcuni effetti positivi in tal senso, a partire dalla valorizzazione delle commissioni permanenti, anche come sede di negoziazione tra Parlamento e Governo, e delle commissioni di inchiesta, passando per l'aumento del tasso di successo degli emendamenti provenienti dai gruppi di maggioranza, per arrivare al costante e progressivo incremento delle leggi di iniziativa parlamentare, passate da circa il 30% nel periodo antecedente alla riforma a più della metà nella legislatura attualmente in corso[1612].

A fronte di un simile assetto istituzionale, con Camere caratterizzate da una natura ambigua, fluttuante tra aspirazioni di rinnovata centralità e tentativi degli esecutivi di trasformarle in mere "passacarte", è quindi opportuno in primo luogo analizzare i rapporti e le interazioni tra Presidente della Repubblica e Parlamento così come delineate dal dettato costituzionale e dalle leggi attuative.

1.1. La responsabilità del Capo dello Stato di fronte al Parlamento costituito in Alta Corte.

Per esaminare i rapporti tra Presidente della Repubblica e Camere è necessario preliminarmente trattare l'unica ipotesi di responsabilità del Capo dello Stato di fronte al Parlamento, disciplinata dall'art. 68 della *Constitution.* La disciplina originariamente prevista dalla Costituzione del 1958 sanciva la generale irresponsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni con esclusiva eccezione dell'ipotesi di alto tradimento, con la possibilità per le due assemblee di porre in stato d'accusa il Capo dello Stato con voto palese e a maggioranza dei propri componenti[1613]. Similmente al modello italiano, ma con la significativa differenza legata al mancato coinvolgimento del tribunale costituzionale, si incardinava la giurisdizione in un organo terzo rispetto alle Camere, ovvero la *Haute Cour de Justice*, disciplinata dalla legge organica n. 59-1 del 2 gennaio 1959 e composta da 24 giudici titolari e 12 supplenti, eletti in egual numero dalle due assemblee tra i propri membri, con le funzioni di pubblico ministero svolte dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Bisogna segnalare sul punto come la nozione di "*haute trahison*" fosse priva di una specifica definizione contenuta in fonti di rango costituzionale o primario: sarebbe spettato all'Alta Corte stessa delineare tanto gli elementi costitutivi della fattispecie quanto le sanzioni irrogabili, sebbene parte della dottrina giustificasse tale scelta con l'impossibilità di individuare *ex ante* le condotte di tale eccezionale gravità da integrare una simile ipotesi[1614]. La legge organica di attuazione, inoltre, prevedeva l'applicazione delle regole del processo penale ordinario e l'inappellabilità della sentenza, oltre che un vaglio da parte di una *Commission d'Instruction* incardinata presso la Corte di Cassazione e composta da cinque giudici con il compito di verificare la veridicità dei fatti contestati con la mozione trasmessa dalle Camere[1615].

[1612] 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*, 1, 2023, pp. 977-979.

[1613] *Amplius*, L. FAVOREU, *De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, p. 7 ss.

[1614] P. AUVRET, *La responsabilité du Chef de l'Etat sous la Vème Republique*, in *Revue de droit public*, 1988, p. 86.

[1615] *Funditus*, T. GIOVANNETTI, *La disciplina della responsabilità penale dei titolari del potere esecutivo in Francia*, in www.giurcost.org,

Con la revisione costituzionale del 2007 la disciplina della responsabilità del Presidente della Repubblica è stata sottoposta ad alcune modifiche volte a definire con maggiore chiarezza la fattispecie di reato e a ridisegnare la composizione dell'organo incaricato di deliberare. Nello specifico, il termine "alto tradimento" è meglio specificato in "mancanza ai propri doveri incompatibile con l'esercizio del proprio mandato", anche se l'individuazione delle condotte idonee a integrare tale fattispecie è sempre rimessa alle Camere. Inoltre, sebbene si tratti senza dubbio di un'ipotesi di assai difficile verificabilità, bisogna osservare come in una certa misura potrebbe apparire nuovamente valorizzato il ruolo del Parlamento: la messa in stato d'accusa, proposta da una delle assemblee e sottoposta al voto dell'altra entro 15 giorni, dà luogo infatti alla costituzione delle due Camere in un'Alta Corte, presieduta dal Presidente dell'*Assemblée Nationale* e priva di membri esterni alle due assemblee. La deliberazione deve essere adottata entro un mese a scrutinio segreto, con una maggioranza di due terzi dei componenti (del singolo ramo del Parlamento per la convocazione, del consesso in seduta comune per la decisione sulla destituzione). Tuttavia, l'introduzione di quest'ultima maggioranza qualificata contribuisce a rendere ulteriormente più ardua l'attivazione di tale meccanismo: rispetto alla disciplina previgente, infatti, nonostante l'estromissione dei magistrati di Cassazione e il coinvolgimento dell'intero Parlamento nelle procedure di decisione sulla responsabilità, appare chiaro come l'obbligo di raggiungere una soglia del 66% dei componenti, soprattutto a fronte di una maggioranza generalmente caratterizzata dal medesimo orientamento di quello del Presidente della Repubblica, non possa che rendere quasi un'ipotesi dell'irrealtà un'effettiva attuazione dell'art. 68[1616].

Sotto questo profilo è necessario evidenziare una differenza rispetto alla disciplina degli artt. 68-1 e 68-2 relativa alla responsabilità penale dei membri del Governo: oltre a una delimitazione più precisa delle ipotesi di punibilità (atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni e qualificati come crimini o delitti al momento in cui sono stati commessi) nonché delle fattispecie e delle sanzioni (le stesse previste dalla legge), la giurisdizione è radicata in capo a un organo diverso, ovvero la *Cour de Justice de la République*, che riprende il modello della *Haute Cour de Justice* non prevedendo il coinvolgimento di tutti i componenti delle due assemblee. La Corte, infatti, è composta da 15 giudici, dei quali 12 sono parlamentari selezionati con il voto in numero uguale tra le due Camere a seguito di ogni elezione, generale o parziale, mentre i restanti tre sono magistrati in servizio presso la Corte di Cassazione, tra i quali uno svolge le funzioni di presidente. Inoltre, è previsto un vaglio di tutte le denunce di reato ministeriale da parte di un'apposita commissione delle istanze[1617], la quale può disporre l'archiviazione o trasmetterla al procuratore generale della Cassazione, che attiva il procedimento presso la *Cour de Justice*. Quest'ultimo è altresì abilitato a presentare un ricorso d'ufficio alla Corte, previo parere vincolante della summenzionata commissione.

Al di là di questo caso, esiste un'unica forma di controllo esercitato dal Parlamento nei confronti del Presidente della Repubblica con riferimento al suo potere di nomina, ai sensi dell'art. 13, comma 5, C.F.: seppur circoscritta a un determinato novero di incarichi di particolare rilevanza per la garanzia di diritti e libertà o per la vita economica e sociale del

[1616] F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2007, p. 626.

[1617] Tale commissione è a sua volta composta da tre magistrati di Cassazione, due consiglieri di Stato e due consiglieri della Corte dei Conti selezionati per un periodo di cinque anni mediante elezione interna.

Paese[1618], tale previsione dispone che la nomina sia preceduta da un parere espresso dalla commissione permanente competente per materia di ciascuna Camera. Ove la somma dei voti contrari di ognuna commissione costituisca una frazione superiore ai tre quinti del totale dei suffragi espressi, il Capo dello Stato è impossibilitato a nominare il soggetto originariamente indicato.

1.2. Lo spauracchio della cohabitation: l'allineamento dei mandati e l'inversione del calendario elettorale.

Ben più rilevanti sono i poteri che il Presidente della Repubblica può esercitare in relazione alle prerogative del Parlamento: prima di entrare in dettaglio sul tema è necessario prendere in esame i rischi che possono derivare da un sistema elettorale che favorisce ma non garantisce l'omogeneità di orientamento politico non solo tra Presidente della Repubblica e maggioranza parlamentare, ma anche, qualora manchi la suddetta condizione, tra Capo dello Stato e Primo Ministro. Di conseguenza, sono state promosse alcune riforme costituzionali che hanno favorito la tendenza all'accentramento dei poteri nelle mani del Capo dello Stato, nell'ottica di permettere ad ogni costo a quest'ultimo e ai governi da esso nominati di imporre il proprio indirizzo politico all'*Assemblée Nationale*.

I presupposti delle riforme costituzionali di inizio anni 2000 sono rinvenibili nel 1997[1619], quando il presidente neogollista Jacques Chirac procedette *ex* art. 12 C.F. allo scioglimento anticipato della Camera bassa per rafforzare la maggioranza a proprio sostegno[1620], ma dalle urne sortì l'esito diametralmente opposto rispetto a quanto sperato, dal momento che l'opposizione a guida socialista ottenne la maggioranza dei seggi e per il quinquennio successivo fu necessaria una *longue cohabitation* tra i due schieramenti. A fronte degli inevitabili contrasti che ne seguirono, con contestuale rallentamento dell'azione di governo, si iniziò a valutare la revisione di uno dei tratti maggiormente qualificanti del modello francese quale la durata settennale del mandato del Presidente della Repubblica, che si contrapponeva al quinquennio in vigore per l'Assemblea Nazionale; al contempo, si rendeva opportuna una modifica del calendario elettorale, in modo tale da rendere pressoché contemporanee le due votazioni, svolgendo però con leggero anticipo quella del Capo dello Stato così da tentare di indirizzare il consenso verso lo schieramento a sostegno del neoletto[1621].

L'ipotesi di *cohabitation* si è verificata solo tre volte dal 1958: tra il 1986 e il 1988 al presidente socialista François Mitterrand si contrapponeva il *premier* Jacques Chirac, neogollista; anche tra il 1993 e il 1995 lo stesso Capo dello Stato dovette nominare Primo Ministro Edouard Balladur, appartenente al medesimo schieramento di Chirac, il quale a sua

---

[1618] Vi rientrano, ai sensi dell'art. 56 C.F., anche i giudici del *Conseil Constitutionnel* di nomina presidenziale.

[1619] M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008.

[1620] È stato fatto in questo caso il paragone con lo scioglimento delle Camere posto in essere dal Primo Ministro del Regno Unito, che seleziona appositamente il momento che reputa più vantaggioso politicamente, v. M. CALAMO SPECCHIA, *Le* trois âges *del settennato*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 211 ss.

[1621] M.C. PONTHOREAU, *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 83-85.

volta, una volta salito all'Eliseo, dal 1997 al 2002 fu affiancato per un'intera legislatura dell'*Assemblée Nationale* dal socialista Lionel Jospin a capo del governo[1622]. Specialmente nell'ultimo caso, caratterizzato da un lungo protrarsi della *cohabitation*, sono emersi tutti i limiti, già evidenziati *supra* con riferimento al rapporto tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro, di un simile meccanismo, anche se bisogna osservare come solo in una simile dinamica nell'ordinamento francese si possa effettivamente parlare di un capo del governo responsabile di fronte al Parlamento[1623].

Si giunse così alla legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000, che modificando l'art. 6 C.F. stabilì la riduzione del mandato del Capo dello Stato da sette a cinque anni, dopo essere stata confermata ad ampio margine mediante un referendum, e alla legge organica n. 2001-419 del 6 maggio 2001, con la quale fu prorogata l'Assemblea Nazionale in carica per un periodo idoneo a permettere lo svolgimento delle elezioni presidenziali circa un mese prima di quelle legislative[1624]. Tali riforme hanno indubbiamente contribuito a istituire un legame diretto tra il Capo dello Stato e la maggioranza parlamentare, relegando in secondo piano la figura del Capo del Governo[1625], dal momento che l'allineamento delle scadenze tende a conferire a entrambi gli organi la medesima legittimazione popolare anche sotto un profilo temporale, favorendo al contempo la concezione di un rapporto "mandante-esecutore" tra Presidente della Repubblica e Camera bassa, anche in considerazione della facoltà del primo di sciogliere la seconda.

Al contempo, bisogna ricordare che nulla vieta che dalle elezioni dell'Assemblea Nazionale, che pure si svolgono circa un mese dopo le presidenziali, emerga una maggioranza parlamentare di segno differente rispetto al Presidente della Repubblica: si pensi, soprattutto in un contesto quale quello attuale caratterizzato da profonde divisioni tra i partiti e da una polarizzazione sempre maggiore, all'ipotesi in cui si sfidassero al ballottaggio delle elezioni presidenziali due forze collocate agli estremi dello spettro politico. È assai plausibile che, considerando il persistente maggior radicamento territoriale delle forze tradizionali (si pensi a socialisti e gollisti, che nel 2022 hanno comunque ottenuto una significativa rappresentanza parlamentare nonostante nessuno dei due candidati a Capo dello Stato avesse superato il 5% dei voti), si verifichi una situazione ancor più estrema rispetto a quanto accaduto all'esito delle ultime elezioni legislative. Se si è realizzata l'ipotesi di una coalizione a sostegno del Presidente eletto che raccolga la maggioranza relativa dei voti, ma non quella assoluta, e si trovi dunque costretta a ricercare accordi con forze di opposizione per far approvare le proprie proposte, non si vede perché non possa succedere che lo schieramento a cui appartiene il Capo dello Stato non riesca neanche a conseguire la maggioranza relativa, ponendosi dunque in una posizione di estrema debolezza ai fini delle trattative per guadagnare l'appoggio a un

---

[1622] Sul punto si vedano anche J. LE GALL, *La troisième cohabitation: quelle pratique des institutions de la Cinquième République?*, in *Revue du droit public*, 2000, p. 106 ss., P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica francese*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 203-244.

[1623] S. BONFIGLIO, *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese. Atti del Convegno biennale dell'Associazione* ***di*** *diritto pubblico comparato ed europeo (Bari, 22-23 maggio 2008)*, Giappichelli, Torino, 2009.

[1624] *Funditus*, R. CASELLA, *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, p. 557 ss.

[1625] M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in www.astrid-online.it, 19 novembre 2008, p. 5.

esecutivo. Vero è che governi di minoranza sono assolutamente possibili, visto il ruolo assolutamente rilevante dell'esecutivo nell'*iter* legislativo[1626], ma non si può non ricordare che essi rimangono sotto la spada di Damocle della mozione di censura, soprattutto in contesti di forte polarizzazione. Analogamente, non è da escludere che si realizzi su larga scala un fenomeno tipico degli USA, dove accade spesso che i voti espressi alle elezioni presidenziali e a quelle di Camera e Senato non coincidano[1627], benché nel caso statunitense tale dinamica si verifichi in un contesto di bipartitismo perfetto in cui la figura del candidato è selezionata ad ogni livello mediante primarie, un assetto dunque non perfettamente sovrapponibile a quello francese.

In parallelo, nulla esclude che in futuro si verifichi nuovamente uno scioglimento anticipato delle Camere[1628]: in tal caso, a meno che il Presidente della Repubblica non decida di dimettersi per ristabilire l'allineamento, la simultaneità tra le due votazioni verrebbe nuovamente meno: potrebbe a questo punto essere nuovamente necessario procedere all'approvazione di una nuova legge organica per consentire una successiva proroga dell'Assemblea Nazionale[1629] o agire mediante revisione costituzionale per imporre il contemporaneo svolgimento delle due elezioni.

1.3. I poteri del Capo dello Stato nei confronti delle Camere.

È necessario a questo punto occuparsi dei poteri che il Presidente della Repubblica esercita nei confronti delle Camere. In primo luogo, l'art. 10 C.F. dispone la promulgazione delle leggi da parte del Capo dello Stato nel termine di 15 giorni dalla trasmissione da parte del Governo: in questo lasso di tempo vi è comunque la possibilità per il Presidente della Repubblica di chiedere una nuova deliberazione della legge o una revisione di alcuni degli articoli di questa, ma non è possibile esercitare una seconda volta tale prerogativa qualora il Parlamento si esprima ancora nello stesso senso.

In tutti gli altri casi, ai sensi dell'art. 18, il Presidente della Repubblica può inviare dei messaggi alle due assemblee che sono oggetto di lettura, ma senza che possa seguire un dibattito, né tantomeno un voto. Il messaggio può essere altresì letto direttamente dal Capo dello Stato di fronte a un Parlamento in seduta comune appositamente riunito[1630]: solo in tal caso è possibile che si tenga un dibattito, seppur in assenza del Presidente e senza che successivamente le Camere si possano esprimere con un voto[1631]: con tale previsione,

---

[1626] L. PEGORARO, *Il governo in parlamento. L'esperienza della V Repubblica*, CEDAM, Padova, 1983.

[1627] M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile,* cit., p. 6.

[1628] Sul punto più diffusamente S. CECCANTI, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo «quinquennato»,* in G. BALDINI – M. LAZAR (a cura di), *La Francia di Sarkozy*, il Mulino, Bologna, 2007.

[1629] Tuttavia, nonostante nel 2001 il *Conseil Constitutionnel* non abbia eccepito l'illegittimità costituzionale di una simile misura in quanto non metteva a rischio la periodicità delle elezioni, non v'è dubbio che la proroga sia una soluzione di carattere eccezionale, non riproponibile *ad libitum*, v. S. BONFIGLIO, *La forma di governo nella V Repubblica francese*, cit., p. 5.

[1630] *Funditus*, G. CERRINA FERONI, *Il potere di messaggio del Presidente della Repubblica nell'esperienza della V Repubblica francese*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese*, cit.

[1631] Il modello, a detta di alcuni autori, è riconducibile al discorso sullo stato dell'Unione che il Presidente degli Stati Uniti pronuncia ogni anno davanti al Congresso, v. M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, cit., p. 13.

introdotta con la riforma costituzionale del 2008, è caduto il tradizionale divieto per il Capo dello Stato di presentarsi personalmente davanti alle assemblee. Se certamente si tratta di un'attenuazione della rigida separazione tra Capo dello Stato e Parlamento, che rifletteva l'assenza di un rapporto di fiducia, tale innovazione non configura comunque una forma di responsabilità politica del Presidente della Repubblica di fronte alle Camere, dal momento che la scelta di tenere personalmente il discorso è pienamente spontanea e non sussistono mezzi mediante i quali può essere convocato[1632].

Assai significativo, come ricordato anche *supra*, è il potere di sciogliere l'*Assemblée Nationale ex* art. 12 C.F. Nell'ordinamento francese, infatti, è prevista una mera consultazione del Primo Ministro e dei Presidenti delle assemblee prima di procedere alla conclusione anticipata del mandato dei deputati, senza che nulla sia disposto con riferimento all'eventualità in cui tali pareri siano negativi. Gli unici *caveat* sotto questo profilo sono rappresentati dall'obbligo di tenere le consultazioni tra 20 e 40 giorni dopo lo scioglimento, con convocazione dell'Assemblea Nazionale il secondo giovedì successivo, e dal divieto di esercitare nuovamente la prerogativa *ex* art. 12, comma 1, nell'anno che segue le elezioni anticipate.

All'art. 16 comma 5, poi, la *Constitution* fornisce un'ulteriore cautela vietando l'attivazione del potere di scioglimento della Camera bassa durante l'esercizio dei poteri eccezionali da parte del Presidente della Repubblica nei contesti di interruzione del regolare funzionamento dei poteri dello Stato e di grave ed immediata minaccia alle istituzioni repubblicane, all'indipendenza nazionale, all'integrità territoriale o all'attuazione degli obblighi internazionali[1633]. Più in generale, se per l'adozione delle opportune misure da parte del Capo dello Stato è necessaria, ai sensi del comma 1, la mera consultazione, tra gli altri, anche dei Presidenti delle assemblee, il Parlamento recupera una seppur minima centralità a norma del comma 6 quando siano passati 30 giorni di esercizio dei poteri eccezionali. In tale circostanza, infatti, tanto i Presidenti di *Assemblée Nationale* e *Sénat* a titolo individuale quanto 60 deputati o senatori possono chiedere al *Conseil Constitutionnel* di pronunciarsi con un parere pubblico circa la verifica della persistenza dei presupposti legittimanti l'esercizio dei poteri eccezionali. Una simile disciplina mira a evitare l'eccessivo accentramento di poteri nelle mani del Presidente della Repubblica, come avvenuto nel corso della crisi algerina del 1961, quando Charles de Gaulle, pur non sciogliendo l'Assemblea Nazionale, chiese al Parlamento riunito di diritto di "non immischiarsi" nella gestione dell'emergenza e precisò l'impossibilità per l'organo di approvare leggi o mozioni di censura nei confronti del Capo dello Stato, trovandosi all'esterno della sessione ordinaria[1634].

Rimane invece formalmente neutrale la posizione del Capo dello Stato con riferimento ai referendum *ex* art. 11, che vengono convocati da quest'ultimo ma dietro proposta del Governo durante le sessioni o delle due assemblee congiuntamente quando si tratti di disegni di legge riguardanti l'organizzazione dei poteri dello Stato, riforme di rilevanza economica, sociale o ambientale o comunque afferenti ai servizi pubblici o di autorizzazioni alla ratifica di trattati

[1632] A. ROUX, *La clarification des pouvoirs au sein de l'exécutif*, in *La Revue politique et Parlementaire*, 4, 2007, p. 23.

[1633] Tali poteri sono stati attivati una sola volta, dal 23 aprile al 29 settembre 1961, in reazione al c.d. "putsch dei generali", un tentativo fallito di colpo di Stato ordito da alcuni militari francesi di stanza in Algeria contrari alla politica di decolonizzazione promossa da Charles de Gaulle.

[1634] E. GROSSO, *La Francia*, cit., pp. 165-166.

potenzialmente idonei a impattare sul funzionamento delle istituzioni[1635]. Tuttavia, appare chiaro come la possibilità per un Governo che è diretta emanazione del Presidente della Repubblica di proporre la convocazione di un referendum renda il Capo dello Stato pienamente partecipe se non direttamente autore della scelta in oggetto, che gli permette di sottoporre all'elettorato i disegni di legge in una sorta di plebiscito. Anzi, il referendum è pressoché sempre riconducibile a una decisione individuale del Presidente della Repubblica di fatto meramente ratificata dal Governo: si pensi alla consultazione popolare del 1969 avente a oggetto la riforma del Senato e degli enti locali, il cui esito negativo portò alle dimissioni e all'uscita dalla scena politica di Charles de Gaulle[1636]. Chiaramente, ciò non si applica nell'eventualità di *cohabitation*, in quanto il Capo dello Stato non ha la facoltà di aggirare un diniego postogli dal Governo, ma in tal caso è vero anche il contrario, in quanto non ha alcun obbligo di indire il *referendum* proposto dal Consiglio dei Ministri e può dunque paralizzarne la convocazione[1637]. Tale prerogativa si estende agli stessi presupposti, a norma dell'art. 72, anche alle consultazioni degli elettori di una collettività territoriale d'Oltremare per questioni relative all'organizzazione, alle competenze o all'ordinamento legislativo di quest'ultima.

Ad ogni modo, si tratta di una prerogativa raramente utilizzata in tempi recenti, soprattutto su scala nazionale: dopo un primo periodo caratterizzato da *referendum* di importanza estremamente significativa nella definizione degli equilibri politici francesi quali l'approvazione della Costituzione del 1958, l'autodeterminazione dell'Algeria nel 1961 e gli accordi di Évian con il governo provvisorio dell'ex colonia e l'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto l'anno successivo, con il tempo tali consultazioni si sono diradate, riguardando soprattutto trattati europei. Nello specifico, ai sensi dell'art. 11 C.F., gli elettori sono stati consultati con riferimento all'allargamento della CEE a Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia nel 1972 (approvato con ampio margine), alla ratifica del Trattato di Maastricht nel 1992 (i voti favorevoli arrivarono al 51%) e del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa nel 2005, che invece ebbe esito negativo.

Di fatto, il Presidente della Repubblica è messo sullo stesso piano del Parlamento con riferimento alla richiesta di referendum, con la fondamentale differenza rappresentata dall'assenza di un obbligo di raccolta di firme tra gli elettori, che rende difficilmente praticabile tale opzione soprattutto dai gruppi di minoranza[1638]. Tale equiparazione avviene anche *de iure* per quanto riguarda le ipotesi disciplinate dall'art. 54 C.F. di richiesta al *Conseil Constitutionnel* di pronunciarsi sulla presenza di una clausola contraria alla Costituzione in

[1635] Al terzo comma è poi prevista l'eventualità in cui a chiedere un referendum relativo a tali materie siano un quinto dei membri del Parlamento, sostenuti da un decimo degli elettori iscritti alle liste (c.d. *référendum d'initiative partagée*). In tale occasione, l'iniziativa assume la forma di una proposta di legge ed è sottoposta a un duplice limite stringente: da una parte, essa non può riguardare l'abrogazione di una disposizione promulgata nell'anno precedente, dall'altra, sullo stesso oggetto non deve essere stato promosso un referendum negli ultimi due anni. Le Camere devono esaminare la proposta di legge entro un termine di sei mesi con almeno una lettura in ciascuna assemblea decorso il quale, in assenza di deliberazione, è il Presidente della Repubblica a indire il referendum. Sul punto si veda, anche in prospettiva comparatistica, S. LIETO, P. PASQUINO, *L'iniziativa legislativa popolare e referendum: nuove tendenze di riforma in Italia e Francia*, in *Nomos le attualità nel diritto*, 3, 2019.

[1636] Non così Jacques Chirac, il quale, a seguito dell'esito negativo del referendum del 2005, non rassegnò le dimissioni, ritenendo non attinta la propria responsabilità politica.

[1637] E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari-Roma, 2009, pp. 163-164.

[1638] S. BONFIGLIO, *La forma di governo nella V Repubblica francese*, cit., p. 4.

un trattato internazionale. Lo stesso vale, in generale, per il controllo di costituzionalità sulle leggi ordinarie *ex* art. 61.

È infine necessario trattare la compartecipazione di Presidente della Repubblica, sempre formalmente su proposta del Primo Ministro, e del Parlamento al processo di revisione costituzionale. Anche in questo caso, i due organi sono posti sul medesimo piano, con l'obbligo di votazione del medesimo testo in entrambe le assemblee e la necessaria convocazione di un referendum confermativo: tuttavia, il Capo dello Stato è dotato di un'ulteriore prerogativa, ovvero quella di sottoporre al Parlamento in seduta comune il progetto di revisione della Carta, che può essere approvato senza la necessità di una previa consultazione popolare qualora sia raggiunta la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi. Anche nel processo di revisione costituzionale, dunque, si evidenzia una preminenza del Presidente della Repubblica.

2. I rapporti tra Governo e Camere.

Come si è osservato, i rapporti tra Parlamento e Capo dello Stato sono caratterizzati da una preminenza pressoché assoluta del ruolo di quest'ultimo, che ha la possibilità di sciogliere *l'Assemblée Nationale* in qualsiasi momento senza che vi siano espliciti limiti all'esercizio di tale potere, è spesso messo sul medesimo piano delle assemblee (se non favorito) con riferimento all'attivazione di istituti di democrazia diretta e beneficia di una pressoché totale irresponsabilità per gli atti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni nonostante l'indubbio elevatissimo connotato di politicità delle sue prerogative. Tuttavia, l'interlocutore fondamentale delle Camere è indubbiamente rappresentato dal Governo, il cui operato è controllato dal Parlamento ai sensi dell'art. 24, comma 1, C.F. ed è esaminato sotto il profilo dell'analisi delle politiche pubbliche. Al contempo, sotto una prospettiva diametralmente opposta, non sono trascurabili i poteri che il Governo può esercitare con riferimento all'attività parlamentare, specialmente con riferimento all'organizzazione dei lavori e alle modalità di voto.

Anzitutto, la Costituzione francese traccia una linea netta di demarcazione tra Governo e Camere, fissando all'art. 23, comma 1, l'assoluta incompatibilità di cariche interne all'esecutivo con l'esercizio del mandato parlamentare[1639], tanto che è previsto un meccanismo di sostituzione mediante elezioni suppletive di coloro che, eletti deputati o senatori, dovessero essere nominati per svolgere un incarico di governo. Alla radice di tale scelta non vi è solo la volontà di garantire la piena autonomia del Governo dal Parlamento, accentuandone i caratteri tecnici a scapito di quelli politici[1640], ma anche l'intento di fugare tanto l'eventualità di crisi volte a effettuare rimpasti all'interno dell'esecutivo, quanto la possibilità che i principali esponenti di partito assumano cariche di particolare prestigio, consentendo dunque al Presidente della Repubblica e al Primo Ministro di avere ampio margine di scelta di profili che godano della loro piena fiducia[1641]. Sotto questo profilo si evidenzia una nettissima cesura rispetto al modello italiano, che non prevede invece alcuna

[1639] Connotato ritenuto invece da Leopoldo Elia consustanziale alla forma di governo parlamentare, si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.

[1640] A. CANEPA, *Il sistema semipresidenziale. Aspetti teorici e diritto positivo*, Giappichelli, Torino, 2000.

[1641] E. GROSSO, *La Francia*, cit., pp. 159-160.

forma di incompatibilità tra i due mandati, risultando invece un'anomalia che ministri, viceministri e sottosegretari siano selezionati all'esterno dell'organo parlamentare. Tuttavia, come appare evidente, tale dinamica rischia di mettere a repentaglio la consistenza numerica delle maggioranze, soprattutto a fronte della riduzione del numero dei parlamentari[1642]: sotto questo profilo, anche nell'ottica di garantire una partecipazione attiva del maggior numero possibile di membri di Camera e Senato, il legislatore italiano potrebbe intervenire tanto a livello di revisione costituzionale quanto di riforma regolamentare.

La Carta costituzionale francese disciplina dettagliatamente all'art. 28 le tempistiche della sessione parlamentare ordinaria, che dura senza soluzione di continuità dal primo giorno lavorativo del mese di ottobre all'ultimo del mese di giugno, fissando altresì in 120 il giorno massimo di sedute. Tuttavia, il Governo nella persona del Primo Ministro, dopo aver consultato il Presidente dell'assemblea interessata, ha la possibilità di richiedere la fissazione di giorni supplementari di seduta: tale prerogativa è concessa anche alla maggioranza dei membri di ciascun ramo del Parlamento, ma appare evidente come, presupponendo l'identità di appartenenza politica tra Capo del Governo e Presidente d'assemblea, l'esecutivo goda di un canale preferenziale sotto questo profilo. Analoga disciplina vale per la riunione in sessione straordinaria, che deve però avvenire su un ordine del giorno prestabilito *ex* art. 29; unico *caveat* riguarda le tempistiche di un'eventuale nuova richiesta da parte del Primo Ministro, che deve essere presentata entro la fine del mese successivo al decreto di chiusura. In ogni caso, i membri del Governo hanno il diritto di accedere alle due assemblee, di essere auditi quando lo richiedano e di farsi assistere dai commissari governativi[1643].

Il Titolo V è poi appositamente dedicato ai rapporti tra Parlamento e Governo, partendo dalla suddivisione di competenze tra leggi e regolamenti all'art. 33. Sono dettate con legge le norme concernenti diritti e libertà, in materia penalistica e processual-penalistica, di ordinamento giudiziario, elettorale, di creazione di categorie di enti pubblici, di pubblico impiego, di nazionalizzazioni e privatizzazioni, di cittadinanza, stato e capacità delle persone, nonché di successioni e donazioni. Inoltre, sempre con legge sono definiti i principi fondamentali in materia di difesa, autonomie locali, istruzione, diritti reali e obbligazioni, diritto del lavoro e della previdenza sociale e di tutela dell'ambiente. Sono altresì sottoposte a riserva di esame parlamentare le leggi finanziarie e programmatiche, quali quelle volte a individuare gli orientamenti pluriennali in tema di finanza pubblica, nonché quelle sul finanziamento della previdenza sociale. Tutte le altre materie, ai sensi dell'art. 38, sono disciplinate mediante regolamento, che assume dunque un carattere residuale[1644]; tuttavia, è opportuno ricordare che, in assenza di un ricorso governativo al *Conseil Constitutionnel*, qualora con legge si disciplinino materie per le quali sarebbe prevista la competenza regolamentare, non viene meno l'applicabilità del provvedimento[1645].

È necessario ricordare la suddivisione di competenze tra Camere e Governo in contesti di emergenza: a norma dell'art. 35 è necessaria l'autorizzazione del Parlamento per dichiarare lo stato di guerra, ma l'esecutivo può disporre l'intervento all'estero delle forze armate

[1642] Un approfondito studio sul tema è presente in OPENPOLIS, *La partecipazione dei membri del governo ai lavori delle Camere*, in www.openpolis.it, 30 dicembre 2020.

[1643] Si tratta di funzionari incaricati di assistere i membri dell'esecutivo.

[1644] Sul punto si veda anche J.-L. PÉZANT, *All'origine della distinzione tra competenze legislative e regolamentari nella Costituzione della Quinta Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1990, p. 93 ss.

[1645] Più approfonditamente, L. FAVOREU (a cura di), *Le domaine de la loi et du règlement*, Economica, Paris, 1996.

semplicemente informando le assemblee sugli obiettivi perseguiti entro i tre giorni successivi all'inizio delle operazioni, senza che si possa procedere ad alcuna votazione all'esito di un eventuale dibattito. Solo qualora la durata dell'intervento sia superiore ai quattro mesi è necessaria l'autorizzazione del Parlamento alla prosecuzione della missione, anche se il Governo può chiedere che sia l'Assemblea Nazionale a decidere in ultima istanza. Il ruolo assolutamente marginale delle Camere è confermato anche dalla previsione secondo cui, qualora la sessione non sia in corso al decorrere del termine, non vi sia alcuna forma di convocazione d'urgenza, bensì la deliberazione avviene alla regolare riapertura dei lavori. In parallelo, anche per quanto riguarda la dichiarazione dello stato d'assedio la competenza è esclusivamente incardinata nel Consiglio dei Ministri, mentre l'autorizzazione del Parlamento è necessaria qualora lo si voglia prorogare oltre i 12 giorni.

2.1. Il rapporto di fiducia.

Prima di analizzare gli strumenti dei quali è dotato il Governo per influenzare i lavori parlamentari, è necessario trattare il principale elemento di congiunzione tra potere esecutivo e potere legislativo, ovvero il rapporto di fiducia.

Posto che il Primo Ministro eletto (ma non il Governo) deve godere della fiducia dell'Assemblea Nazionale, come già evidenziato *supra*, tale rapporto deve persistere durante il corso del mandato governativo, ma è presunto[1646] (c.d. "non-sfiducia") fin dall'insediamento e può essere soggetto a oscillazioni: ai sensi dell'art. 49 C.F. il *premier* può impegnare la responsabilità dell'esecutivo tanto sul suo programma quanto su dichiarazioni di politica generale, delle quali può essere chiesta l'approvazione anche al Senato (ovviamente senza effetti diretti sulla tenuta del Governo in caso di esito negativo, non sussistendo con la Camera alta un rapporto di fiducia), nonché sul voto di progetti di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale. Negli ultimi due casi, vista l'indubitabile rilevanza di tali provvedimenti ai fini della tenuta economico-sociale del Paese, la procedura registra un particolare *favor* per le esigenze di speditezza del Governo: il progetto si reputa adottato, infatti, a meno che non sia approvata una mozione di sfiducia, presentata entro 24 ore dalla trasmissione dell'atto. Nondimeno, tale facoltà può essere esercitata a discrezione del Primo Ministro per massimo un disegno o proposta di legge in ogni sessione parlamentare. In tal modo, non solo si serrano le file della maggioranza costringendola a superare le proprie riserve, ma la si mette di fronte all'eventualità di uno scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato in caso di dimissioni del Governo[1647].

È altresì possibile la proposta da parte di almeno un decimo dei membri dell'Assemblea Nazionale di una mozione di sfiducia svincolata dall'approvazione di un singolo provvedimento: come nel modello italiano, deve necessariamente trascorrere un periodo di "raffreddamento" prima della votazione (di 48 ore anziché 72), che può avere un esito positivo solo se riceve il consenso della maggioranza dei componenti della Camera bassa[1648].

[1646] *Funditus*, S. GAMBINO, *La forma di governo francese*, in ID. (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 189 ss.

[1647] E. GROSSO, *La Francia*, cit., pp. 172-173.

[1648] A tal fine sono conteggiati soltanto i deputati favorevoli, mentre contrari, astenuti e assenti si presumono a favore del Governo: in questo modo si impedisce che si reiteri la prassi della III e della IV Repubblica caratterizzata da

Qualora ciò accada, come evidente, il Primo Ministro è tenuto a presentare immediatamente le dimissioni proprie e dell'intero Governo al Capo dello Stato. Un *caveat* rispetto all'abuso di tale strumento a fini ostruzionistici è rappresentato dal divieto per il singolo deputato di sottoscrivere più di tre mozioni di sfiducia nel corso di ogni sessione ordinaria e più di una nelle sessioni straordinarie. In ogni caso, è possibile ai sensi dell'art. 51 la proroga delle sessioni ordinarie o straordinarie per consentire la discussione della mozione di sfiducia.

Meno impattante è invece la previsione dell'art. 50-1, che si limita a disciplinare l'ipotesi in cui il Governo renda dichiarazioni, *sua sponte* o su richiesta di un gruppo parlamentare, aventi ad oggetto determinate materie, con dibattito a seguire ed eventuale votazione, se così delibera, ma senza che da ciò derivi alcun obbligo di dimissioni in caso di esito sfavorevole.

2.2. Le modalità di intervento del Governo sui lavori parlamentari.

Entrando in maggior dettaglio con riferimento alle modalità con le quali il Governo partecipa direttamente ai lavori delle due assemblee, tentando di favorire una rapida attuazione del proprio indirizzo politico, viene anzitutto in rilievo l'art. 48 C.F., novellato dalla riforma costituzionale del 2008, che disciplina in modo accurato l'intervento dell'esecutivo nella determinazione dell'ordine del giorno, che ordinariamente viene fissato in modo autonomo da ogni Camera, mentre in precedenza era definito dall'esecutivo, che individuava l'ordine e la priorità di disegni di legge e proposte da trattare[1649]. Il Governo ha infatti la possibilità di riservare due settimane di seduta su quattro all'esame dei testi e allo svolgimento dei dibattiti che ritiene prioritari, potendone inoltre stabilire l'ordine di trattazione. Vi è poi una disciplina speciale per quanto riguarda alcune tipologie tassativamente indicate di progetti di legge (progetti di legge finanziaria o di finanziamento della *sécurité sociale*, testi trasmessi dall'altra assemblea da almeno sei settimane, proposte relative agli stati di crisi e richieste di autorizzazione *ex* art. 35.), che possono essere iscritti con priorità all'ordine del giorno in ragione della loro particolare urgenza.

Sotto un profilo opposto, i poteri di controllo del Parlamento nei confronti del Governo[1650], rafforzati con la riforma costituzionale del 2008 per contrastare l'eccessiva pregnanza dei poteri dell'esecutivo e l'agevolezza delle "corsie preferenziali"[1651], sono estrinsecati mediante tre tipologie di strumenti disciplinati agli ultimi tre commi dell'art. 48. Anzitutto, ogni quattro settimane di seduta almeno una è riservata al controllo dell'attività del governo e alla valutazione delle politiche pubbliche, espressamente prevista in Costituzione a differenza dell'ordinamento italiano[1652]. Entrambe le attività si svolgono con l'assistenza

---

mozioni di sfiducia respinte, ma senza che si esprimesse in dissenso la maggioranza assoluta dei deputati, cagionando spesso le dimissioni dei Primi Ministri, che pure non vi erano tenuti per legge, cfr. E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 172.

[1649] A tale dinamica si consentiva una deroga a partire dalla riforma costituzionale del 1995 con la previsione di una seduta al mese il cui ordine del giorno era definito da ciascuna assemblea.

[1650] Per una più ampia trattazione, si veda P. HOUILLON, *Le contrôle extraordinaire du Parlement*, in *Pouvoirs*, 134, 2010, pp. 59-69.

[1651] P. RIDOLA, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008*: réinventer le Parlement?, in F. LANCHESTER – V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Jovene, Napoli, 2009, 244.

[1652] Per un maggior approfondimento sul tema, anche in prospettiva comparata con il modello francese, si veda P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche nella prospettiva del controllo parlamentare*, in *federalismi.it*, 31, 2022, pp. 15-47.

della Corte dei Conti ed è possibile l'istituzione di commissioni di inchiesta *ad hoc* in entrambe le assemblee per raccogliere le informazioni necessarie e svolgere audizioni di esperti[1653]. È stato dunque istituito all'interno dell'Assemblea Nazionale il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, composto da 36 deputati selezionati in misura proporzionale alla consistenza dei vari gruppi e incaricato di fornire valutazioni ad ampio spettro mediante rapporti trasmessi al Governo, che deve rispondere entro tre mesi mediante un Ministro, la cui replica è poi oggetto di discussione nella settimana dedicata a controllo e analisi delle politiche pubbliche[1654]. Al Senato, invece, ci si è limitati a prevedere all'art. 228 del Regolamento che le commissioni permanenti siano tenute ad informare il Senato e a provvedere al controllo dell'azione di governo, alla valutazione delle politiche pubbliche e al monitoraggio dell'applicazione delle leggi, predisponendo al termine di ogni anno un bilancio completo. Parte della dottrina, tuttavia, ha rilevato che la natura *bipartisan* del controllo e della valutazione delle politiche pubbliche non sia soddisfacente e che spesso si riduca a una mera riproposizione delle dinamiche politiche che caratterizzano le assemblee, ridimensionando dunque l'effettiva espansione delle prerogative parlamentari in materia[1655].

Sotto il profilo del controllo in senso stretto, l'ultimo comma dell'art. 48 dispone che almeno una seduta a settimana, anche nel corso delle sessioni straordinarie, sia dedicata prioritariamente alle interrogazioni presentate da deputati e senatori al Governo e alle risposte dei componenti di quest'ultimo. Inoltre, in modo tale da favorire la partecipazione delle opposizioni (che dunque assumono rilievo costituzionale) al processo di controllo, si prevede che l'ordine del giorno di una seduta ogni mese sia definito dall'assemblea su iniziativa dei "*groupes d'opposition*" e dei "*groupes minoritaires*", intendendo questi ultimi come gruppi dalla consistenza ridotta, senza considerare l'effettivo sostegno o meno alla maggioranza di governo[1656]. Tale possibilità è stata introdotta con la riforma costituzionale del 4 agosto 1995, nel tentativo di valorizzare nuovamente il ruolo del Parlamento e in particolare delle opposizioni[1657].

Sempre trattando di atti di indirizzo, l'art. 34-1 C.F., introdotto anch'esso con la revisione costituzionale del 2008, permette alle assemblee di votare delle risoluzioni a determinate condizioni, ponendo termine a un dibattito risalente all'approvazione della Costituzione del 1958 relativo alla possibilità stessa di utilizzare tali strumenti, al loro oggetto e alla loro eventuale vincolatività, specialmente a fronte di una giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* sicuramente non favorevole a una loro valorizzazione[1658]. L'attuale dettato costituzionale, integrato dalla legge organica n. 2009-403, amplia invece *omnibus* la facoltà di presentare proposte di risoluzioni, accordata tanto ai singoli parlamentari quanto ai

---

[1653] Sul punto si veda R. DICKMANN, *L'inchiesta parlamentare in Francia*, in ID. (a cura di), *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 27-40

[1654] *Amplius*, P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *JusPoliticum - Revue de droit politique*, 6, 2011.

[1655] V. BARBE, *La loi constitutionnelle de « modernisation des institutions » et le Parlement*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese*, cit., p. 65 ss.

[1656] Per un'analisi più specifica di queste definizioni e delle loro possibili interpretazioni si veda E. MATURANO, *Groupes minoritaires et d'opposition : retour sur la signification et l'interprétation de deux notions énigmatiques*, in *Jus Politicum – Revue de droit politique*, 15, 2016.

[1657] Sul punto si veda R. CASELLA, *Francia: la revisione costituzionale del 4 agosto 1995 e il tentativo di rivalutazione del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1999, pp. 401-418.

[1658] Decisioni n. 59-2-DC del 24 giugno 1959 e n. 59-3-DC del 25 giugno 1959 relative ai progetti di regolamento di Assemblea Nazionale e Senato.

presidenti dei gruppi e priva di limitazioni dal punto di vista quantitativo, fatto salvo il divieto di iscrivere all'ordine del giorno due atti aventi il medesimo oggetto. Tuttavia, il secondo comma circoscrive decisamente il margine di applicabilità delle risoluzioni, risultando infatti inammissibili e insuscettibili di essere iscritte all'ordine del giorno tutte le proposte che il Governo ritenga potenzialmente idonee, in caso di adozione o rigetto, a "*mettre en cause sa responsabilité*" o contenenti ingiunzioni a suo carico. L'esecutivo ha dunque un potere di veto su di esse, circoscritto esclusivamente dal punto di vista temporale con termine posto all'iscrizione della proposta all'ordine del giorno[1659], si tratta quindi di niente più che semplici "manifestazion*i* di un'opinione"[1660].

L'apice dell'estensione delle prerogative dell'esecutivo è rappresentato dall'art. 38, che consente al Governo di derogare al riparto di competenze con il regolamento previsto dall'art. 33 richiedendo l'autorizzazione al Parlamento ad adottare entro un termine stabilito misure in materie ordinariamente riservate alla legge mediante lo strumento dell'ordinanza (*ordonnance*). Tali atti sono caratterizzati da un particolare connotato di invasività nelle competenze delle assemblee, se si pensa che non vi è alcun presupposto di necessità e urgenza per legittimarne l'approvazione, bensì solo un vago riferimento a "l'esecuzione del suo programma". Anche dal punto di vista procedurale, sebbene vi sia l'aggravio del previo parere del Consiglio di Stato, la disciplina risulta ben più favorevole all'esecutivo, soprattutto in un contesto di netta omogeneità di orientamento tra governo e maggioranza parlamentare: da una parte, non è previsto un *dies ad quem* tassativamente indicato oltre il quale le ordinanze decadono, ma si rimette a una data indicata dalla legge di autorizzazione delle Camere. Inoltre, l'entrata in vigore avviene al momento della pubblicazione, ma la decadenza sopraggiunge solo se il progetto di legge di ratifica, che deve essere espressa, non è presentato al Parlamento entro la suddetta data, senza che vi siano vincoli temporali per l'approvazione. Infine, il terzo comma dispone che, una volta decorso il termine previsto per l'adozione dell'ordinanza, tali atti possano essere modificati solo con legge nelle materie per le quali tale strumento è previsto.

Rispetto allo strumento del decreto-legge presente nell'ordinamento italiano, questo tipo di atti si distingue certamente per la necessaria autorizzazione all'adozione da parte del Parlamento, ma tale *favor* è ampiamente compensato dall'estensione del novero di materie che possono esserne oggetto, con ampie possibilità di superamento della riserva di legge parlamentare, dall'assenza di un controllo da parte del Presidente della Repubblica (evidentemente superfluo nell'ordinamento francese, data la forte connotazione politica del Capo dello Stato) e soprattutto dalla mancata previsione di alcuna tipologia di presupposto, rientrando nella sfera di competenza del Parlamento la piena discrezionalità sull'opportunità di autorizzare o meno l'adozione di *ordonnances*. Tuttavia, il parallelismo con l'ordinamento italiano è assai appropriato per quanto riguarda l'abuso di tali strumenti[1661]: se il modello costituzionale teoricamente prevedrebbe l'utilizzo delle ordinanze solo in contesti eccezionali e in situazioni di crisi, di fatto queste ultime hanno assunto una posizione di assoluta

[1659] Sul punto si veda anche S. BOCCALATTE, G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008,* in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2009, pp. 2-3.

[1660] M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, cit., p. 15.

[1661] In senso critico Y. GAUDEMET, *Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée*, in AA.VV., *Mélanges en l'honneur de P. Pactet*, Dalloz, Paris, 2003, p. 617 ss. Rivaluta invece in modo positivo il ruolo delle *ordonnances* M. GUILLAUME, *Les ordonnances: tuer ou sauver la loi?*, in *Pouvoirs*, 114, 2005, p. 117 ss.

preminenza, venendo impiegate anche per adottare codici o adeguare l'ordinamento a direttive europee. Tra l'altro, una sentenza del *Conseil Constitutionnel* del 16 dicembre 1999 ha *apertis verbis* consentito al Governo di giustificare la domanda di autorizzazione al Parlamento in base alla mera urgenza, aprendo così la strada a un impiego *extra ordinem* di tale strumento, dal momento che la deliberazione sulla cogenza di una rapida trattazione di una determinata questione è semplicemente rimessa alle valutazioni politiche dell'assemblea[1662]. In compenso, bisogna ricordare che fino alla loro ratifica le *ordonnances* non sono altro che atti amministrativi, dunque sono idonee ad essere oggetto di ricorso davanti al giudice competente su iniziativa di qualsiasi interessato, anche se nella prassi tale possibilità appare remota, dal momento che la giurisprudenza costituzionale stessa ha ammesso l'esistenza di "ratifiche implicite", desumibili dall'approvazione di leggi ulteriori con oggetto differente ma dalle quali si può individuare una manifestazione di volontà alla ratifica[1663].

2.3. L'iniziativa legislativa.

Anche per quanto riguarda l'*iter* legislativo in senso stretto il ruolo del governo è assai rilevante fin dal suo momento genetico, ovvero l'iniziativa, che è affidata congiuntamente al Primo Ministro e ai membri del Parlamento ai sensi dell'art. 39 C.F. Significativo appare come anche dal punto di vista topografico l'iniziativa governativa sia anteposta a quella parlamentare e disciplinata con maggior dettaglio: i disegni di legge sono deliberati dal Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Stato, venendo poi trasmessi a una delle due assemblee[1664]. La legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 provvede poi a disciplinare in maggior dettaglio le condizioni per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa, con l'obiettivo di corredarli di una documentazione utile ad agevolare un esame completo e consapevole da parte delle Camere, in mancanza della quale è possibile per la Conferenza dei Presidenti di gruppo bloccarne l'inserimento all'ordine del giorno. In caso di ulteriore disaccordo, tanto il Primo Ministro quanto il Presidente dell'assemblea interessata possono sottoporre la questione al *Conseil Constitutionnel*, che si pronuncia entro otto giorni con una decisione motivata. Tra i vari documenti che devono accompagnare i disegni di legge governativi si segnalano la relazione illustrativa ("*exposé des motifs*"), volta a indicare al Parlamento il senso e la portata delle proposte ad esso presentate[1665], e l'analisi di impatto della regolazione ("*étude d'impact"*)[1666], esclusa però con riferimento ai progetti di legge finanziaria, di finanziamento della *securité sociale*, di programmazione e di ratifica dei trattati internazionali.

[1662] Y. GAUDEMET, *La delega legislativa. Il diritto francese*, in www.astrid-online.it, pp. 3.5.

[1663] Significativa in particolare la sentenza del 29 febbraio 1972, si veda anche ID., *Nota a Conseil Constitutionnel, 23 janvier 1987,* in *Revue du droit public et de la science politique*, 1987, p. 1341 ss.

[1664] È vincolata la prima assemblea di trasmissione dei disegni di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale (*Assemblée Nationale)*, così come dei progetti aventi ad oggetto principalmente l'organizzazione delle autonomie locali (*Sénat*).

[1665] Sul punto si veda S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, CEDAM, Padova, 2008, p. 31 ss.

[1666] Più in dettaglio sull'AIR nell'ordinamento francese F.D. LAFOND, *Francia: la difficile ricerca di un percorso efficace*, in C.M. RADAELLI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, p. 221 ss.

Quanto invece ai poteri di emendamento da parte dei singoli parlamentari, una decisa limitazione è rappresentata dall'art. 40, che subordina l'ammissibilità di tale prerogativa all'assenza di impatto dal punto di vista tanto della diminuzione delle entrate dello Stato quanto della creazione o dell'aggravio di nuovi oneri per i pubblici poteri. Sempre in tema di inammissibilità di emendamenti e proposte, il Governo e l'assemblea, nella persona del Presidente, sono posti sul medesimo piano quanto alla possibilità di opporre l'irricevibilità per mancato rispetto di una delega *ex* art. 38 o per afferenza a una materia non riservata alla legge; anche in questo caso, qualora emergano conflitti tra poteri, è il *Conseil Constitutionnel* ad essere adito e a dirimere la controversia entro otto giorni.

Anche il Governo può presentare emendamenti sia in aula sia in commissione, in plenaria può inoltre opporsi all'esame di quanti tra di essi non siano stati previamente sottoposti alla commissione. Ulteriormente significativa è la prerogativa *ex* art. 44, comma 3, secondo cui l'assemblea investita, su richiesta dell'esecutivo, deve pronunciarsi su tutto o parte del testo in discussione con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo (c.d. *vote bloqué*[1667]), in modo tale da sopprimere qualsiasi forma di ostruzionismo e da costringere il Parlamento a una scelta secca tra approvazione e reiezione[1668], senza che alcuna conseguenza si produca in caso di voto negativo.

Gli strumenti a disposizione dell'esecutivo per attuare il proprio indirizzo politico in Parlamento sono molteplici e si dispiegano lungo l'intero corso dell'*iter* legislativo: inoltre, ai sensi dell'art. 45 Cost., anche in caso di mancata adozione dopo due letture da parte di ciascuna assemblea o anche dopo una sola, in caso di attivazione da parte del Governo della procedura accelerata senza opposizione congiunta delle Conferenze dei Presidenti di gruppo, il Primo Ministro (ma anche i Presidenti delle assemblee congiuntamente) ha la facoltà di convocare una commissione mista paritetica investita del compito di raggiungere una sintesi sui punti di dissenso proponendo un testo di compromesso. Quest'ultimo a sua volta può essere sottoposto dal Governo all'approvazione delle Camere senza possibilità di proporre emendamenti non concordati con l'esecutivo. Se nemmeno la commissione di conciliazione è in grado di raggiungere un accordo o il nuovo testo non è stato approvato, il Governo può ancora richiedere all'Assemblea Nazionale, dopo un ulteriore esame da parte di entrambe le Camere, di assumere la decisione definitiva esprimendosi sull'ultimo articolato da essa votato, eventualmente integrato da emendamenti del Senato, o sul testo licenziato dalla commissione mista. Appare dunque evidente come la Costituzione stessa cerchi di dotare l'esecutivo del novero più ampio possibile di poteri e prerogative da esercitare in Parlamento, anche a costo di entrare in dettaglio con riferimento a questioni che in altri ordinamenti sono riservati ai regolamenti d'assemblea[1669].

Il Governo ha poi un canale preferenziale anche per quanto riguarda i progetti di revisione costituzionale e i disegni di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale, dal momento che, a norma dell'art. 42 comma 2, il testo sul quale si svolge la discussione in prima lettura davanti all'assemblea a cui è stato trasmesso per prima è quello presentato

---

[1667] Una comparazione con la proposta di introdurre un simile strumento in Italia avanzata durante il processo di revisione costituzionale promosso dal Governo Renzi tra 2014 e 2016 è presente in A. RIDOLFI, *L'introduzione del "voto bloccato"*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, aprile 2014.

[1668] M. CALAMO SPECCHIA, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, in *DPCE online,* 1, 2018, pp. 11-12.

[1669] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 21.

dall'esecutivo, derogando, in virtù di quella che è stata definita una concezione "maggioritaria" del potere di revisione della Carta[1670], alla previsione generale secondo cui ci si basa sull'articolato adottato dalla commissione competente o, in mancanza, su quello pervenuto in Aula. Anche con riferimento alle commissioni permanenti sussiste una possibilità di deroga all'ordinario invio ad esse di disegni e proposte di legge: tanto il Governo quanto l'assemblea interessata, infatti, possono chiedere *ex* art. 43 comma 2 l'esame da parte di una commissione istituita *ad hoc*.

Anche dal punto di vista procedurale, il Governo ha la possibilità di accelerare l'*iter* parlamentare dei suddetti disegni di legge: ai sensi dell'art. 47 C.F., infatti, esso ha la possibilità di escardinare un disegno di legge finanziario dalla Camera bassa e trasmetterlo al Senato qualora la prima non si sia pronunciata entro 40 giorni dalla presentazione. Il Senato, a sua volta, deve deliberare entro 15 giorni; tuttavia, in assenza di una pronuncia entro 70 giorni, il contenuto del disegno di legge è recepibile all'interno di un'ordinanza. Analogo procedimento, ma con termini rispettivamente di 20, 14 e 50 giorni, vale per i disegni di legge sul finanziamento della previdenza sociale (art. 47-1). In caso di mancata approvazione della legge finanziaria prima dell'inizio dell'esercizio, il Governo deve richiedere senza indugio alle Camere l'autorizzazione a riscuotere le imposte, potendo al contempo stanziare con decreto le risorse per far fronte a impegni di spesa già oggetto di approvazione. In ogni caso, i termini sono sospesi quando il Parlamento non è in sessione e, con esclusivo riferimento ai ddl in materia di previdenza sociale, anche quando le Camere hanno deliberato di non riunirsi.

3. *Gli sviluppi più recenti: tra assestamento della forma di governo e sconvolgimento del sistema dei partiti.*

Uno dei principali elementi che caratterizzarono la stagione di riforme istituzionali del 1958 fu senza dubbio la revisione della legge elettorale dell'Assemblea Nazionale: tra i più significativi fattori alla radice dell'instabilità delle maggioranze a sostegno degli esecutivi durante la IV Repubblica era annoverato infatti il sistema proporzionale puro, che favoriva l'assegnazione dei seggi a molteplici forze politiche, che andavano poi a comporre coalizioni assai eterogenee, spesso basate su accordi ed equilibri fragilissimi e dunque frequentemente oggetto di divisioni sfocianti in crisi di governo. L'impostazione proporzionale è stata sostituita dunque da un sistema articolato in collegi uninominali nei quali vengono eletti al primo turno i candidati che abbiano conseguito la maggioranza assoluta dei voti espressi; qualora questo non avvenga, sono ammessi a partecipare a un secondo turno tutti i candidati che abbiano oltrepassato una determinata soglia percentuale di suffragi, da parametrare in base al numero degli astenuti. Come appare evidente, tale sistema favorisce i partiti di maggiori dimensioni, più in grado di coagulare al primo turno un sostegno tale da permettere loro di superare le soglie minime e di affrontarsi poi al ballottaggio, che, soprattutto all'esito dell'allineamento a livello temporale tra i mandati del Capo dello Stato e della Camera bassa, generalmente su scala nazionale producono risultati simili a quelli verificatisi nella votazione del Presidente della Repubblica, consentendogli dunque di ottenere una maggioranza all'interno dell'*Assemblée Nationale*. Tale dinamica è stata oggetto di numerose perplessità

[1670] M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, cit., p. 16.

in dottrina, tanto che ci si è domandati se effettivamente esista ancora una legittimazione autonoma degli eletti dell'*Assemblée Nationale* e non si tratti invece solo di proiezioni della figura del Presidente della Repubblica nei vari collegi[1671].

Una legge elettorale così congegnata ha prodotto, come appare evidente, significative conseguenze sul sistema dei partiti, che si è evoluto verso un'articolazione bipolaristica, almeno fino al 2012, e ha favorito una tendenziale alternanza tra le forze politiche che hanno espresso il Capo dello Stato. Dall'approvazione della nuova Carta costituzionale, infatti, il sistema bipolaristico francese si è mantenuto pressoché stabile per decenni con la cosiddetta "quadriglia bipolare"[1672], nonostante l'emersione di una formazione di estrema destra quale il *Front National*, in grado di raggiungere addirittura il ballottaggio nel 2002 con il proprio *leader* Jean-Marie Le Pen a scapito del Partito Socialista, e la crisi del Partito Comunista Francese, che ha sofferto la concorrenza a sinistra di nuove formazioni a partire dagli anni Novana. In linea generale, nonostante al primo turno si fossero spesso presentati molteplici candidati a Presidente della Repubblica rappresentanti forze politiche di natura e orientamento assai variegati, il dualismo al secondo turno tra neogollisti e liberal-democratici (UDF) da una parte e socialisti e altri partiti di sinistra dall'altra non aveva pressoché mai sofferto eccezioni[1673].

Nel 2017, tuttavia, dopo che il Presidente uscente François Hollande terminò il proprio mandato senza ricandidarsi, il *Parti Socialiste* registrò una scissione promossa dall'ex ministro dell'economia, dell'industria e degli affari digitali nel governo Valls Emmanuel Macron, che fondò il movimento liberale ed europeista *La République En Marche*, coalizzata nella tornata elettorale con il *Mouvement Démocrate*, erede dell'UDF. In parallelo, sia all'estrema sinistra sia all'estrema destra emergevano con forza e raggiungevano percentuali di assoluto rilievo le formazioni antisistema *La France Insoumise*, guidata da Jean-Luc Mélenchon, e *Front National*, che candidava all'Eliseo Marine Le Pen, figlia del fondatore del movimento[1674]. Le elezioni registrarono per la prima volta la storica esclusione dal secondo turno tanto dei neogollisti *Les Républicains*, non certo agevolati dagli scandali giudiziari che coinvolsero il proprio candidato François Fillon, quanto dei socialisti, che con il 6,36% raggiunto da Benoît Hamon ottennero il peggior risultato della propria storia recente. Le percentuali che permisero a Emmanuel Macron e Marine Le Pen di accedere al ballottaggio furono assai esigue (rispettivamente 24,01% e 21,30%), di poco superiori al 20,01% di Fillon e al 19,58% di Mélenchon: il secondo turno registrò poi il successo schiacciante di Macron con il 66,10% dei voti. In parallelo, alle elezioni legislative le liste filo-presidenziali ottennero ben 350 seggi su 577 all'*Assemblée Nationale*, conseguendo senza difficoltà la maggioranza assoluta, mentre il Front National si aggiudicò solo 8 seggi nonostante il 13,20% al primo turno, sfavorito da un minor radicamento sul territorio e dalla

[1671] R. PONCEYRI, *La Cinquième République au risque de l'hyperprésidentialisme*, in *La Revue politique et Parlementaire*, 3, 2007, pp. 176 ss.

[1672] Espressione coniata da M. DUVERGER, *Le système politique français*, XXI ed., P.U.F., Paris, 1996.

[1673] Sul punto si veda M. LAZAR, *La Ve République et le partis, les partis et la Ve République*, in F. LANCHESTER – V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit.,

[1674] Per un maggior approfondimento si veda F. PALAZZI, *Prendere il populismo sul serio. Note sulle ultime elezioni presidenziali in Francia*, in Y. MÉNY ET AL., *La République Jupitérienne. Profilo politico-istituzionale della Francia contemporanea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Nello stesso volume, con specifico riferimento a LFI, si v. M. STAMBAZZI, *Sesta repubblica, populismo e "futuro in comune". Il progetto di riforma costituzionale di Mélenchon e della France insoumise*.

tendenza delle altre forze politiche di coalizzarsi contro di esso nei collegi uninominali ove era riuscito ad accedere al ballottaggio; riuscì invece a contenere i danni lo schieramento gollista, che con 112 eletti risultava la prima forza di opposizione. Nonostante la totale ridefinizione degli equilibri interni al sistema dei partiti, quindi, la corrispondenza di orientamento tra Presidente della Repubblica e *Assemblée Nationale* fu ampiamente garantita; tuttavia, in un quadro così frammentario potrebbe divenire opportuno chiedersi se un sistema così congegnato non rischi di favorire una iper-rappresentazione delle forze di maggioranza, dal momento che con il 28,21% dei voti ottenuti al primo turno la lista *La République En Marche* si è ritrovata a ottenere 310 seggi (il 53,72%), senza contare i 42 eletti di *MoDem*, che aveva ottenuto il 4,12%.

Ad ogni modo, nel primo quinquennio di presidenza Emmanuel Macron è riuscito a promuovere e attuare il proprio indirizzo politico senza particolari difficoltà, sfruttando la schiacciante maggioranza a lui favorevole, composta in gran parte da parlamentari alla prima elezione e proveniente da esperienze pregresse assai eterogenee. Le relazioni tra Presidente della Repubblica e Parlamento sono state caratterizzate da un andamento ondivago: se in un primo tempo Macron aveva dimostrato interesse a mantenere un rapporto stretto e costante con le Camere, convocandole annualmente in seduta comune per rendere dichiarazioni sulle politiche da lui promosse, con il passare del tempo il Capo dello Stato è stato sempre più frequentemente sostituito dal Primo Ministro in questa dinamica. In parallelo, soprattutto durante la pandemia da COVID-19, il ricorso alle *ordonnances* è divenuto progressivamente più massiccio, nell'ottica di un sempre maggior verticismo nel processo decisionale, nonostante la funzione ispettiva delle Camere non sia venuta meno[1675].

L'assetto partitico non ha registrato modificazioni eccessive nel 2022, fatta salva l'ascesa a destra del movimento Reconquête, guidato da Éric Zemmour; ancora una volta hanno raggiunto il ballottaggio Emmanuel Macron e Marine Le Pen, con successo del presidente uscente, che ha ottenuto una percentuale superiore al primo turno rispetto al 2017 (27,85%), ma inferiore al ballottaggio (58,54%). Se Mélenchon, da parte sua, è riuscito a incrementare di qualche punto i propri consensi, ma non abbastanza da raggiungere il secondo turno, clamoroso è risultato il crollo di *Les Républicains*, fermi al 4,78% della candidata Valérie Pécresse, sulla stessa linea del *Parti Socialiste*, ancora in calo rispetto al 2017, tanto da conseguire solo l'1,75% con il sindaco di Parigi Anne Hidalgo. Del tutto differenti, tuttavia, sono stati gli esiti delle elezioni dell'*Assemblée Nationale*: la coalizione a sostegno del Presidente della Repubblica *Ensemble* ha conseguito 245 seggi su 577, insufficienti per raggiungere la maggioranza assoluta, mentre per la prima volta hanno ottenuto una rappresentanza parlamentare considerevole tanto lo schieramento Nouvelle Union Populaire Écologique et Sociale (NUPES), comprendente LFI, Verdi e Partito Socialista (131 seggi), quanto il *Rassemblement National*, nuova denominazione del Front National, che da solo è riuscito a eleggere 89 candidati, superando almeno parzialmente i propri tradizionali limiti al secondo turno. Anche alle elezioni legislative è proseguita la crisi dei neogollisti, fermi a 61 seggi; tuttavia, il sostegno di 42 deputati dei *Les Républicains* è stato decisivo per garantire l'appoggio esterno ai governi Borne e Attal.

Per la prima volta dalla riforma costituzionale del 2000, quindi, il Capo dello Stato non è riuscito a conseguire la maggioranza assoluta in Parlamento e gli esecutivi di sua emanazione

[1675] P. PICIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento*, cit., pp. 981-984.

si basano sull'appoggio esterno o sull'astensione di parte dell'opposizione. Se indubbiamente la conferma per un secondo mandato del Presidente uscente è tutt'altro che un'anomalia[1676], a fronte di un quadro partitico che sembra mantenere la sua articolazione assai multipolare e di un sistema elettorale che pare non più in grado di assicurare la maggioranza dei seggi alle forze tradizionali potrebbero aprirsi nuove frontiere per il ruolo delle Camere rispetto all'esecutivo. La crescente polarizzazione del sistema partitico[1677] e la presenza di cospicue rappresentanze di tutte le forze politiche di opposizione in *Assemblée Nationale* senza dubbio rende meno agevole l'attuazione in Parlamento dell'indirizzo politico presidenziale, rendendosi così necessari accordi di "non sfiducia" con le formazioni meno ostili alla maggioranza o intese basate su *single issues*, come avvenuto nel caso della recente approvazione della revisione dell'art. 34 della Costituzione, volta a inserire nella Carta la garanzia della libertà di ricorrere a interruzione volontaria di gravidanza. In questo caso, infatti, il progetto di legge costituzionale, depositato il 12 dicembre 2023, ha registrato un *iter* assai spedito grazie alla comunanza di intenti tra le forze politiche di maggioranza e opposizione, che ne ha permesso l'approvazione dopo neanche quattro mesi, il 4 marzo 2024.

Se nel caso in esame la maggioranza è stata assai ampia e trasversale, non altrettanto si può dire per la c.d. "*loi asile et immigration*" (legge n. 2024-42 del 26 gennaio 2024), approvata con il voto favorevole non solo dei neogollisti, ma anche del *Rassemblement National*, generando numerose polemiche anche all'interno del governo stesso, con le dimissioni presentate dal Ministro della Salute Rousseau. Quando questo non è stato possibile, il Governo ha fatto massiccio ricorso allo strumentario che il dettato costituzionale gli attribuisce per garantire l'attuazione del proprio indirizzo politico, in particolare l'art. 49, con un frequentissimo impiego della questione di fiducia, che diviene sempre di più uno strumento ordinario e non una *extrema ratio* per serrare i ranghi della maggioranza[1678]; dall'altra parte, i tentativi delle opposizioni di promuovere mozioni di censura sono stati sempre fallimentari.

Sarà dunque necessario analizzare gli sviluppi e l'evoluzione della forma di governo francese e dei suoi istituti finalizzati a favorire quanto più possibilmente un'identità di orientamento tra Capo dello Stato, Capo del Governo e Assemblea Nazionale e un'attuazione celere ed efficace in Parlamento della linea politica dell'esecutivo a fronte di un sistema dei partiti sempre più polarizzato e caratterizzato da un graduale declino degli schieramenti tradizionali. Se l'impostazione maggioritaria, per non dire iper-maggioritaria, della Costituzione del 1958, oltre a rispondere a esigenze contingenti di speditezza e stabilità, rifletteva un assetto partitico stabile e tendente a un'alternanza di governo e una società tutto sommato abbastanza omogenea, viene naturale chiedersi quanto un sistema così congegnato sia tuttora idoneo a garantire un'efficace rappresentanza politica di un Paese caratterizzato da profondi *cleavages* tra centri storici e periferie e campagne e città, nonché da profondissime tensioni sociali, e recentemente attraversato da movimenti di protesta e contestazione di varia natura e origine.

[1676] Emmanuel Macron è stato il quarto Presidente a essere rieletto, prima di lui anche Charles de Gaulle, François Mitterrand e Jacques Chirac.

[1677] *Funditus,* P. PICIACCHIA*, La V Repubblica è sempre la V Repubblica? Sì, ma…*, in *Nomos Le attualità nel diritto,* 2, 2022, p. 21 ss.

[1678] D. BARAGER, *Le nouveau visage de l'article 49-3*, in *Jus Politicum*, 16 novembre 2022.

IL PRESIDENTE DEGLI STATI UNITI. UNA PROSPETTIVA STORICA DELLA SUA EVOLUZIONE.

di *Diego Romano*

SOMMARIO: 1. La *Convention* di Filadelfia. – 2. La Costituzione americana: divisione dei poteri e *checks and balances*. - 3. L'evoluzione della figura del Presidente. – 3.1. Il Presidente degli Stati Uniti durante il XIX secolo. – 3.2. Il Presidente degli Stati Uniti durante il XX secolo.

1. La Convention *di Filadelfia.*

In tale breve contributo si vuole porre l'attenzione sull'evoluzione della figura del Presidente americano. In particolare, cercheremo di dimostrare che la forma di governo presidenziale degli Stati Uniti, se fin dalle origini sarà contraddistinta dalla indipendenza dell'esecutivo dal legislativo (e, in particolare, dall'assenza dell'istituto della fiducia), solo nel XX secolo assumerà i connotati per cui spesso viene presa a modello: cioè una forma di governo in cui a determinare l'indirizzo politico è sostanzialmente il Presidente[1679].

Nel maggio del 1787, a Filadelfia, si tenne una Convenzione costituzionale con l'obiettivo di formare un governo capace di rispondere alle esigenze dell'Unione e di risolvere le deficienze emerse nella Confederazione[1680].

I partecipanti alla Convenzione (i cosiddetti "Padri fondatori") erano accomunati da un orientamento illuminista e liberale, ispirato da filosofi come Locke, Blackstone e Montesquieu[1681]. Pertanto, miravano a creare un governo basato sul principio della

---

[1679] Sul punto si veda M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 9, laddove l'A. nota che sebbene possa sembrare paradossale anche alla forma di governo statunitense è applicabile la teoria dell'Elia secondo cui "La presidenzializzazione consiste in un processo…per cui i regimi o forme di governo divengono più presidenziali (secondo il senso statunitense) nella loro prassi di questi anni sena che, nella maggior parte dei casi, cambia la struttura caratteristica del loro tipo di regime" (Da L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, I, 2006, p. 5).

[1680] W. U. SOLBERG, *The Federal Convention and the formation of the United States*, *Liberal Art Press, Chicago*, 1987, p. 35 ss. Per un resoconto della Guerra d'indipendenza e degli svolgimenti conseguenti si veda pure G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, Nistri-Lischi Editori, Pisa, p. 11 ss.; A. TESTI, *La formazione degli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, p. 72 ss.; M. A. KRASNER – S. G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1994, p. 29-31, nonché 43-46; G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, Edizioni Italiane, Roma, 1944, p. 38 ss. In estrema sintesi, si può rilevare che la Confederazione, che era stata il primo tentativo di governo degli Stati Uniti dopo l'indipendenza dalla Gran Bretagna, era caratterizzata da una debolezza del governo centrale e da una forte autonomia degli stati individuali. Questa struttura si rivelò problematica poiché il governo centrale non aveva autorità sufficiente per regolare le questioni insorte tra gli stati, raccogliere le tasse o mantenere l'ordine pubblico. Di conseguenza, l'Unione era in pericolo di disgregarsi a causa delle dispute interne e delle inefficienze del sistema. La Convenzione si riunì per affrontare questi problemi e per proporre una nuova Costituzione che avrebbe creato un governo federale più forte e centralizzato, ma che allo stesso tempo avrebbe rispettato i diritti degli stati.

[1681] G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 15; U. MATTEI, *Common law. Il diritto anglo-americano*, UTET, Torino, 1992, p. 145; G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 35 ss. L'A. da ultimo citato nota come la teoria della divisione dei poteri del Montesquieu ebbe un "influsso sulle istituzioni americane pari a quello che Aristotele aveva spiegato sulle istituzioni europee", e che la stessa teoria del Montesquieu era già stata accolta dal Blackstone "il cui libro era nelle mani di tutti i Costituenti".

separazione dei poteri, in cui il potere legislativo, esecutivo e giudiziario fossero affidati a organi distinti e indipendenti[1682].

L'obiettivo era prevenire un'eccessiva concentrazione di autorità in un solo organo, come accadeva in molti paesi europei. Tuttavia, i Costituenti incontravano difficoltà a causa della mancanza di modelli di riferimento: quasi tutte le nazioni del vecchio continente erano monarchie, un sistema che gli americani tendevano a rigettare[1683] perché considerato in contrasto con il principio della separazione dei poteri che desideravano adottare.

L'unico esempio di regno in cui il Parlamento e l'esecutivo erano distinti era la Gran Bretagna, ma anche questa si stava evolvendo verso forme dispotiche sotto Giorgio III[1684].

Si consideri inoltre che, in quell'anno, gli Stati Uniti dovettero affrontare la famosa insurrezione di Shays nel Massachusetts. Questo evento dimostrò come la mancanza di un potere centralizzato, capace di dare coesione ai singoli stati, avrebbe potuto portare rapidamente al disfacimento dell'Unione. George Washington, allora delegato alla Convenzione di Filadelfia, affermò: "Tredici sovrani, ciascuno in lotta contro gli altri e tutti che strattonano la testa federale, avrebbero presto portato alla rovina dell'insieme"[1685].

Tuttavia, nei pensieri dei Costituenti americani era forte il timore che una rigida adesione al principio della separazione dei poteri avrebbe potuto compromettere l'efficienza del governo[1686]. Pertanto, sarebbe stato necessario trovare un equilibrio che permettesse ai poteri

---

[1682] In linea con le teorie dei filosofi suddetti, la funzione legislativa avrebbe dovuto avere il primo posto nella Costituzione federale. Tuttavia, da tale prevalenza della funzione legislativa non si sarebbe dovuti giungere all'automatica conclusione del predominio dell'organo legislativo sugli altri organi costituzionali: lo stesso Montesquieu, difatti, nel suo "Spirito delle leggi" aveva espresso il timore che le assemblee legislative diventassero dispotiche . Si noti pure che il filosofo francese riteneva che il potere esecutivo "viene meglio amministrato da uno che da più" (da MONTESQUIEU, *Spirito delle leggi*, lib. XI, cap. VI, citato in G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit. p. 38).

[1683] Si legga però W.E. LEUCHTENBURG, *La presidenza statunitense nella prospettiva storica*, In A.H. CHÁVEZ (a cura di), *Presidenzialismo e sistema politico. Il Messico e gli Stati Uniti*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1994, p. 120, dove l'A. riporta che John Jay (considerato tra i Padri Fondatori degli Stati Uniti d'America), osservando quanto fossero dolorose le conseguenze di un governo debole, si chiedeva "Dovremmo forse avere un re ?".

[1684] G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 14-15; M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 11; W.E. LEUCHTENBURG, *La presidenza statunitense nella prospettiva storica*, cit., p. 119, laddove l'A. nota che "il sovrano della Gran Bretagna era ben presente nella mente dei Padri fondatori quando elaborarono la Costituzione, sebbene più come avvertimento che come modello". Si veda però G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 31, secondo il quale "nello stesso tempo, il Presidente fu, in un certo senso, una copia, seppur non fedele, del re inglese dell'epoca. Vero è che in quei tempi si insisteva maggiormente sulle differenze, del resto innegabili, fra il re e il Presidente. Ma ciò si spiega ove si tenga conto dei risentimenti che esistevano negli Stati Uniti verso il monarca inglese, ch'era ritenuto, anch'esso, responsabile degli eventi che avevano portato alla secessione". Nello stesso senso del Rizzo si legga G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 14-15, il quale afferma che "i coloni inglesi presero certamente a modello da imitare taluni aspetti della 'monarchia costituzionale', la forma di governo della fase storica allora attraversata dall'Inghilterra: a ciò si deve, probabilmente, la vigorosa affermazione della 'separazione dei poteri' e, d'altra parte, l'assenza di un governo di gabinetto, essendo appena agli inizi l'evoluzione costituzionale inglese in tal senso".

[1685] M. CUNLIFFE, *American Presidents and Presidency*, Fontana Collins, Londra, 1972, p. 21.

[1686] J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Little Brown and Company, Boston, 1878, p. 383, dove si legge che "But, as the objection may be revived, and as a perfect separation is occasionally found supported by the opinions of ingenious minds, dazzled by theory, and extravagantly attached to the notion of simplicity in government, it may not be without use to recur to some of the reasoning by which those illustrious statesmen who formed the Constitution, while they admitted the general truth of the maxim, endeavored to prove that a rigid adherence to it in all cases would be subversive of the efficiency of the government, and result in the destruction of the public liberties". Si veda, tuttavia, anche G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 39 ss., secondo cui "In conclusione, la costituzione creò un sistema di freni e contrappesi alquanto meccanici, che, più che ostacolare la attività di questo o di

separati di collaborare tra loro, superando eventuali conflitti e prevenendo la paralisi del sistema governativo.

Nel Saggio n. 47 del Federalista, James Madison, uno dei più noti Costituenti americani, dichiarava pragmaticamente[1687] che la separazione dei poteri era lo strumento migliore per garantire un governo realmente libero, poiché gli organi di governo, attraverso i collegamenti istituzionali previsti, potevano controllarsi reciprocamente[1688].

2. *La Costituzione americana: divisione dei poteri e* checks and balances.

Dopo un lungo dibattito[1689], la Costituzione statunitense creò due principali centri di potere, entrambi legittimati direttamente dall'elezione popolare[1690]: il Congresso, titolare del potere legislativo (articolo I della Costituzione), e il Presidente, titolare del potere esecutivo (articolo II della Costituzione). Inoltre, venne istituita la Corte Suprema, chiamata a risolvere i conflitti tra i poteri dello stato federale e tra lo stato federale e i singoli stati[1691].

È interessante rilevare che l'adozione di una forma di governo dualistica non costituiva certo una novità. Tuttavia, a differenza delle esperienze contemporanee, il dualismo non era di origine sociale e ad esecutivo monarchico, ma esclusivamente istituzionale[1692].

Si noti che il Congresso era a sua volta diviso in due camere: la Camera dei Rappresentanti e il Senato, con pressoché analoghe funzioni legislative, ma con diverse basi elettorali per diversificare il loro ruolo. Nella prima camera, denominata "*popular branch*", la rappresentanza di ogni Stato doveva essere proporzionale alla popolazione, mentre nel Senato tutti gli stati avrebbero avuto uguale rappresentanza indipendentemente dalla loro

---

quell'organo, finivano con l'ostacolare l'attività di governo (in senso lato) dello stato per garantire il cittadino contro lo stato e gli stati membri contro lo stato federale". Nello stesso senso del Rizzo pure M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., 2007, p. 10.

[1687] Nelle parole di Madison si coglie infatti la volontà dei Padri fondatori di combinare il principio della separazione dei poteri con il principio del bilanciamento dei poteri.

[1688] J. MADISON, *The Federalist*, n. XLVII, in A. HAMILTON – J. MADISON – J. JAY (a cura di), *The Federalist Papers*, Penguin Books, New York, 1987, citato anche da G. D'IGNAZIO, *La forma di governo presidenziale negli Stati Uniti: gli effetti della presidenza Trump*, cit. p. 787. Inoltre, si legga M. A. KRASNER – S. G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 37, laddove gli Autori rilevano che "I saggi conosciuti come Il Federalista (la maggior parte dei quali erano opera di Madison e di Alexander Hamilton) erano originalmente una collezione di scritti polemici a favore della Costituzione, molti dei quali apparsi su giornali locali. Essi rappresentavano una risposta al forte sentimento anticostituzionale che aveva origine dal timore di un potere centrale e affondava le proprie radici nel periodo coloniale".

[1689] Si veda M. A. KRASNER – S. G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 43 ss.; G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 157, nt. 4. Il Negri nota che "Per quanto riguarda (…) l'istituto della Presidenza come centro del potere esecutivo, le polemiche furono varie ed accanite: v'era, infatti, nei costituenti la radicata ostilità contro il Re d'Inghilterra ed i suoi Governatori coloniali, ma perdurava anche il ricordo dei momenti drammatici per la stessa causa dell'Indipendenza, trascorsi a causa della mancata delega a Washington, capo supremo dell'esercito confederale, di solidi e ben definiti poteri esecutivi".

[1690] L'elezione del Presidente fu, in realtà, delineata come di secondo grado secondo un procedimento piuttosto complesso. Per la disciplina e l'evoluzione della elezione presidenziale si rimanda a M. VOLPI, *Libertà e autorità*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 172 ss.

[1691] Per l'analisi della quale si rimanda alle sempre attuali osservazioni di G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 224 ss.

[1692] M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 171.

popolazione[1693](oltretutto, fino al 1913, anno in cui fu adottato il XVII emendamento, i Senatori erano eletti dai singoli Stati e non dai rispettivi corpi elettorali)

L'organo esecutivo e l'organo legislativo erano autonomi l'uno dall'altro, essendo eletti tramite processi elettorali separati, ed erano chiamati ciascuno a esercitare un potere distinto.

Inoltre, al fine di impedire che lo stesso partito (o "fazione", come veniva chiamato dai primi commentatori della Costituzione)[1694] potesse controllare simultaneamente sia la Camera dei Rappresentanti che il Senato e la Presidenza, fu stabilito che ogni due anni si tenesse l'elezione dell'intera Camera e di un terzo del Senato (cosiddette "*midterm elections*"), mentre ogni quattro anni si rinnovasse il mandato del Presidente, dell'intera Camera e di un terzo del Senato.

Tuttavia, vi erano una serie di casi in cui un organo era chiamato a interferire con l'esercizio del potere dell'altro.

Il nuovo sistema costituzionale venne, infatti, progettato come un modello basato su istituzioni che esercitano poteri costituzionali distinti ma parzialmente sovrapposti[1695], evitando così un'eccessiva concentrazione di autorità e richiedendo un costante accordo tra gli organi costituzionali (il cosiddetto sistema dei "*checks and balances*" o dei "pesi e contrappesi")[1696].

Al Congresso furono delegati poteri in maniera molto specifica e precisa dall'articolo I della Costituzione degli Stati Uniti. Infatti, per esso vigeva (e vige tutt'ora) il principio degli *enumerated powers*[1697]. L'enumerazione tassativa dei poteri del Congresso fu intenzionale da parte dei Padri fondatori al fine di limitare il potere del governo federale nei confronti dei singoli stati e dei cittadini.

In altre parole, si stabilì che il Congresso dovesse avere solo quei poteri espressamente elencati nella Costituzione, mentre tutti gli altri poteri dovevano rimanere riservati agli stati o al popolo. Questo principio sottolinea il concetto di governo limitato e decentralizzato, che era fondamentale nella filosofia politica dei padri fondatori degli Stati Uniti.

[1693] Durante la Convenzione di Filadelfia, i delegati si trovarono divisi su come gli stati avrebbero dovuto essere rappresentati nel Congresso. Esistevano due piani principali: ***i)*** il c.d. "Piano della Virginia", proposto dai delegati degli stati più popolosi, secondo cui la rappresentanza avrebbe dovuto basarsi sulla popolazione. Gli stati con più abitanti avrebbero avuto più rappresentanti, favorendo i grandi stati; ***ii)*** il c.d. "Piano del New Jersey", proposto dai delegati degli stati più piccoli, secondo cui la rappresentanza avrebbe dovuto essere uguale per ogni stato, indipendentemente dalla popolazione. Questo avrebbe garantito che i piccoli stati non fossero sopraffatti dai grandi stati. Infine, la formazione scelta per il Congresso fu il risultato del notissimo *Connecticut Compromise*, tra gli stati più piccoli e gli stati più importanti.

[1694] M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 22. L'A. nota come "nel corso della Convenzione costituzionale che approvò la Costituzione del 1787, così come nei decenni successivi, non esistevano ancora negli Stati Uniti partiti politici; piuttosto, i delegati degli Stati si dividevano a seconda delle loro opinioni e, in particolare, a seconda che fossero favorevoli o contrari a rafforzare il potere federale". Sull'evoluzione dei partiti nel sistema americano si veda M. A. KRASNER – S. G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 290-294.

[1695] R. E. NEUSTADT, *Presidential Power*, John Wiley and Sons, New York, 1960, p. 33.

[1696] G. D'IGNAZIO, *La forma di governo presidenziale negli Stati Uniti: gli effetti della presidenza Trump*, cit., p. 787; M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 10. L'A. da ultimo citato nota che "Il meccanismo creato dalla Costituzione statunitense per disciplinare i rapporti tra organi costituzionali, detto dei *checks and balances*, ha suggerito l'immagine di un modello di ispirazione quasi newtoniana nel senso che esso pare essere costruito con lo scopo di creare un costante equilibrio tra organi costituzionali esercitante poteri deliberatamente frammentati e condivisi, in modo tale da mantenere una costante tensione tra forza di segno opposto".

[1697] M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 14.

Al Presidente invece, all'art. 2 della Costituzione, il potere esecutivo fu attribuito in maniera molto generale, ponendo l'attenzione più sui limiti che esso incontrava, piuttosto che sulla concreta portata delle competenze ad esso attribuite[1698].

In effetti, la sezione prima dell'art. 2 della Carta fondamentale americana stabilì semplicemente che "*The Executive Power shall be vested in a President of the United States of America*". Mentre nella sezione seconda e terza del medesimo articolo pone tutta una serie di limiti all'esercizio del potere esecutivo, emblematici del suddetto principio dei "pesi e contrappesi".

I Costituenti stabilirono che il mandato del Presidente fosse di soli quattro anni, ma rinnovabile; che egli ricoprisse il ruolo di comandante in capo delle forze armate degli Stati Uniti (e, in caso di necessità, anche delle milizie statali), ma non potesse dichiarare guerra; che potesse concludere trattati internazionali, ma con l*'advice and consent* del Senato; che nominasse i funzionari federali (e i giudici della Corte Suprema), ma ancora solo su parere e con il consenso del Senato; che potesse porre il veto su una legge approvata dal Congresso, tuttavia quest'ultimo avrebbe potuto superare tale veto con una maggioranza qualificata di due terzi in entrambe le camere; e che il Congresso potesse rimuovere il Presidente (nonché ogni altro funzionario federale) dal suo incarico in caso di tradimento, corruzione o altri gravi crimini contro lo Stato (il cosiddetto "*impeachment*")[1699].

Inoltre, si consideri che, oltre a tali limiti, per così dire "negativi", posti al Presidente (al di là del potere di veto, il quale tuttavia poteva essere superato dallo stesso Congresso), la Costituzione americana autorizzava il Presidente a informare "di tanto in tanto" il Congresso sulle condizioni dell'Unione e a raccomandare l'approvazione dei provvedimenti che avrebbe ritenuto necessari[1700].

In ordine al potere esecutivo è da notare, in aggiunta, che i Costituenti non previdero alcun organo collettivo, ma solo il Presidente e i singoli capi dei dipartimenti. Alexander Hamilton, nel saggio n. 70 del Federalista, ritenne che l'esigenza di non costituire un organo collettivo fosse dettata dall'esigenza di poter sempre individuare la responsabilità del capo dell'esecutivo al fine di evitare che egli potesse nascondersi dietro le decisioni prese dal Consiglio[1701]. Per questo stesso motivo, la Costituzione consentì al Presidente di chiedere pareri ai capi dei Dipartimenti, ma solo per iscritto, in modo che potesse sempre essere chiara la responsabilità delle scelte effettuate[1702].

Infine, si consideri che i primi Presidenti degli Stati Uniti non erano dotati di alcuna struttura burocratica a supporto della loro attività, tanto che dovevano assumere segretari a loro spese[1703].

[1698] *Ibidem*.

[1699] Per una efficace analisi di tali limiti si veda G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 55 ss.; G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 168 ss.; M. A. KRASNER – S. G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 45 ss.

[1700] Così testualmente art. 2, sez. III della Costituzione americana.

[1701] A, HAMILTON, *The Federalist*, n. LXX, in A. HAMILTON – J. MADISON – J. JAY (a cura di), *The Federalist Papers*, cit. Sul punto si veda anche M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 20, il quale ritiene che "Il riferimento alla situazione inglese è esplicito, dove il Re non può essere ritenuto responsabile e il Gabinetto svolge proprio la funzione di essere responsabile innanzi alla nazione dei consigli dati al Re".

[1702] M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 20.

[1703] *Ibidem*.

3. *L'evoluzione della figura del Presidente.*

Nel corso del tempo, la forma di governo presidenziale degli Stati Uniti ha subito un processo di profonda trasformazione, senza che ciò abbia comportato modifiche significative alla sua Costituzione (che risulta la più antica tra quelle vigenti)[1704].

Questo cambiamento è stato il risultato di una serie di sviluppi storici, politici e sociali che hanno influenzato l'interpretazione e l'applicazione delle norme costituzionali. Tale processo ha avuto un impatto significativo sulle istituzioni, le cui funzioni si sono allontanate dal progetto originario elaborato dai Padri Fondatori[1705]. In particolare, i rapporti tra il Congresso e il Presidente hanno subito profonde trasformazioni, posizionando il Presidente come il vero centro politico e istituzionale del sistema di governo[1706].

Ciò si è spesso verificato nei vari momenti delicati che costellano la storia degli Stati Uniti. Infatti, è stato proprio durante le gravi emergenze che il Presidente ha consolidato la sua autorità sugli altri organi costituzionali, facendo leva su due funzioni fondamentali riconosciute dalla Costituzione: primo, l'esercizio del comando in capo delle forze armate degli Stati Uniti e della milizia territoriale dei vari Stati in caso di necessità; secondo, il controllo degli affari esteri degli Stati Uniti[1707]. Come notato in dottrina, la funzione di comandante supremo delle forze armate e organo "normale"[1708] della Federazione nei rapporti internazionali, ha contribuito profondamente all'interpretazione del Presidente come *leader* nazionale.

Ad ogni buon conto, l'esame della figura presidenziale comprende anche la storia degli individui che hanno occupato tale ruolo. Le loro azioni hanno influenzato significativamente l'evoluzione delle istituzioni, espandendone o limitandone l'ambito d'azione a seconda delle circostanze. Spesso, sono stati i Presidenti stessi a delineare teorie al fine di dare una base legale alle proprie azioni[1709].

Si può notare, peraltro, che le conquiste di potere da parte dei Presidenti più autorevoli si sono consolidate nel tempo, diventando utili precedenti per i Presidenti meno autorevoli e fungendo da punto di partenza per nuovi sviluppi per i Presidenti più carismatici[1710].

Prima di analizzare l'evoluzione della figura del Presidente degli Stati Uniti, è importante tenere in considerazione le osservazioni del Tocqueville, a seguito del suo viaggio in America nel 1831, le quali riportò nel celebre libro "La democrazia in America"[1711]. Tocqueville considerò la Presidenza degli Stati Uniti come un organo inferiore e dipendente, un fenomeno

---

[1704] Si veda C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 229; M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 9.

[1705] G. D'IGNAZIO, *La forma di governo presidenziale negli Stati Uniti: gli effetti della presidenza Trump*, in *DPCE Online*, 2023, I, p. 785.

[1706] *Ibidem*.

[1707] G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., 1961, p. 158.

[1708] *Ivi*, p. 177. Il Negri definisce il Presidente organo "normale" della federazione nei rapporti internazionali, poiché nonostante la Costituzione abbia previsto che i trattati siano conclusi dal Presidente con l'*advice and consent* del senato, tuttavia era "pressoché pacifico che, nel pensiero dei padri fondatori, il Senato dovesse agire, nella circostanza, come 'Consiglio del Presidente', alla stregua di notevoli precedenti nella storia costituzionale inglese ed in quella delle colonie americane".

[1709] *Ivi*, p. 158.

[1710] G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., 1944, p. 114.

[1711] A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, trad. it., III, Cappelli, Bologna, 1932.

costituzionale di importanza secondaria rispetto ad altri elementi del sistema americano[1712]. Tale opinione, proveniente da un testimone straordinariamente preciso e acuto, riflette la percezione del periodo iniziale del funzionamento della Presidenza, il quale non lasciava presagire l'importanza e lo sviluppo che l'istituto avrebbe successivamente assunto.

3.1. Il Presidente degli Stati Uniti durante il XIX secolo.

Nel corso del XIX secolo, una fase cruciale nella storia degli Stati Uniti, si è assistito ad una serie di eventi di rilevanza storica che plasmarono il destino e l'identità nazionale dell'America del Nord.

Si pensi alle significative trattative diplomatiche per l'acquisto della Louisiana nel 1803 e della Florida nel 1818, che ampliarono notevolmente il territorio degli Stati Uniti e ebbero impatti duraturi sulla politica interna ed estera del paese.

Inoltre, il secolo XIX fu segnato da conflitti armati di vasta portata, come la guerra contro il Messico nel 1846, che contribuì a definire i confini occidentali degli Stati Uniti, e la guerra di Secessione nel 1861, un momento di sconvolgimento nazionale che mise in discussione l'unità stessa della nazione.

Infine, non va dimenticata la guerra ispano-americana del 1898, un conflitto che vide gli Stati Uniti emergere come una potenza globale e segnò il declino dell'Impero spagnolo.

Nella necessità di affrontare tali sconvolgimenti, si sono formati importanti precedenti costituzionali che hanno costituito il punto di partenza per lo sviluppo di nuove teorie sulla presidenza.

Come già evidenziato, inoltre la personalità e il carisma dei singoli Presidenti ha svolto un ruolo fondamentale nell'evoluzione dell'istituto della Presidenza degli Stati Uniti.

Un esempio significativo è quello di Andrew Jackson, il quale, consapevole della popolarità acquisita durante le cosiddette "Guerre di Frontiera", fu il primo Presidente a bypassare le assemblee legislative per rivolgersi direttamente alla nazione[1713].

Tale pratica, come noto, è stata ripresa e affinata nel tempo, evolvendo nei celebri "discorsi accanto al caminetto" (c.d. "*Fireside Chats*") di Franklin D. Roosevelt e nelle conferenze stampa dei Presidenti Truman, Eisenhower e Kennedy[1714]. Inutile sottolineare che pure questa pratica ha contribuito all'interpretazione del Presidente come *leader* popolare e nazionale.

Oltretutto, in ordine alla elezione del Presidente Jackson, si tenga presente che fu determinante nella vittoria di quest'ultimo la campagna elettorale organizzata dal neocostituito partito Democratico, considerato il primo moderno partito di massa[1715].

[1712] Le opinioni del Tocqueville sull'istituto della presidenza sono riportate in G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 157; G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 97.

[1713] G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 160. Il Negri nota che "Jackson considerò l'investitura popolare, ricevuta attraverso l'elezione, quale determinante di una supremazia presidenziale sul Congresso e sulla Corte Suprema, derivandone così la convinzione che egli fosse responsabile soltanto verso il popolo. (…) Jackson aveva avuto, del resto, la sensazione fisica dell'entusiasmo popolare quando, il giorno del suo insediamento, la Casa Bianca era stata devastata dalla folla dei suoi sostenitori". Nello stesso senso G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 94 ss.

[1714] J. G. RANDALL, *Constitutional problems under Lincoln*, D. Appleton and Company, New York, 1926, citato in G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 159-160.

[1715] J. ALDRICH, *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, The University of Chicago Press, Chicago e Londra, 1995, p. 97 ss.

Tuttavia, un significativo cambiamento nella percezione e nell'attuazione dei poteri del Capo dello Stato federale emerse durante l'epoca di Abramo Lincoln[1716], il primo Presidente eletto dal partito Repubblicano[1717].

La presidenza di Abraham Lincoln coincise con un periodo di significativa tensione tra le regioni settentrionali e meridionali degli Stati Uniti, accentuata dal dibattito in corso sull'abolizione della schiavitù. Tale tensione latente raggiunse un punto critico con la dichiarazione di secessione degli stati schiavisti, innescando così la guerra civile conosciuta come guerra di Secessione.

Lincoln, in risposta alle esigenze belliche, adottò misure di carattere "semidittatoriale"[1718], quali la sospensione del *writ of habeas corpus*, un diritto garantito esplicitamente dall'articolo 1, sezione 9 della Costituzione[1719].

Inoltre, egli esercitò funzioni legislative e persino giudiziarie, giustificando tali azioni in base alle massime "*inter arma silent leges o necessity knowns no law*"[1720] e "*salus reipublicae suprema lex*"[1721].

La sospensione del diritto all'*habeas corpus* rappresentò una delle azioni più audaci compiute da un presidente nel XIX secolo. Sebbene la Costituzione degli Stati Uniti consentisse la possibilità di sospendere tale diritto in circostanze di pubblica necessità, come invasioni e ribellioni, non specificava chi avesse l'autorità di farlo. Tuttavia, poiché questa facoltà era menzionata in una sezione che delineava i limiti all'azione del Congresso nei confronti dei cittadini privati, si presumeva che spettasse al Parlamento[1722].

Sfruttando il silenzio della Costituzione (che d'altra parte, come visto, se elenca in maniera tassativa i poteri del Congresso, è invece molto generale nel delineare le competenze del Presidente) e la mancanza di precedenti giurisprudenziali da parte della Corte Suprema, Lincoln fece un ampio utilizzo della sospensione dell'*habeas corpus*. Egli giustificò le sue azioni sostenendo che fossero necessarie per preservare l'Unione, sottolineando che non stava violando la Costituzione, bensì difendendola[1723].

Inoltre, l'operato di Abraham Lincoln contribuì in modo determinante a risolvere a favore dello Stato federale il noto contrasto tra federalisti e anti-federalisti. Durante la guerra civile americana, si assistette alla vittoria del governo centrale abolizionista su un gruppo di stati schiavisti[1724].

[1716] G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 97 ss.

[1717] Il partito Repubblicano nacque da una scissione, in virtù delle sue posizioni antischiaviste, dal partito dei *Whigs*, a sua volta nato nel 1840 e di stampo maggiormente conservatore rispetto al partito Democratico. Sul punto si veda M. A. KRASNER – S. G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 285 ss.

[1718] *Ivi*, p. 98.

[1719] Art. I, sez. 9, clausola 2: "Il privilegio dell'*Habeas Corpus* non sarà sospeso se non quando, in caso di ribellione o invasione, lo esiga la pubblica sicurezza". La sospensione del diritto all'*habeas corpus* consentiva alle autorità di detenere le persone senza portarle davanti a un tribunale o a un'autorità giudiziaria per valutare la legalità della loro detenzione.

[1720] G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 98, nt. 1.

[1721] G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 161.

[1722] *Ibidem*.

[1723] Si veda J. G. RANDALL, *Constitutional problems under Lincoln*, cit., p. 24 ss., laddove l'A. nota che i limiti derivanti dalla formula politica dello stato, affidati costituzionalmente alla tutela del Congresso e della Corte Suprema, funzionavano ben poco.

[1724] G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 99-100. È vero che gli stati schiavisti si riunirono in una confederazione, dandosi una propria bandiera, una propria Costituzione ed un proprio Presidente, tuttavia risulta chiaro che fu uno scontro letto nei termini di un interesse generale che prevalse su degli interessi particolari.

Si noti, tuttavia, che dopo la guerra civile e l'intensa azione presidenziale di Lincoln, si aprì la c.d. "età della Ricostruzione" contraddistinta da una assoluta preminenza del potere legislativo[1725]: "l'attività del Presidente Lincoln, appunto perché semidittatoriale, anziché accrescere stabilmente i poteri della presidenza, provocò per reazione, successivamente, una 'oscillazione del pendolo' a favore delle assemblee. (…). Insomma, l'opera di Lincoln non portò ad una immediata e definitiva affermazione della forma di governo presidenziale, poiché questa presuppone un accrescimento dei poteri del Presidente, ma sempre entro lo schema dello Stato liberale"[1726].

Fu durante la guerra ispano-americana, alle porte del XX secolo, che la figura del Presidente iniziò a riprendere sostanza e vigore, determinando l'entrata nelle vicende politiche internazionali degli Stati Uniti d'America[1727].

3.2. Il Presidente degli Stati Uniti durante il XX secolo.

Nel XX secolo si assiste al definitivo mutamento degli Stati Uniti d'America in una potenza mondiale.

Tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo, gli Stati Uniti si trasformarono in una delle economie più grandi del mondo. L'industrializzazione, l'innovazione tecnologica e l'abbondanza di risorse naturali favorirono una crescita economica senza precedenti.

La popolazione era passata da meno di quattro milioni nel 1790 a meno di 24 milioni nel 1950 e a circa settantasei milioni alla fine del secolo[1728].

Il grande sviluppo economico aveva reso i confini statali molto meno impermeabili di quanto non lo fossero nel passato, creando una grande interdipendenza tra i medesimi.

Questo sviluppo portò, d'altra parte, a una serie di nuove esigenze, tra cui ad esempio: porre regole per contrastare i monopoli e gli oligopoli che nel frattempo erano venuti

---

[1725] Cfr. W. WILSON, *Congressional Government*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1885. Un giovane Woodrow Wilson, successivamente eletto Presidente, sottolineava come, in quel periodo, il potere fosse saldamente controllato dalla *leadership* del Congresso, con il Presidente che dipendeva dall'organo legislativo persino nelle sue funzioni esecutive; il noto libro dello Wilson deve il nome proprio a tale riflessione. Si veda anche J. BRYCE, *American Commonwealth*, MacMillan, London, 1888, vol. II, p. 712 ss. Il Bryce, sebbene notasse che il Congresso fosse il potere dominante nella forma di governo americana, tuttavia già scorgeva che vi "sono ragioni per ritenere che il Presidente può raggiungere una posizione più alta di quella occupata sin dai tempi della guerra civile…Egli può avere una grande parte da giocare quale *leader* della maggioranza e di rappresentante della sua volontà. Egli è, sotto qualche aspetto, più adeguato a rappresentare ed influenzare la pubblica opinione di quello che sia il Congresso".

[1726] G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 98-99. Si consideri che il conflitto sulla posizione giuridica da accordare agli stati del Sud dopo la loro sconfitta, contrappose violentemente il Congresso al Presidente Johnson; ma il congresso riuscì vittorioso, per quanto l'*impeachment* del Presidente nel 1868 non finì con la condanna di Johnson.

[1727] Si veda la prefazione di Wilson alla XV edizione del suo *Congressional Government*, riportata da G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit. p. 162. Lo Wilson riporta il notevole "aumento dei poteri concesso al Presidente, per il fatto dell'essere la nazione entrata nelle vicende politico internazionali e dall'aver assunto l'amministrazione di territori lontani, ciò che è stata la più sorprendete ed importante conseguenza di quella guerra".

[1728] B. J. HENDRICK, *The age of big business*, Yale university press, New Haven, 1920, p. 25 ss.

creandosi[1729]; regolamentare il commercio tra gli Stati; regolare gli orari di lavoro, il lavoro di donne e bambini e la sicurezza sul luogo di lavoro stesso[1730].

In questo contesto, nonostante persistessero tendenze contrarie, l'idea dello Stato minimo stava gradualmente perdendo vigore. Man mano che diminuiva il valore del principio secondo cui "il miglior governo è quello che interviene meno possibile", l'intervento dello Stato negli affari economici veniva sempre più tollerato ed infine invocato[1731].

A maggio ragione, l'esigenza di un intervento statale si fece pressante durante la cosiddetta Grande Depressione, uno dei periodi più cupi nella storia economica degli Stati Uniti e del mondo. Essa, come noto, ebbe inizio nel 1929 con il crollo della Borsa di New York. Questo evento scatenò una spirale discendente di fallimenti bancari, disoccupazione di massa e contrazione economica su scala globale. Milioni di persone persero i loro risparmi, i loro posti di lavoro e le loro case, mentre le imprese chiudevano i battenti.

Infine, il coinvolgimento degli Stati Uniti nella Prima e nella Seconda Guerra Mondiale e la successiva nascita delle Nazioni Unite segnarono definitivamente l'abbandono dell'isolazionismo americano e l'affermarsi degli Stati Uniti come superpotenza mondiale.

Contestualmente e conseguentemente a tali profondi sconvolgimenti sociali, economici e politici, si passò definitivamente da un governo a prevalenza congressuale a un governo a prevalenza presidenziale.

Innanzitutto, si consideri la figura di Theodore Roosevelt. Nella sua autobiografia, egli delineò la cosiddetta "teoria del servizio" o "*stewardship theory*", che riassume efficacemente il suo approccio alla presidenza: "Ogni funzione e soprattutto ogni alto funzionario è un servitore del popolo e non può accontentarsi del merito negativo di conservare i suoi talenti nel riparo del fazzoletto. Non adottai perciò l'opinione che ciò che fosse imperativamente necessario per la nazione, non potesse esser apprestato dal Presidente senza una specifica autorizzazione ad operare. Pensavo che non fosse soltanto diritto del Presidente, ma suo dovere compiere qualunque cosa che i bisogni della nazione richiedessero, a meno che una tale azione non fosse proibita dalla Costituzione o dalle leggi"[1732].

[1729] Come noto è del 1890 la legge Sherman *Antitrust*, a cui seguì la legge Clayton *Antitrsut* del 1914 e il *Federal Trade Commision Act* istituente l'omonima *Federal Trade Commision*. Tali leggi furono introdotte in risposta all'aumento del potere delle grandi aziende e dei trust che, alla fine del XIX secolo, stavano monopolizzando vari settori dell'economia americana, come quello delle ferrovie, dell'acciaio e del petrolio. Le pratiche anti-concorrenziali di queste grandi imprese, e il loro impatto negativo sui consumatori e sui piccoli imprenditori, spinsero il governo a intervenire per preservare la concorrenza e proteggere il mercato.

[1730] Si veda G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 163, laddove l'A. nota che "Un esempio della pressione dei tempi e del mutato corso delle idee è dato dalla inclusione nella '*platform*' del Partito democratico per le elezioni del 1900 della proposta di istituire un *Department of Labor* per migliorare le condizioni dei lavoratori 'fondamento della prosperità della nazione' e della creazione avvenuta nel 1903, di un Dipartimento per il Commercio ed il Lavoro".

[1731] G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 105.

[1732] T. ROOSEVELT, *Autobiography*, Harcourt Brace and Company, New York, 1931, pp. 308-309, riportato da G. NEGRI, *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 165. Lo stesso Negri rileva come questa concezione trovò vigorosamente contrario lo Chief Justice della Corte Suprema Taft che nel suo trattato (W. H. TAFT, *Our Chief Magistrate and his powers*, Columbia University press, New York, 1916) scriveva: "L'esatta visione delle funzioni dell'Esecutivo, è, secondo quanto concepito, che il Presidente non può esercitare alcun altro potere che non sia chiaramente e logicamente riportabile a qualche specifica concessione o che non sia compreso nella espressa concessione come opportuno e necessario al suo esercizio…Una tale specifica concessione di poteri deve essere contenuta o nella Costituzione federale o in un altro atto del Congresso approvato in esecuzione di quella". Secondo il Nigro la concezione estensiva del primo Roosevelt e la teoria restrittiva del Taft riassumono, da un punto di vista dottrinale, tutta la problematica sui limiti dei poteri presidenziali.

Theodore Roosevelt utilizzò abilmente il sostegno dell'opinione pubblica per superare le resistenze del Congresso e ridimensionare l'influenza della Corte Suprema. Si presentava come un "curatore" degli interessi del popolo, sfruttando la sua autorità di "capo popolare" per promuovere le sue politiche e perseguire le sue riforme. Questa strategia gli consentì di ottenere il consenso della popolazione e di esercitare una forte influenza sul processo decisionale politico, dimostrando la sua abilità nel gestire le dinamiche del potere[1733].

Non è difficile scorgere una certa continuità tra la "teoria del servizio" di Roosevelt e le azioni intraprese da Lincoln nel secolo precedente. Entrambi i Presidenti interpretarono il loro ruolo come un servizio al popolo, con un'interpretazione ampia e dinamica dei poteri presidenziali.

Emblematico del cambio di paradigma nell'interpretazione della figura del Presidente americano è l'evoluzione delle teorie dello Wilson quale scienziato politico. Nel suo "*Congressional Government*", nel 1885, aveva (criticamente) sottolineato la subordinazione dell'esecutivo al Congresso. Invece, nel successivo "*Constitutional Government of the United States*", nel 1908, cambiò radicalmente posizione, descrivendo il Presidente come "la forza unificatrice" del sistema e "il *leader* sia del suo partito che della nazione" e constatando che ove il Presidente fosse stato in grado di "guidare" la nazione, interpretando i suoi bisogni e ottenendo il sostegno popolare, sia il Congresso che il suo stesso partito avrebbero avuto difficoltà a resistere alla sua *leadership*[1734].

Lo stesso Woodrow Wilson, a pochi anni dalla pubblicazione di "*Constitutional Government of the United States*", sarebbe poi divenuto Presidente.

Durante il mandato presidenziale di Wilson, la Corte Suprema dovette determinare se il potere del Presidente di nominare funzionari federali comprendesse anche il diritto di revocarli dai loro incarichi (nel caso specifico, il direttore delle poste dell'Oregon). In questa situazione, la Corte non solo affermò che il potere di nomina implicava anche il potere di revoca, ma confermò giurisprudenzialmente la bontà delle teorie sulla presidenza di Lincoln, Roosevelt e di Wilson stesso. La Corte sostenne, infatti, che il potere esecutivo era stato conferito in termini ampi, supportato da disposizioni specifiche dove si riteneva necessario sottolineare, e limitato da indicazioni dirette quando una limitazione era necessaria. Il fatto che non vi fosse un limite esplicito al potere di rimozione da parte dell'esecutivo indicava chiaramente che non si intendeva imporre alcuna restrizione su questo aspetto[1735]. In poche parole, la Corte Suprema attestò che i poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente non sono tassativi, ma meramente indicativi.

Infine, nel fornire un quadro storico del cambiamento del ruolo del Presidente degli Stati Uniti, è imprescindibile menzionare Franklin Delano Roosevelt. La dottrina concorda nel individuare nelle prime due presidenze di F. D. Roosevelt (1933-1940) il periodo in cui la forma di governo degli Stati Uniti, pur mantenendo il dualismo previsto dalla Costituzione,

---

[1733] G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 112.

[1734] W. WILSON, *Constitutional Government of the United States*, The Columbia university press, New York, 1908, citato da G. RIZZO, *La repubblica presidenziale*, cit., p. 113. E sui lavori di Woodrow Wilson come scienziato politico e per un resoconto della sua presidenza si veda M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 12.

[1735] Myers v. United States, 271 U.S. 52, 118 (1926), il cui testo in lingua originale viene citato in M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 14.

si trasforma in un regime a predominanza presidenziale[1736]. Gli anni delle sue presidenze sono comunemente considerati uno dei tre *turning points* della storia costituzionale americana insieme alla Rivoluzione e alla Guerra civile[1737].

Innanzitutto, si consideri che F. D. Roosevelt venne eletto per quattro mandati consecutivi e solo la successiva adozione del 22° emendamento alla Costituzione[1738] limitò la presidenza a due mandati, al fine di evitare future concentrazioni di potere esecutivo.

Sotto le presidenze Roosevelt, attraverso l'implementazione del *New Deal*, la responsabilità del governo federale nell'economia e nella società crebbe enormemente, segnando un aumento dell'intervento statale che ridefinì i limiti tradizionali della competenza legislativa federale. Le sue politiche keynesiane, legittimate dalla stessa giurisprudenza della Corte Suprema (sebbene dopo un primo orientamento negativo)[1739], portarono a una centralizzazione delle competenze legislative a livello federale, superando le precedenti resistenze. Durante le presidenze di F. D. Roosevelt furono abbattuti simultaneamente i due principali "argini" all'autorità legislativa federale su cui si reggeva lo Stato liberale: da un lato la competenza legislativa dei singoli stati in materia economica e dall'altro la libertà contrattuale dei privati[1740].

Sotto le presidenze di "FDR", inoltre, mutò profondamente il ruolo del Presidente nella definizione dell'indirizzo politico.

Non solo il Congresso subì numerose pressioni da parte del Presidente[1741], ma fu durante questo periodo che la questione della delegazione di funzioni legislative al Presidente si pose in tutta la sua problematicità costituzionale. F. D. Roosevelt, difatti, fece largo uso e in maniera assai ampia di tale strumento[1742].

In un primo momento, la Corte Suprema, pur riconoscendo la possibilità teorica della delega legislativa, stabilì che questa fosse consentita solo se il Congresso avesse fornito un *intellegibile principle*, secondo il quale il Presidente avrebbe dovuto esercitare tale delega. Tuttavia, in due casi del 1935, la Corte Suprema ritenne che mancasse tale principio, dichiarando quindi l'incostituzionalità delle leggi delegate[1743]. Successivamente, pur continuando a richiedere un *intellegibile principle*, la Corte abbassò il livello dei requisiti per

---

[1736] S. FABBRINI, *Il Principe democratico*, Laterza, Roma – Bari, 1999, p. 68 ss.; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., p. 240 ss.; M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 178.

[1737] G. GILMORE, *Le grandi epoche del diritto americano*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 15-20; M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 12.

[1738] Il XXII emendamento, I sezione recita infatti che: "Nessuna persona potrà essere eletta alla carica di Presidente più di due volte (…)".

[1739] M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 12. L'A. nota come, secondo alcune ricostruzioni, la Corte Suprema fu forzata a mutare giurisprudenza ed approvare le leggi federali che introducevano il New Deal dalla minaccia di una revisione costituzionale che avrebbe raddoppiato il numero dei giudici.

[1740], *Ivi*, p. 13.; S. M. Griffith, Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica, Il Mulino, Bologna, p. 333 ss.

[1741] Si legga W. E. LEUCHTENBURG, *Roosevelt e il New Deal*, Laterza, Roma-Bari, 1976, p. 37 ss., per una accurata riflessione delle presidenze di F. D. Roosevelt. L'A, nota come, durante la grave crisi economica, Roosevelt inviava frequentemente al Congresso proposte di legge accompagnate da messaggi. Queste proposte venivano approvate dopo discussioni molto brevi e, in alcuni casi, senza che i membri del Congresso ricevessero un testo scritto, basandosi solo sulla lettura dello Speaker. Un esempio è la legge di riforma del sistema bancario, approvata il 9 marzo 1933 dopo un dibattito di soli trentotto minuti.

[1742] M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 16.

[1743] Schechter Poultry Corp. V. United States, 295, U.S., 495 (1935); Panama Refining Co. v. Ryan, 293, U.S., 388 (1935).

la delega, permettendo di fatto un significativo trasferimento del potere legislativo dal Congresso al Presidente, purché ci fossero una materia e un soggetto chiaramente definiti[1744]. Questo ha consentito al Presidente Roosevelt e poi ai suoi successori di realizzare gran parte del loro programma attraverso l'esercizio di funzioni legislative.

F. D. Roosevelt è inoltre celebre per le sue famose "*Fireside Chats*", le quali permisero una comunicazione diretta e personale con il pubblico, aumentando la fiducia e il sostegno popolare.

Oltre a ciò, si consideri pure che fu solo nel 1939, durante la seconda presidenza di Roosevelt, che nacque una burocrazia presidenziale, cioè l'*Executive Office of the President*[1745]; e che sempre sotto Roosevelt furono create moltissime agenzie federali per attuare i programmi del New Deal, ampliando notevolmente la dimensione e l'influenza del governo federale.

In tale contributo si è cercato di delineare come si è giunti al cosiddetto modello rooseveltiano di presidenza. Si vedrà nei contributi successivi che tale modello è oggi di nuovo in fase di trasformazione[1746]. Ciò che preme però sottolineare è che la preminenza della presidenza statunitense trova le sue radici principalmente nell'emergere dello "Stato interventista" in ambito economico-sociale a partire dagli anni '30, con le politiche del *New Deal*. Questo periodo segnò un rafforzamento progressivo dello Stato federale rispetto agli Stati membri, la diminuzione del monopolio legislativo del Congresso e una significativa espansione dell'amministrazione pubblica federale. Inoltre, la prevalenza presidenziale è stata influenzata dal ruolo del Presidente di capo supremo delle forze armate e di responsabile degli affari esteri, nonché dall'usanza di rivolgersi direttamente alla Nazione. Insomma, la forma di governo dualistica americana è divenuta una forma di governo sostanzialmente presidenziale, poiché nei momenti di emergenza il Presidente americano, oltre che come Capo dello Stato e capo dell'esecutivo, si è posto come *leader* popolare chiamato a guidare la Nazione.

[1744] G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., p. 259 ss. In ordine al "soggetto chiaramente definito" si consideri che sotto la Presidenza di F. D. Roosevelt, come diremo a breve, sorsero varie Agenzie amministrative amministrate da commissari di nomina presidenziale alle quali spesso furono riconosciute deleghe legislative.

[1745] M. COMBA, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello rooseveltiano*, cit., p. 18. Il Comba nota che L'EOP ha consentito da quel momento in poi al Presidente di svincolarsi dalla dipendenza organizzativa nei confronti degli uffici del Congresso ma anche di quelli dei dipartimenti. Inoltre, l'istituzionalizzazione dell'Ufficio del Presidente gli ha permesso anche di elaborare progetti e politiche proprie insieme ai suoi collaboratori più fidati al fine di imporle poi al Congresso.

[1746] Si veda comunque M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 179 ss., per una acuta riflessione sullo stato di salute della forma di governo presidenziale.

L'EQUILIBRIO DEI POTERI E L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA NELL'ESPERIENZA STATUNITENSE, ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL C.D. PREMIERATO.

di *Francesco Menicocci*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Gli Stati Uniti e l'equilibrio tra poteri dentro l'elezione diretta del Presidente. 2. La delega legislativa in un sistema presidenziale: il contributo della giurisprudenza della Corte Suprema nel rapporto tra Congresso e Presidente. 3. Veto presidenziale e Divided Government. Congresso e Presidente in contatto tra scontro e incontro. 4. Prospettive di riforma e conclusioni.

1. *Introduzione. Gli Stati Uniti: l'equilibrio tra poteri dentro l'elezione diretta del presidente.*

Il dibattito intorno alla riforma del cd. Premierato pone numerose questioni circa il ruolo del Presidente della Repubblica, o del Parlamento stesso nei confronti del "nuovo" Presidente del Consiglio eletto "direttamente" dai cittadini, toccando anche, seppur marginalmente, la tematica della legge elettorale. Questi interrogativi possono essere ricondotti dentro una più grande questione: come si va a costituire l'equilibrio tra i poteri dello Stato nell'ordinamento italiano, alla luce del premierato, così voluto dalla maggioranza?

Non si possono dare risposte esaustive alla complessa questione, nonostante il disegno di legge sul premierato non sia il primo tentativo di revisione costituzionale in Italia che tenti di dare una maggiore preminenza all'esecutivo. Ciò che possiamo fare è prendere come spunto dallo scenario del diritto comparato prendendo a riferimento lo Stato che, a prescindere della forma di governo, ha fatto dell'equilibrio tra poteri il principio cardine del proprio ordinamento, denominandolo sistema di *check and balances*: gli Stati Uniti d'America.

L'ordinamento statunitense fonda infatti l'essenza della propria forma di governo presidenziale non secondo un sistema di netta separazione tra i poteri ma in un sistema dinamico dove i 3 poteri tradizionali, come idealizzati da Montesquieu, si controllano e si limitano a vicenda attraverso dei "contrappesi".[1747] La dinamicità del concetto *check and balances* risiede nel fatto che, da un lato è la Costituzione stessa degli Stati Uniti che non disciplina in maniera dettagliata le istituzioni deputate all'esecuzione dei tre poteri, dall'altro la capacità delle istituzioni stesse di innovare lo svolgimento dei poteri.

Mettendo inizialemte da parte il ruolo dell'organo giurisprudenziale, quale arbitro delle controversie costituzionali ed equilibratore dei (e tra) i poteri dello Stato[1748], andremo a vedere come sin dalle origini del forma di governo americano, i poteri si toccano e limitano dentro il momento più importante di una democrazia: quello dell'elezione del Presidente.

[1747]Montesquieu nella sua opera principale, *De l'esprit des lois,*teorizza il concetto di separazione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) per limitare qualsiasi deriva autoritaria da parte di un sovrano e garantire l'esercizio delle libertà dei cittadini. Di Montesquieu è l'espressione <<il potere che frena il potere>>, secondo cui i poteri si limitano e si condizionano a vicenda. Cfr.: MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi,* Barrilot & fills, Ginevra, 1748

[1748]Sull'arbitrarietà della Corte Costituzionale, si è aperto negli anni un interessante dibattito con il quale, da un lato si è messo in evidenza l'emersione dell'organo giurisdizionale durante la fase repubblicana italiana, dall'altra la forte invasività delle sentenze emesse dalla Corte. Cfr.: E.CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, il Mulino, Bologna, II ed., 1999.

Nell'elaborazione della Costituzione americana durante i lavori della Convenzione di Filadelfia (1787), i Padri Costituenti si divisero su due fronti, tra chi era sostenitore dell'implementazione della Confederazione, e chi invece sentiva la necessità di dare vita ad un nuovo Stato, sia in senso diacronico che in senso sincronico[1749], che potesse garantire un equa rappresentanza ai cittadini e agli Stati stessi, dentro un sistema di equilibrio tra poteri In questa visione dei *Costitutional Framers,* l'Esecutivo[1750] centrale aveva il compito di coordinare l'intera attività della Nazione, dentro un sistema di controlli, sia da parte del Congresso, che degli Stati della, ormai, ex Confederazione, ai quali vengono tolti numerosi poteri normativi in favore del governo centrale. Proprio intorno alla natura del vertice dell'esecutivo si consumarono due fondamentali discussioni, relativamente alla modalità di elezione e, soprattutto, sulla configurazione di tale organo, cioè se dovesse essere di tipo collegiale o monocratico. La natura monocratica si sposava in pieno con il fronte dei *federalisti*, sostenitori dell'istanza di un governo centrale più forte e capace di guidare la nazione, in grado di sovrastare le situazioni di stallo da parte degli Stati; di controparte il fronte *antifederalista* vedeva di buon occhio la costituzione di un governo collegiale, difficilmente incline a derive di stampo monarchico, posto sotto il controllo del Congresso.

Per quanto riguarda le modalità di elezione del governo è interessante notare come i *Framers* ponessero l'attenzione sul grado di indipendenza del governo, sia rispetto al Congresso, sia verso l'elettorato, graduando l'equilibrio tra i poteri. Secondo una buona parte dei costituenti il governo doveva essere eletto dal Congresso, in quanto già espressione del voto popolare e soprattutto, l'elezione popolare avrebbe svantaggiato sicuramente gli elettori degli Stati più piccoli in quanto meno rappresentati: solo tramite un Congresso eletto su base statale si sarebbe risolto il dilemma.

Una piccola voce tra i costituenti invece, sottolineava come l'elezione popolare diretta dell'esecutivo garantiva il massimo grado di indipendenza dell'organo rispetto al Congresso che nel disegno di elezione indiretta lo avrebbe visto molto più subordinato alle camere, i cui potenzialmente soggetti a pressioni esterne sulla scelta dell'esecutivo. Lo stesso problema veniva posto anche per l'elezione del Congresso dal momento che i due schieramenti sostenevano due basi elettorali distinte per l'elezione dell'organo legislativo: su base popolare i *federalisti,* su base statale gli *antifederalisti.*[1751] Si raggiunse così un accordo, il cd. *Connecticut Compromise*[1752], secondo cui il Congresso sarebbe stato composto da due

[1749]I due termini si riferiscono ciascuno ad una diversa classificazione delle forme di Stato. Il termine diacronico indica l'evoluzione della forma di Stato in base al mutamento del rapporto tra potere e cittadini (Stato liberale; Stato puralista;....). Il termine sincronico si basa sull'allocazione del potere tra i vari livelli territoriali (Stato centrale, Stato federale,....). Cfr.: L.CUOCOLO, *Le forme di Stato,* pp.95-126, in T.E. FROSINI (a cura di) , *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, il Mulino, Bologna, I ed., 2019.

[1750]Durante la fase di stesura della Costituzione americana, riguardo la natura dell'organo di governo, i *Costitutional Framers* erano timorosi di eventuali derive autoritarie. Cfr.: R. CASELLA, *Stati Uniti: le proposte di riforma dell'Electoral College*, in DPCE Online, n 4/21, p.3317.

[1751]Notiamo che sia lo schieramento della Confederazione a difendere la forza degli Stati all'interno della Nazione, sia come enti primari del potere normativo in grado di mantenere una certa autonomia rispetto al potere centrale, che come decisori dell'organo legislativo nazionale. In realtà, lo Stato federalista non si basa necessariamente sulla preminenza degli Stati sulla Nazione, bensì sulla condivisione della sovranità e la partecipazione degli Stati membri al funzionamento dello Stato federale. Cfr. L.CUOCOLO, *Le forme di Stato,* pp.114-121, in T.E. FROSINI (a cura di) , *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, il Mulino, Bologna, I ed., 2019;

[1752]Cfr.: R.CASELLA, *Stati Uniti: la Corte Suprema e i Faithless Electors del Collegio Elettorale presidenziale*, in NOMOS, n3/2020, p.4.

camere, ciascuna con due criteri e basi elettorali differenti, entrambe però riconducibili ai due schieramenti della Convenzione: la Camera dei Rappresentanti a ciascuno Stato viene affidato un numero di seggi in base al numero di abitanti (*federalisti*)*;* il Senato dove ogni Stato avrebbe eletto due senatori[1753] (stessa rilevanza per gli Stati; *antifederalisti*).

Determinato l'assetto del Congresso, ritorniamo alle questioni sull'esecutivo: forma e modalità d'elezione. Quello che si sarebbero apprestati a compiere i *Framers* fu un salto nel buio, in quanto non c'erano democrazie stabilizzate per come le conosciamo noi, ma si confrontavano esclusivamente con i regni monarchici dell'Europa (eccezione, seppur in parte, per il Regno Unito[1754] che fu il primo Stato ad introdurre la prima forma di parlamentarismo, che avrebbe poi ispirato la nascita delle future monarchie costituzionali tra Ottocento e Novecento). Inizialmente, sembrasse prevalere la scelta dell'elezione attraverso il Congresso, come anche avanzata da buona parte dei *federalisti*, in quanto estromettere le Camere da questo compito, significasse mettere in discussione la loro volontà in quanto "depositarie della volontà della società". Un clima di forte timore verso l'esecutivo ravvisato anche dalla scelta iniziale dei *federalisti* stessi di limitare l'esercizio del potere esecutivo ad un solo mandato, come riportavano le Costituzioni statali dell'epoca[1755], specialmente degli Stati meno popolosi, in quanto temevano una loro sottorappresentazione nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione.

Anche qui, si risolse la questione con un compromesso che fa dell'elezione dell'esecutivo americano un unicum ancora oggi nel panorama del diritto comparato. Affermando solo in un secondo momento l'imprescindibilità dell'elezione popolare, inizialmente minoritaria rispetto all'elezione congressuale[1756], i *Framers* affermarono in Costituzione che l'organo di governo sarebbe stato scelto in un secondo momento dopo l'elezione popolare da parte di un collegio speciale composto dalle persone più meritevoli ed illuminanti della società: l'*Electoral College.* Un collegio di persone scelte (chiamati *Electors*) da ciascuno Stato in base al numero di deputati e senatori ad essi assegnato, che non debbano svolgere alcun ruolo nel Congresso (come riporta l'articolo 2 Sec.I della Costituzione), chiamate a scegliere l'esecutivo della Nazione.

Durante gli oltre due secoli di storia costituzionale americana, ci sono state delle questioni riguardo l'indipendenza del voto degli *Electors*, quanto questo fosse vincolato alla decisione del partito di appartenenza o alla volontà dell'esecutivo, oppure quanto l'Elettore sia, al contrario, troppo libero di esprimere una preferenza senza vincoli, generando il fenomeno dei *Faithless Electors*, coloro che votano in discordia rispetto ai candidati del proprio partito.

La Costituzione americana vive dunque di una costante ricerca dell'equilibrio, così come

---

[1753]Fino al 1913, anno in cui venne emanato il XVII°Emendamento della Costituzione, l'elezione dei Senatori era in mano ai parlamenti statali (*legislative branch*). L'emendamento predispone l'elezione diretta dei senatori e la durata del loro mandato a sei anni (*Section* I dell'emendamento). Cfr.: F.TONELLO, *La Costituzione degli Stati Uniti. Storia, testo in inglese, nuova traduzione, commento e note*, Mondadori Bruno, Milano, 2010; F.CLEMENTI-G.PASSARELLI, *Eleggere il Presidente. Gli Stati Uniti da Roosevelt a oggi*, p.78, elementi Marsilio, 2020.

[1754]Durante la Convention di Filadelfia, Wilson, tra i fautori dell'organo di governo di tipo monocratico, evidenziava come questi, avendo maggiore senso di responsabilità dell'ufficio presidenziale, purché non si prefigurasse una carica, come il Monarca britannico. Cfr.: *The Records of the Federal Convention,* V.1, p. 65, 1878.

[1755]Gli Stati della Confederazione eleggevano il proprio organo di governo attraverso i Parlamenti statali. Cfr: R.CASELLA, *Stati Uniti. Le proposte di riforma dell'Electoral College.*

[1756]Ben due volte nel luglio del 1787, i Costituenti votarono in favore dell'elezione congressuale dell'esecutivo. Cfr. *Ivi,* pp.4-6. Sempre Casella riporta le tesi del *Governeur Morris*, secondo il quale solo una volta poste le condizioni ottimali, l'elettorato sarà in grado di sceglie un uomo meritevole.

voluto dai costituenti stessi, i quali non lasciarono nulla al caso, ma hanno costruito un preciso asse per i poteri, in costante rapporto tra di loro, senza che nessuno di questi venga subordinato all'altro. E non è un caso che l'elezione dell'esecutivo intervenga la Corte Suprema, che attraverso una recente sentenza, la *Chiafalo vs Washington* [1757], ha sancito la possibilità per gli Stati di sanzionare gli Elettori che non rispettano il mandato con il partito di riferimento (o meglio, con il candidato del partito risultato vincente in quello Stato), limitando notevolmente la loro discrezionalità, in favore di una maggiore incisività dell'elettorato e degli Stati stessi, in quanto gli Elettori non sono assegnati su scala nazionale, ma in base ai voti ottenuti dal candidato nello Stato di riferimento[1758]. La sentenza del luglio 2020 ha trovato modo di essere applicata nelle elezioni presidenziali di quell'anno, dove non si è registrato alcun fenomeno di *faithless electors* (306 a 232 in favore di Joe Biden), in seguito ai risultati ottenuti in ciascuno Stato ai candidati, con i delegati che hanno rispettato in pieno il loro mandato.

Perciò, l'elezione del Presidente in via quasi diretta dal popolo ha richiesto, non solo al momento dell'elezione stessa, ma anche storicamente, la partecipazione degli altri due poteri e istituzioni, come forme di contraltari: da un lato, l'*Electoral College* come una sorta di Parlamento in seduta comune (con il solo scopo di eleggere l'esecutivo americano), dall'altro la Corte Suprema che è intervenuta per mitigare il voto degli *Electors.* Tutto questo in pieno rispetto della Costituzione statunitense, la quale però, prevede altri casi scritti e non scritti, di rapporto tra poteri. Anzi, di veri *check and balances* tra istituzioni.

L'elezione del Presidente americano vive dunque di due momenti, sia quello popolare tramite elezione diretta, condizionata poi dal momento collegiale attraverso i voti degli *Electors*, che come detto prima assomiglia al Parlamento in seduta comune. Potremmo quindi pensare che l'elezione del Presidente americano vive di due elementi che rappresentano due cariche italiane: quella del Presidente della Repubblica italiana, eletto collegialmente dal Parlamento in seduta comune, e quella del Presidente del Consiglio così come disegnata dalla riforma del Premierato, eletto dai cittadini.

E forse qui potremmo trovare un'ambiguità. Potremmo infatti pensare che da un lato, la presenza di un'altra istituzione quale quella del Capo dello Stato possa influenzare poi l'azione del Premier eletto direttamente; come già detto però, l'elezione diretta del Premier lo porrebbe in una situazione di preminenza, non solo sul Parlamento, ma nell'eventualità anche sul Capo dello Stato, il quale si vede limitare i suoi poteri, specialmente per la nomina del Presidente del Consiglio.

Nel prossimo paragrafo, vedremo come l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo sia un elemento che nella sostanza garantisce maggior vigore all'istituzione eletta.

[1757]https://www.oyez.org/cases/2019/19-465

[1758]Il numero degli *Electors* è pari alla somma dei deputati e senatori, più una delegazione di 3 Elettori per il *District of Columbia*, come riporta il XXIII°emendamento S*ec.1*, con un totale di 538 voti disponibili. I delegati vengono assegnati in base ai risultati ottenuti in ciascuno dei 50 Stati. Per un caso pratico, alla California spettano 52 deputati insieme ai 2 senatori, con un totale di 54 *Electors.* Di conseguenza, il candidato che ottiene più voti nel territorio californiano, potrà contare su 54 voti all'interno del Collegio Elettorale.

2. *La delega legislativa in un sistema presidenziale: il contributo della giurisprudenza della Corte Suprema nel rapporto tra Congresso e Presidente.*

Analizzato il concetto di *check and balances* tra poteri e tra istituzioni si manifesti nel momento elettorale negli Stati Uniti, analizziamo adesso come questo si manifesti nel momento di esercizio della potestà legislativa dentro l'ordinamento statunitense, cosa dice la Costituzione e come si relazionano le istituzioni tra di loro. Questo passaggio risulta fondamentale in quanto anche nel dibattito italiano sulla riforma del cd.Premierato, emergono delle questioni, alcune antecedenti il progetto di riforma, riguardo ad esempio sul ricorso massiccio al decreto legge da parte del Governo, sull'esercizio della potestà legislativa e delle funzioni ad essa annesse. Sulla condizione del Parlamento esautorato non possiamo soffermarci, ma vorrei riportare brevemente quattro questioni per cui l'esercizio del potere legislativo possa essere fortemente distorto nell'ipotesi del Premierato.

La prima questione riguarda il collegamento tra l'elezione popolare del Premier e la garanzia di un premio di maggioranza alla coalizione collegata. Ora a prescindere dalle discussioni di materia elettorale, questo collegamento ancor più rafforzato (oltre che garantito costituzionalmente) alla luce dell'art.76 della Costituzione, rischia di generare un'automaticità dell'esercizio della delega al Governo senza alcun controllo, se non quello (eventuale) *ex-post* della Corte Costituzionale circa la <<[...] determinazione di principi e criteri direttivi, soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti[1759]>>, con un Parlamento che in via informale si farebbe un mezzo del Governo e non l'esecutore principale della potestà legislativa. La seconda questione riguarda il cd. monocameralismo alternato, una prassi che si è espansa recentemente, dove le fasi dell'iter legislativo sono svolte da una delle due Camere la quale, una volta approvato il testo, lo rimanda all'altra Camera che lo approva ratificando il testo, invece che discuterlo concretamente. Se si guarda l'aspetto positivo, il monocameralismo alternato potrebbe portare una sorta di razionalizzazione nell'approvazione delle leggi[1760]; tuttavia, la perdita di controllo parlamentare da parte di una delle due Camere, che assume una funzione ratificatoria sui disegni di legge approvati dall'altra Camera, non può giustificare questa forma di razionalizzazione dell'iter di approvazione delle leggi, mettendo un esecutivo, già forte del mandato popolare, al confronto con una sola delle Camere (e di maggioranza governativa).

Un terzo elemento è l'assenza nella modifica del premierato sulla parte relativa alla delegificazione del Parlamento al Governo, contenuta negli artt. 76, 77 e 78. Stiamo parlando, come già anticipato in precedenza, dell'esercizio della delega e del decreto legge; quest'ultimo solamente per <<casi straordinari di necessità e d'urgenza[1761]>>. Vista la volontà riformatrice in *favour* di maggiore spazio all'esecutivo, è inevitabile che anche l'esercizio della potestà legislativa ne risenti con uno spostamento verso il Governo, almeno formalmente (o per usare un'espressione più efficace, "almeno sulla carta"), disciplinando anche nuovi modi di controllo da parte del Parlamento sull'esercizio di questa potestà. Invece,

[1759]Cfr.: Art.76 della Costituzione italiana.

[1760]Il referendum costituzionale del 2016 andava a modificare la forma del bicameralismo italiano in senso asimmetrico. I sostenitori di allora mettevano tra le motivazioni di questo passaggio lo snellimento dell'iter legislativo del Parlamento, con il cd. Senato delle Regioni che non andava ad incidere su tutte le materie oggetto di legge; sulle altre materie si andava a concretizzare una sorta di monocameralismo in favore della Camera dei deputati.

[1761]Cfr.: Art 77 della Costituzione italiana.

la riforma si (pre)occupa solamente del rafforzamento elettorale del governo e della sua maggioranza, in virtù della legittimazione popolare, rispetto al Parlamento, che non acquisisce alcun tipo di contraltare[1762], e anche rispetto al Capo dello Stato, il cui ruolo nei confronti del Governo (o del Premier), diviene semplicemente quello di affidare l'incarico al candidato premier vincente, senza poter ricercare un indirizzo politico tra le forze parlamentari e affidare l'incarico di Presidente del Consiglio a chi egli ritenga più opportuno[1763], limitando notevolmente la sua influenza nell'ordinamento e nella formulazione dell'indirizzo politico di governo. Un quarto ed ultimo elemento è la mancanza di presa di posizione da parte della Corte Costituzionale che non si è occupata di pronunciarsi sull'uso massiccio dei decreti legge da parte del Governo, senza indagare sullo status di necessità

Visto che l'esercizio della delega legislativa al governo in ottica dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio presenta un evidente rischio riguardo alla generazione di un forte squilibrio tra esecutivo e legislativo, o meglio tra Governo e Parlamento, con la Corte Costituzionale che sta a guardare (non possiamo determinare se questa interverrà o meno, e in quali modalità), nell'ordinamento statunitense il dibattito sull'esercizio della potestà legislativa da parte dell'esecutivo, come vedremo, ha occupato spazio della dottrina, oltre che della giurisprudenza della Corte Suprema, come vedremo.

Il Presidente degli Stati Uniti è il vertice dell'esecutivo, eletto per via popolare dai cittadini e che gode dunque di una forte legittimazione dentro l'ordinamento americano. Tuttavia, la Costituzione del 1787 assimila il concetto di separazione dei poteri, attraverso un secondo principio che la *Supreme Court* ricava attraverso una lettura estensiva dell'art. I *Sec*.I[1764], ad indicare che l'intera potestà legislativa è esclusivamente esercitata dal Congresso: è il principio (o dottrina) di *non-delegation.*

Questo principio viene ricavato dalla giurisprudenza della Corte Suprema, attraverso alcune sentenze emanate nei primi anni del XIX°secolo, quando il Congresso tentò di affidare l'esercizio del potere legislativo su alcune materie al Presidente e, in un processo inverso, lo stesso Presidente che tentava di esercitare i poteri regolamentari in funzione legislativa. L'intento era quello di tutelare il Congresso da una possibile deriva del potere in favore del Presidente, ma non di privarlo totalmente dell'accesso alla sfera legislativa, dal momento che le sentenze cercano primariamente di delimitare lo spazio di azione del Presidente stesso[1765]. Ma in quale direzione lo fanno?

L'orientamento iniziale della Corte Suprema è quello di salvaguardare la forza degli atti congressuali dall'ingerenza dell'esecutivo. Nella sentenza *Wayman vs Sotuhard*[1766] (1825) la Corte Suprema espresse un concetto importante in tema di separazione, non solo dei poteri, ma anche delle funzioni, affermando che per quanto riguarda le materie importanti, queste

[1762]Maggiori poteri di controllo possono essere acquisiti attraverso una riforma dei Regolamenti parlamentari in linea con la riforma costituzionale, ad esempio, potenziando l'istituto del *question time* verso il Governo. Per un approfondimento Cfr.: (citare un qualsiasi saggio/testo sulla riforma dei regolamenti parlamentari).

[1763]Nel testo del disegno di legge costituzionale n.935/2023, il Presidente della Repubblica, qualora il Presidente del Consiglio sia cessante dalla carica, può conferire l'incarico solamente ad un parlamentare che sia in collegamento con la maggioranza del Presidente eletto o rincaricare il Presidente eletto.

[1764]<<Di tutti i poteri legislativi qui concessi sarà investito un Congresso […]>>

[1765]Cfr.: G.CARAVALE, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004.

[1766]Le parti della sentenza sono riprese dal sito di Constitution Annoted. Cfr.: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S1-4-2/ALDE_00000010/#ALDF_00000096.

<<must be efitirely regulated by the legislature itself>>, mentre per le materie "minori" si può dare una concessione di potere a chi risulti idoneo a *<<to fill up the details*[1767]*>>*.

Si riconosce la legittimità dell'esercizio di potestà normativa in capo ad enti non-legislativi (o extracongressuali), purché sia di dettaglio e di aggiustamento; o meglio, aggiuntiva. La Corte Suprema allo stesso tempo riconosce e circoscrive questo riconoscimento agli altri enti, purché vi sia una disposizione generale da parte del legislatore che indichi le modalità di esercizio della potestà normativa al soggetto più idoneo, a completamento del mandato della norma legislativa.

La modalità di affidamento della delega non è chiara. Ad esempio, qual'è l'atto con il quale il Congresso affida al Presidente, o altro soggetto, la delega su una norma specifica? Oppure, le materie "minori" sono presenti in Costituzione all'art.1 S.8 o vanno ricavate altrove? La sentenza non da risposta a nessuno di questi quesiti, però apre la strada al fatto che l'esercizio di un potere non debba essere esclusivo di un'Istituzione, ma laddove si ravvisano maggiori capacità nel percepire delle specificità di una materia, e così da migliorarle, si possa "concedere" l'esercizio del potere. Questo passaggio mostra ancor di più l'essenza del concetto *shared powers, institution divided*[1768], un'espressione che va letta insieme a quella già riportata di *check and balances*, dandoci ancor di più l'idea dei poteri che si relazionano tra di loro grazie all'operato delle istituzioni che li sorreggono.

Proseguendo il tema sulla delega legislativa, come primo step, la Corte fissa un limite riguardo la competenza da affidare ad altri organi, a prescindere che poi l'atto adottato sia di portata generale o particolare (cioè se sia fonte primaria legislativa che detti i principi della materia, o sia una norma regolamentare/amministrativa che disciplini i dettagli), impedendo, ad esempio, all'Esecutivo di poter legiferare in materia di riforme costituzionali. Un passaggio questo della sent. *Wayman vs Southard* che favorisce l'azione del legislativo (quasi) sempre rispetto a quella dell'esecutivo: è una fase *congressocentrica*[1769]*,* ove si consolida il ruolo preminente del Congresso su quello del Presidente.

La struttura della delega legislativa cambia però circa un secolo dopo quando, con la crisi dello Stato Liberale e l'avvento dello Stato pluralista, e contestualmente la crisi in America del 1929, vi è l'esigenza impellente di dover dare risposte ai cittadini e il Congresso non sembra essere in grado di rispondere in maniera immediata. La svolta avviene con l'elezione a Presidente di Franklin D.Roosevelt nel 1932 al posto del predecessore Robert Hoover; quest'ultimo non fu in grado di rispondere alle gravi conseguenze della Grande Depressione e ciò spinse gli americani, al momento delle elezioni presidenziali del 1932, a votare verso il candidato democratico che ottenne 472 *Electors* su 531 disponibili[1770].

Può sembrare fuori luogo, ma il forte sostegno popolare al presidente Roosevelt, insieme all'esigenza di una risposta rapida alla crisi economica, giustifica quella che sarà la fase

---

[1767]Letteralmente, <<completare i dettagli>> di quella materia. Cfr.: *Sent. Wayman vs Southard,* n. 23***U.S. (10 Wheat.) 1***,* Supreme Court*,* 1825, p.43.

[1768]Molti testi riportano questa espressione quando trattano la forma di governo presidenziale statunitense. Cfr.: G. CARAVALE, *Il Governo Legislatore....;* R.NEUSTADT, *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter,* John Wiley and Sons Inc., Oboken, 1980.

[1769]Cfr.: G.CARAVALE, *Il Governo legislatore...*

[1770]Il successo è ancor più schiacciante se si pensa che la differenza in termini di voti tra i due candidati fu poco più di 7 milioni su un totale di quasi 40 milioni di votanti (circa il 18%). Cfr.: https://uselectionatlas.org/

presidentocentrica[1771], come la chiama la Caravale nel suo testo, in quanto cambia l'orientamento della Corte Suprema e del Congresso stesso, verso un uso maggiore della delega legislativa al Presidente. Non a caso, l'era rooseveltiana hanno dato vita al *New Deal*, un piano di riforme voluto dal Presidente stesso con le quali gli Stati Uniti sono usciti dalla Grande Depressione. Due sono le sentenze principali che delineano la nuova struttura della delega legislativa.

La prima del 1928, è la sent. *J. W. Hampton, Jr. & Company v. United States,* dove l'alta Corte venne chiamata a giudicare sul caso dell'aumento della tariffa applicata alla compagnia, a seguito di una *Proclamation* emanata dal Presidente, un aumento che era maggiore rispetto a quanto riportava il *Tariff Act* (1922). Nello specifico il testo del *Tariff Act* permetteva al Presidente di aumentare o diminuire le tariffe che venivano riportate nell'Atto stesso, in base alle variazioni dei costi di produzione e le conseguenze derivanti dalla competizione commerciale, al fine di titolare le imprese americane. Come accennato nella sentenza del 1825 (riportare il nome), la Corte Suprema precisava come la possibilità di delegificazione fosse limitata alla rilevanza della materia in questione. Dunque, esaminando il caso, i giudici si chiesero se la delega contenuta nel *Tariff Act* ledesse la separazione dei poteri, o meglio, se si trattasse di una concessione che riguardasse da un lato una delle materie importanti, dall'altro se il contenuto della *proclamation* presidenziale fosse idoneo a generare un atto di portata legislativa.

La Corte ribadisce il concetto dell'art.1 *Sec.*I della Costituzione sull'affidamento del potere legislativo esclusivamente al Congresso, fondamentale per una naturale separazione dei poteri. Infatti, i giudici riconducono la *tripartizione* del potere sotto l'espressione di *National Fundamental Law,* secondo la quale se il Congresso delegasse il suo potere legislativo al Presidente, il quale potrebbe arrivare a spogliare i tribunali del loro potere giudiziario, accentrando il potere nelle mani di una sola carica (monocratica per giunta).

Proseguendo con la sentenza però, i giudici riconoscono una possibilità di rottura della *Fundamental Law* da parte del Congresso, riconoscendo la concessione al Presidente solamente in presenza di un *intellgible principle* che giustifichi la delega legislativa. La premessa che fanno i giudici infatti, è la necessità che le *<<three branches>>* possano coordinarsi tra di loro e che questo comporti che uno dei tre poteri possa invocare l'aiuto da parte degli altri due, purché questa *<<assistence from another branch>>* venga determinata nei modi e nei casi di esercizio. L'esigenza di assistenza riconosciuta dalla Corte in quanto l'azione legislativa a volte può risultare assai variegata e toccare numerosi aspetti che richiedono necessariamente l'intervento degli uffici presidenziali, deve essere accostata da *defined limits* determinati dal Congresso, affinché l'apparato presidenziale possa esercitare la propria discrezionalità nel campo della delega, attraverso strumenti di regolazione pubblica. L'eventuale violazione di questi *limits* può essere sanzionata.

Prosegue poi l'alta Corte su quale sia il contenuto della delega, cioè se questa affidi al Presidente l'esercizio concreto della funzione legislativa, con l'emanazione di una fonte primaria che determini anche i principi della materia, oppure l'esercizio di una discrezionalità regolamentare che sia da esecuzione dell'atto legislativo che ha concesso la delega stessa.

[1771]Con questa espressione l'autrice illustra come l'orientamento delle istituzioni, e se vogliamo, l'equilibrio dei poteri si sposti verso una preminenza dell'esecutivo durante il XX° secolo, in quanto la sua azione risulta essere più immediata rispetto a quella del Congresso.

Nella sentenza *Hampton* il verdetto è chiaro[1772]:la prima ipotesi non è fattibile e non è possibile concedervi eccezioni.

Nell'ambito della materia commerciale (che riguarda il caso *Hampton*), il Congresso non è in grado di fissare adeguatamente tutte le numerose tariffe commerciali sul trasporto e scambio merci tra Stati[1773]e così si affida ad una agenzia indipendente, la *Interstate Commerce Commission.* Definite le <<*general rules*>> sulla materia, il Congresso investe l'agenzia di poteri regolamentari su situazioni particolari, determinate dalla legge stessa, e di potere conoscitive sugli aspetti che sfuggono al Congresso sulla materia.

Perciò, la Corte permette al Congresso di avvalersi degli apparati burocratici presidenziali al fine di << *enforce it* (la legge) *by regulation equivalent to law*>>[1774], quasi unendo i due atti come se fossero l'uno il proseguo dell'altro. Tuttavia la richiesta da parte della Hampton Co. era che vi fosse un ampio uso della discrezionalità in capo alla *Commission* per come era concessa dal Congresso, affermando che la determinazione delle tariffe fosse impropria e che questo tipo di delega ad un organo fuori dal Congresso, non era mai stato disposto riguardo l'applicazione di nuove tariffe. In ragione però di quell'impossibilità conoscitiva del Congresso come riportato nella sentenza, la *Supreme Court* dichiara che qualora il Congresso dimostri un *intelligible principle,* ovvero (la sentenza non lo precisa) una motivazione secondo cui la delega per l'esecuzione di alcune funzioni fondamentali[1775] risulti necessaria, e così facendo, l'azione regolamentare dell'organo delegato (in questo caso la *Intestate Commerce Commission*) andrà ad eseguire la volontà legislativa, non presentando una violazione dell'uso del potere legislativo.

La sentenza Hampton risulta così fondamentale perché delinea due criteri che stanno alla base della delega legislativa che abbiamo riportato. Il primo è il concetto di *defined limits*, e cioè il compito per il Congresso di circoscrivere l'esercizio della discrezionalità all'organo amministrativo, sia per l'ambito di azione (la materia), che nelle modalità (compiti e funzioni), costruendo i binari per l'applicazione della delega. Il secondo è quello dell'*intelligible principle*, che sarebbe la base che sostiene la delega, la motivazione e dimostrazione da parte del Congresso sul perché sia giusto ricorrere alla delega. Nel nostro ordinamento parliamo della motivazione che sta alla base della delega che il Parlamento fa al Governo, secondo l'art.76, o la dimostrazione della straordinarietà per il decreto legge (art.77). In conclusione, la Corte Suprema impedisce al Presidente, o qualsiasi altro organo burocratico, di autoassegnarsi una delega legislativa, dal momento che è lo stesso Congresso che la va a costituire nei suoi particolari.

Negli anni '30, dopo la sentenza Hampton e l'avvio del *New Deal* voluto da Roosevelt, il Congresso espanse la concessione di deleghe legislative, non solo nella materia del commercio, ma andando a investire l'esecutivo (Presidente e le tutta la struttura burocratica che sta al di sotto) di una funzione quasi legislativa, arrivando a far discutere gli studiosi se si trattasse di deleghe o di una "abdicazione"[1776] a favore del Presidente riguardo lo

[1772]Cfr.: Sent.*Hampton vs. United States, Supreme Court,* 1928, p.14.

[1773]Sempre nella sentenza, i giudici specificano che sarebbe impossibile per il Congresso dover svolgere questa funzione da solo.

[1774]Cfr.: Sent.*Hampton vs. United States, Supreme Court,* 1928, p.16.

[1775]Si rimanda alla Sent.*Wayman vs Southard* (1825) nella quale la Corte Suprema concedeva la possibilità al Congresso di delegare solo nelle materie non ritenute fondamentali.

[1776]Cfr.: G.CARAVALE, *Il Governo Legislatore....,* pp.196-197.

svolgimento di alcune funzioni legislative. Solamente la Corte Suprema tenta in qualche modo di limitare questa prassi con tre sentenze (due del 1935, la terza del 1941), con l'obiettivo di ri-equilibrare lo strumento della delega legislativa.

La prima sentenza è la *Panama Refining Company vs. Ryan,* il cui contenzioso venne sollevato dalla compagnia petrolifera in merito ad un *Executive Order* che vietava il trasporto di petrolio prodotto in eccesso, rispetto ai limiti della legge statale. La questione arrivò alla Corte Suprema, che cercò di capire se l'*Order* fosse in esecuzione della legge (in questo caso il NIRA*, National Industrial Recovery Act*), oppure se costituisse un esercizio concreto delle funzioni legislative, ledendo così la separazione dei poteri e risultando incostituzionale. Esaminando il caso, i giudici quasi all'unanimità[1777] arrivarono alla conclusione che l'esercizio del presidente fu ritenuto lesivo, in quanto l'*Order* prevedeva l'esercizio di funzioni legislative, intaccando così l'equilibrio tra i poteri. Infatti, l'atto presidenziale non riguardava l'esecuzione di un principio del NIRA, ma bensì riguardava l'introduzione di nuove fattispecie nella materia (in questo caso, il limite produttivo e il divieto al trasporto), ampliando così la portata legislativa della norma stessa. Il Congresso non aveva disciplinato i cd. d*efined limits* riguardo al trasporto petrolifero e così, l'azione del Presidente rappresenta un uso eccessivo della discrezionalità, cascando nel campo dell'uso del potere legislativo.

La seconda sentenza dello stesso anno (1935) è la *Schechter Poultry Corporation vs United States,* la quale affronta l'uso eccessivo da parte dell'esecutivo della delega legislativa concessa sempre dal NIRA, con la sola differenza che stavolta la fattispecie disciplinata in questo caso era prevista dal testo della legge. In particolare, veniva concessa al Presidente l'autorità di poter emanare dei codici di condotta per gli imprenditori, senza che questo fosse avvenuto in presenza di *defined limits,* pur essendo prevista questa concessione di norma. La *Schechter* poi fece rivalsa, sostenendo che l'attività normativa compiuta dal Presidente rappresentasse una violazione della dottrina della *non-delegation*, non tanto perché questa sconfinasse dalla materia prevista, ma quanto per l'assenza totale di standard e linee guida da dover rispettare, facendo si che l'uso discrezionale fosse massimo. La *Supreme Court* dunque, non va stavolta a giudicare tanto l'azione dell'organo delegato, ma va a monte sul testo legislativo, cercando di capire se la concessione fatta dal Congresso sia incostituzionale, o risulti legittima. La Corte in un primo passaggio riporta che la delega concessa dalla *Sec*.III del NIRA <<*is without precedent*[1778]>> in quanto non pone limiti al Presidente, in quanto la redazione dei codici di condotta non avviene secondo una funzione di *rule-making* ma di *law-making*, in quanto sono assenti nella NIRA una definizione sul come raggiungere gli obiettivi delineati in maniera generale dentro la *Sec*.III[1779] e restrizioni alla discrezionalità

[1777]Cfr. *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935). Il verdetto di incostituzionalità fu di 8 voti a favore contro 1, quello del Giudice Cardozo, il quale riteneva che vi fosse la presenza dei cd. *defined limits,* in quanto il Presidente stava cercando di regolamentare il mercato interstatale, in linea con la volontà del Congresso marcata dalla NIRA. Un'interpretazione elastica quella fatta dal Presidente che tuttavia Cardozo ritiene corretta qualora vi sia un'urgenza di risoluzione di un certo problema.

[1778]Cfr.: A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States, 295 U.S. 495 (1935), p. 498; p. 541.

[1779]Cfr.: https://www.archives.gov/milestone-documents/national-industrial-recovery-act. Nel testo della NIRA, nella *Section 1* si constata che vista la situazione di emergenza (derivante dalla Grande Depressione) l'intento del Congresso è quello di promuovere il commercio interstatale, riorganizzando l'industria ed eliminando pratiche sleali, attraverso <<*adequate governmental sanctions and supervision* >>. Nella *Section 3,* ove il governo è investito della facoltà di emanare codici di condotta, quindi in funzione della rimozione delle pratiche sleali, e dove il Presidente ritenga necessario, la NIRA impone due vincoli alla codificazione presidenziale: il primo è che le industrie colpite non impongano restrizioni ingiuste; il secondo è che queste non costituiscano situazioni di monopolio.

presidenziale. Un uso del potere che risulta <<*virtually unfettered*>>(lett. "praticamente incatenato" o illimitato) nelle mani del Presidente e che costituisce, in conclusione, una delega incostituzionale.

Facendo un sunto sulle due sentenze, vediamo come la *Supreme Court* si comporti da attento arbitro cercando di applicare sempre il principio di *non-delegation* per quello che concerne le funzioni legislative, andando a giudicare sia sugli atti presidenziali, ma anche sulla forma della delega che il Congresso ha delineato, cercando di ravvisare ipotesi incostituzionalità sia sul versante presidenziale (uso eccessivo di discrezionalità), sia sul versante congressuale (principi guida poco chiari).

La terza sentenza è la *Opp Cotton Mills vs Administrator* (1941) il *Fair Labor Standards Act,* che affidava all'apparato burocratico il compito di definire l'aumento dei salari all'ora per alcune categorie di lavoratori del commercio intestatale e di stilare una graduatoria delle imprese del settore. La legge emanata dal Congresso determinava quantitativamente l'aumento salariale (0,40$ per ora) e qualitativamente (<<affinché non incedesse con l'occupazione[1780]>>). Oltre a questo compito, l'atto legislativo istituiva una *industry committe* per svolgere funzioni di controllo e attività investigative, al fine di analizzare le condizioni economiche specifiche, e riportare i dati raccolti per poter determinare in maniere più completa possibile l'aumento salariale: senza le raccomandazioni della *committe,* l'*Administrator* non avrebbe potuto emanare alcun atto riguardante l'aumento dei salari.

È importante osservare come la legge costruisca i *defined limits* all'azione degli organi amministrativi e vi accompagni un sistema di controlli. C'è un secondo limite che la legge introduce, oltre ai vincoli quantitativi e qualitativi, ed è quello temporale, in quanto l'aumento salariale deve avvenire <<*rapidly as economically feasible*>>, come riporta la sentenza stessa[1781]. I giudici però fanno emergere un concetto fondamentale dall'art.1 *Sec*.I della Costituzione, da dove la stessa Corte un secolo prima ricavava il principio di *non-delegation,* specificando stavolta che tale principio non vieti il ricorso a funzionari amministrativi[1782], affinché questi seguano gli standard prefissati dalla legge: ciò, sempre secondo i giudici, non comporta un <<[...] *failure of performance of the legislative function* […][1783] >>. Sulle questioni passibili di illegittimità costituzionale, come la nomina e formazione della *industry committe* e sulla delega affidata, la Corte dispone che non vi è alcun tipo di illegittimità, specificando che: primo, la nomina dei componenti della *committe* avviene secondo legge; secondo, il testo del Congresso definisce in linea chiara quali sono i criteri entro i quali deve muoversi l'amministrazione.

In conclusione, l'importanza di un organo giurisdizionale, quale la Corte Suprema, risulta fondamentale non come arbitro (neutrale e al di sopra delle parti[1784]), ma come attore protagonista nell'equilibrio tra poteri, senza sconfinare nelle sfere delle altre due istituzioni, ma modificando il rapporto tra Congresso e Presidente attraverso la definizione dei criteri "minimi" per la delega legislativa. Nel percorso visto, la Corte non sembra mai schierarsi

[1780]Cfr.: *Opp Cotton Mills, Inc. vs. Adiministrator*, 312 US 126 (1941), p.127. La stessa condizione valeva per la redazione della classificazione delle industrie.

[1781]Cfr.: *Ivi,* p.127.

[1782]Cfr.: *Ivi,* p.144.

[1783]Cfr.: *Ivi,* p.144. Sempre su questo passaggio, la Corte specifica che insieme alle norme legislative, deve accompagnarsi un controllo costante del Congresso stesso e delle Corti inferiori.

[1784]Si pensi al fatto che agli inizi del New Deal vi fossero due schieramenti dentro la Corte tra chi sosteneva l'interventismo del presidente Roosevelt, e chi si opponeva, lasciando il presidente Huges a gestire le due parti.

troppo a favore dell'una o dell'altra parte, ma esercita ed interpreta la Costituzione in linea con l'evoluzione dei tempi da un lato, ma dall'altro tiene anche conto dell'evoluzione del ruolo presidenziale e, in particolare, delle persone influenti che durante il XX°secolo hanno ricoperto la carica. Forse è il primo dei due elementi che caratterizza l'altro, dal momento che una società come quella contemporanea che chiede risposte sempre più immediate e in ambiti sempre più variegati, il Congresso (come gli altri organi assembleari delle democrazie; pensiamo al nostro Parlamento) risulta essere lento e macchinoso con il suo processo decisionale e solo un esecutivo più forte, sia in termini di *leadership* politica che di maggiori funzioni di *law-making*, può accelerare questo processo. E chi se non la Corte Suprema (o la Corte Costituzionale) risulta essere l'istituzione più idonea a dilatare o restringere il concetto di delega legislativa in funzione dei tempi, o addirittura, a ridefinire l'esercizio della funzione legislativa stessa in una compartecipazione più stringente, come in parte già accade tra Congresso e Presidente.

3. *Veto presidenziale e Divided Government. Congresso e Presidente in contatto tra scontro e incontro.*

Potrebbe non destare problemi l'estensione della funzione legislativa all'esecutivo se di pari passo venissero delineati dei contropoteri in mano all'organo legislativo, con i quali possa essere in grado di richiamare l'attenzione del Presidente su eventuali questioni o su eventuali derive della funzione legislativa. Se come abbiamo visto, l'unico controllo sull'esercizio della delega legislativa dovesse provenire dalla Corte Suprema, sarebbe in ogni caso un controllo *ex-post* su entrambi i fronti[1785], che impedirebbe un'emersione lineare della volontà politica (tanto del Congresso, quanto del Presidente).

Di controparte, la Costituzione americana vive di quello spirito di *check and balances* tra poteri (e Istituzioni) che si espandono e si limitano a vicenda come una sorta di fisarmonica, e in questo schema, i Costituenti avevano previsto l'istituto del veto presidenziale[1786] sui progetti di legge approvati dal Congresso. In una logica inversa rispetto a quella precedentemente accennata (dei contropoteri per il Congresso in funzione dell'espansione della funzione legislativa all'esecutivo), l'istituto del veto è l'unica previsione formale di partecipazione al procedimento legislativo per il Presidente e di controllare l'esercizio del potere legislativo del Congresso[1787]; e forse non è un caso che tale istituto venga disciplinato nell'articolo 1 e non all'articolo successivo, quello relativo al potere esecutivo.

È un potere che ha un accezione "negativa", in quanto non prevede la possibilità di emanare atti legislativi ma di limitare l'azione del Congresso, ovvero la "trasformazione" del

[1785]Nel capitolo precedente, abbiamo visto come la Corte Suprema si sia occupata sia della delega al momento dell'esecuzione da parte del Presidente (o dell'amministrazione ad esso collegata), sia del contenuto della delega all'interno della legge del Congresso.

[1786]Cfr.: Articolo 1 *Section 7* della Costituzione americana.

[1787]Cfr.: A.HAMILTON, *Paper N.73: The Provision For The Support of the Executive, and the Veto Power,* in A.HAMILTON, J.JAY, J.MADISON, *The Federalist,* New York Packet, 1788. Come riportato anche in G.CARAVALE in *Il Governo legislatore,* Hamilton, tra i più illustri sostenitori del progetto costituzionale federalista, sosteneva che l'utilizzo del veto, qualora posto nelle mani sagge del Presidente, avrebbe costituito *<<a salutary check upon the legislative body>>* qualora il Congresso sarebbe stato preso da derive di una maggioranza incurante del bene pubblico e fautrice di *<<improper laws >>*.

bill (progetto di legge) in *law*[1788], qualora il Presidente possa ravvisare dei vizi sul contenuto della proposta legislativa, come se egli dovesse esprimere un consenso sul testo, più che esercitare una forma di controllo sulla forma[1789].

L'espressione di "consenso" risulta più congeniale per spiegare il meccanismo del veto presidenziale e mette in luce anche la dialettica di tipo politica, prima ancora che istituzionale che c'è tra Congresso e Presidente. Secondo l'art.1 *Sec*.VII, il Presidente ha tempo 10 giorni per firmare una proposta approvata da entrambi i rami del Congresso, così da convertirla in legge. Qualora egli dovesse riscontrare delle difformità e vizi nel contenuto, può rinviare la proposta di legge alla Camera da cui ha avuto origine il *bill*, insieme alle sue obiezioni, di cui il Congresso dovrà tenere conto in sede di riesame. Il presidente ha tempo 10 giorni (domeniche escluse) entro i quali porre il veto, altrimenti decorso il termine, la legge viene approvata, anche se non firmata.

Una volta posto il veto, il disegno ritorna al Congresso che può rielaborarlo secondo le motivazioni ricevute, oppure, come disposto dalla Costituzione, se entrambi i rami lo riapprovano con i due terzi dei voti, non c'è bisogno della firma presidenziale e il veto viene aggirato: questa è chiamata *override procedure* è, forse. Le Camere non possono però porvi emendamenti prima di doverle eventualmente riapprovare con la maggioranza dei 2/3, in quanto si tratterebbe della manifestazione di una nuova volontà politica. Se poi vi dovesse essere una situazione di *adjourment* durante i 10 giorni entro i quali il Presidente deve firmare il progetto approvato, e non lo ha ancora fatto, si crea una situazione di *pocket veto*, dove il Presidente è impossibilitato nel porre la propria firma in quanto il Congresso, se si trova in sessione[1790], chiede di potersi aggiornare intorno alla proposta stessa che non diviene legge.

Il veto è un'arma importante nelle mani del Presidente con la quale può intervenire nel procedimento legislativo, anche in virtù della sua elezione popolare, e dialogare direttamente con il Congresso esprimendo la sua opinione in merito, anche se non tutti gli studiosi sono d'accordo nel merito[1791].

Il veto presidenziale venne scritto in Costituzione sin dalla Costituente di Filadelfia, nonostante i timori per le possibili derive di un esecutivo monocratico, e finché vi è stata una fase *congressocentrica*, il veto è stato applicato in pochi casi dai presidenti specialmente fino alla metà del XIX°secolo, per crescere in maniera esponenziale con la crescita funzionale del ruolo presidenziale. In particolare, se vogliamo tracciare una linea nella successione tra presidenti con un prima e un dopo Roosevelt, che è considerato la figura presidenziale più influente, notiamo che il numero di veto posti nei 145 anni antecedenti la presidenza rooseveltiana è minore rispetto ai veti posti da Roosevelt in poi[1792], a simboleggiare, oltre che

---

[1788]Cfr.: G.CARAVLE, *Il Governo legislatore.* Per approfondimento, S. BARTHOLINI, *La promulgazione,* Milano, Giuffrè, 1955. Anche la Costituzione stessa riporta questo passaggio da *bill* a *law*, quando dice che <<Ogni progetto di legge […] dovrà, prima di diventare legge, essere presentato al Presidente degli Stati Uniti>>.

[1789]Cfr.: *Ivi,* p.141-147. Se il progetto venisse firmato dal Presidente, allora la Corte Suprema potrebbe intervenire per esercitare un ulteriore controllo più approfondito, sia sulla forma che sul contenuto.

[1790]Cfr.:Pocket Veto Case, 279 U.S. 655 (1929).

[1791]Cfr.: *Ivi,* p.141-147. Nel testo della Caravale, sono riportati alcuni spunti di riflessione in merito. Da un lato, Bryce riteneva che il veto non fosse parte del procedimento legislativo in quanto questo potere facesse parte delle prerogative di un esecutivo eletto direttamente dai cittadini, distinto dall'iter legis; dall'altro lato Finley e Sanderson ritenevano che il veto rappresentasse una condivisione di responsabilità con il Congresso e per questo parte integrante del procedimento legislativo.

[1792]Cfr.:Congressional Reserce Service (https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS22188), pp.7-8. I primi 31 presidenti degli Stati Uniti hanno emesso un totale di 1113 veti, pur considerando che tra i primi 16 presidenti il

la crescita dell'influenza presidenziale, anche in parte la debolezza del Congresso ad adattarsi al cambiamento della società.

C'è un altro aspetto che caratterizza l'utilizzo del veto e la possibilità del Congresso di poterlo arginare con una maggioranza qualificata, ovvero la forma partitica *bipartisan* e la conseguente possibilità di *divided government*.

Il cd. "governo diviso" è quella situazione per la quale il Presidente e la maggioranza congressuale non coincidono, o questo accade in almeno una delle due Camere ed è una situazione sistemica dell'ordinamento statunitense per tre motivi. Il primo motivo, come già accennato, è la struttura bipartitica americana. Il secondo sono le *mid-terms elections*, dove la Camera dei Rappresentanti e 1/3 del Senato vanno al voto nello stesso momento in cui il Presidente giunge a metà mandato. Queste elezioni risultano essere una sorta di giudizio sul mandato presidenziale e storicamente il presidente si è sempre trovato svantaggiato. Il terzo elemento, sempre collegato con le elezioni, è la separazione dei momenti elettorali[1793], tra Congresso e Presidente, che non prevede in alcun modo un collegamento obbligatorio tra maggioranza ed esecutivo.

Senza dilungarsi molto sulla dimensione elettorale, la situazione di governo diviso ci aiuta a capire come il Presidente possa cambiare il proprio comportamento in corrispondenza di un Congresso avverso e, d'altra parte, un Congresso di parte favorisca l'emersione dell'indirizzo politico presidenziale. In un'analisi degli studiosi Edwards e Barrett[1794] si è evidenziato come nei periodi di *divided government* aumenti l'approvazione dei progetti di legge congressuali, a discapito di una minore ingerenza del Presidente nel processo di iniziativa legislativa; al contrario quando maggioranza congressuale e presidente sono dello stesso partito, il secondo sembra prendere più vigore, con un aumento dei cd."bills presidenziali" di 1/3 circa rispetto ai momenti di governo diviso.

Il governo diviso può essere generatore sia di conflitti istituzionali, sia di momenti di contatto tra i due poteri, portando a generare casi di *important legislation,* anzi di *tandem institutions:* nessuna delle due istituzioni può agire senza il consenso dell'altra, in modo che il processo decisionale sia maggiormente partecipato.

In questa cooperazione necessaria tra istituzioni[1795], da un lato il Presidente può espandere i propri poteri per arginare situazioni di stallo del Congresso, con quest'ultimo che invece aumenta le sue prerogative di controllo sull'esecutivo.

Da ultimo, un interessante paragone tra il veto presidenziale e la controfirma presidenziale, tipica del Capo dello Stato negli ordinamenti parlamentari. Come abbiamo già constato che il veto risulti essere un consenso sull'operato del congresso, la controfirma è un istituto che qualifica il Capo dello Stato in quel momento come un organo legislativo, in quanto questa funzione sancisce la fine dell'iter legis. Tuttavia, rispetto al veto presidenziale, la controfirma del Presidente della Repubblica risulta essere debole per due motivi. Il primo è il fatto che

---

numero più alto di veti presentati da un singolo presidente è stato di 12, con il presidente Jackson. Da Roosevelt fino a Trump (il rapporto è del 2019, con ancora in corso la presidenza Trump) il numero di veti presentati è stato di 1442, con il picco dei 635 veti presentati nei 4 mandati presidenziali da Roosevelt.

[1793]La separazione dei momenti elettorali è derivante dal fatto che la Costituzione americana, così come la forma di governo presidenziale, non prevede un meccanismo di fiducia tra assemblea e presidente eletto direttamente.

[1794] Cfr.: A.BARRETT , G.C.EDWARDS, *Presidential Agenda Setting in Congress,* in *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era,* 2000; G.CARAVALE, *Il Governo legislatore.*

[1795]G.CARAVLE, *Il governo legislatore,* pp-178-183. In questo passaggio, l'autrice parla di come alcuni autori espongano una teoria collaborazionista tra Congresso e Presidente.

una proposta di legge rimandata alle Camere, necessita solamente della maggioranza assoluta per poter essere riapprovata, e non un quorum aggravato di due terzi. Il secondo motivo riguarda il senso di responsabilità del Capo dello Stato, in quanto, non investendo una carica pienamente politica come può essere quella del Presidente del Consiglio, antempone sempre le sue idee partigiane rispetto a quella che è la volontà del Parlamento, luogo dove siedono i rappresentanti del popolo.

4. Prospettive di riforma e Conclusioni.

Avviandoci verso la conclusione, credo che ci sono due aspetti nella riforma del cd. Premierato meritano un'analisi in prospettiva futura, invece che di *fact check-in*, come abbiamo fatto per l'esercizio della delega legislativa e l'emersione del percorso giurisdizionale della Corte Suprema. Due aspetti di cui il progetto di riforma costituzionale avrebbe dovuto tenere conto guardando "oltre oceano" alla Costituzione degli Stati Uniti.

Il primo è il ruolo del "sostituto parlamentare", una figura completamente nuova tra gli ordinamenti democratici contemporanei. Il suo collegamento politico con la maggioranza di governo, come espresso nel testo della riforma, rafforza l'emersione dell'indirizzo politico maggioritario, in continuità con il Premier eletto. Tuttavia, il sostituto parlamentare non trova né alcuna legittimazione elettorale, né alcun filo diretto con il Premier stesso, e ciò, se rapportato ad un sistema multipartitico composto da coalizioni frammentarie come quello italiano, potrebbe comportare una variazione dell'indirizzo politico stesso. Inoltre, come si potrebbe giustificare la scelta di un sostituto parlamentare, seppur di maggioranza, rispetto ad un Premier eletto direttamente?

Per evitare frammentazioni dell'indirizzo dell'esecutivo, il costituente americano ha da sempre previsto l'elezione diretta sia del Presidente, che del suo Vice-Presidente. Come dice la Costituzione all'art.2, l'*Electoral College* è chiamato ad eleggere in due schede differenti entrambe le cariche, evitando così vuoti di potere e garantendo una successione alla carica[1796]. Nel moderno sistema elettorale, il candidato vincitore dalle primarie di partito, annuncia il proprio Vice-Presidente, con il quale andrà a comporre il *presidential ticket,*con il quale il partito si presenterà alle elezioni. Solitamente, il candidato vincente è molto attento nel scegliere una figura che completi il pacchetto delle competenze, o che raccolga i consensi degli elettori che sono meno accondiscendenti al candidato presidente, prima ancora di scegliere una figura che sia in linea con la sua volontà. L'obiettivo è quello di raccogliere il maggior numero di voti (e di *Electors*).

Una volta eletto, il Vice-Presidente non svolge solamente funzioni di gabinetto presidenziale, ma la Costituzione affida ad esso un ruolo importante dentro la sfera parlamentare, quello di Presidente del Senato. Un ruolo molto importante, con la possibilità di esercitare il diritto di voto[1797], qualora il Senato sia spaccato a metà, diventando così il "51°senatore" della maggioranza[1798]. In sintesi, la volontà dell'esecutivo si fa da arbitro al

[1796]Se pensiamo all'assassinio del Presidente Kennedy nel 1963, il suo Vice Johnson giurò sulla Costituzione come Presidente degli Stati Uniti già nel volo di rientro.

[1797]Secondo l'articolo 1 *Sec.III* della Costituzione americana

[1798]Questo meccanismo si è attivato all'inzio della presidenza Biden, quando dopo le elezioni del 2020 i democratici riuscirono a raggiungere i 50 senatori, gli stessi dei repubblicani, permettendo alla vice presidente Kamala Harris di poter esercitare il diritto di voto.

voto del Senato, andando ad evitare una situazione di stallo.

Perciò, il Vice-Presidente vive in ogni istante sia del momento parlamentare, che del momento presidenziale (esecutivo), essendo potenzialmente l'unica figura attiva in entrambi i rami del potere, senza che questo intacchi con l'equilibrio tra i poteri.

Sembrerebbe azzardato, ma nell'ipotesi del Premierato si sarebbe potuto provvedere alla possibilità di concorrere in ticket, in quanto la sua costituzione, dentro poi un sistema di coalizioni (o di polarismi), potrebbe rafforzarle al tempo stesso e far cadere quel loro carattere di frammentarietà, tipico purtroppo del nostro sistema partitico, invece che il sostituto del Premier possa risultare essere un esponente si della maggioranza, ma non con lo stesso indirizzo politico, minando quello che è il mandato elettorale.

Una riforma costituzionale che se fosse stata così idealizzata avrebbe anche inciso sul sistema partitico, non in senso di riduzione dei partiti, ma di certo verso una maggiore razionalizzazione dei partiti stessi verso le istituzioni. Nel parlamentarismo italiano infatti, sono i partiti e gli esiti elettorali a determinare il governo con l'indirizzo politico. Non è detto che la coalizione vincitrice sia in grado di governare da sola, con la possibilità di dover creare nuove alleanze con gli altri partiti e rompendo l'originaria coalizione. In questo senso il sistema partitico americano (non presidenziale si badi bene) risulta essere più razionale, non per la sua forma, quanto per il fatto che la formazione dell'indirizzo politico non si ferma al momento elettorale, ma vive dentro la contesa tra i due bracci istituzionali, il Congresso e il Presidente stesso, che vanno così a designarlo.

Al dì là della distanza geografica, oltre che delle differenze storiche e istituzionali, l'esperienza statunitense ci permette di guardare oltre una prospettiva legata esclusivamente a giochi elettorali e di partito, ma ci parla di un sistema di potere virtuosi e dinamico, al passo con i tempi, ma non esente da critiche. Se abbiamo parlato di come elementi del presidenzialismo potrebbero supportare la riforma del Premierato (e prima ancora, la nostra forma di governo), dobbiamo riportare anche il fatto che vi sono state delle critiche da parte di autori al presidenzialismo, critiche che propugnavano revisioni alla forma di governo americana in senso parlamentare[1799]. Sono letture interessanti, che non per forza si traducono in un abbandono di una presidenza forte, in quanto questa è comunque un collante per l'unità della Nazione. Una forza che però è derivata anche da una piccola passività delle altre due istituzioni: da un lato l'eccessivo ricorso alla delega da parte del Congresso, dall'altro una Corte Suprema non sempre influente come nel periodo rooseveltiano.

Alcuni proposte interessanti ce le da Lowi, il quale idealizza due proposte di riforma per alleggerire il carico presidenziale gravante sulle spalle di una sola persona. Il primo è l'estensione della durata del mandato presidenziale fino a 6 anni, senza la possibilità di potersi ricandidare per il Presidente in modo che si favorisca una maggiore alternanza tra i due partiti. Il secondo, è la costituzionalizzazione di un Gabinetto presidenziale, creando così la dimensione collegiale che la Costituzione italiana attribuisce al Consiglio dei Ministri. Questo secondo spunto risulta paradossale per la nostra lettura, in quanto fino ad adesso abbiamo cercato di descrivere come funziona l'equilibrio tra i poteri in un sistema con esecutivo monocratico ad elezione diretta, mentre alcuni autori hanno ipotizzato la collegialità dell'organo di governo nel paese che primo di tutti ha introdotto il presidenzialismo.

[1799]Cfr,; C.M.HARDIN, *Presidential power and accountability, toward a new Constitution",* 1974; S.VENTURA, *Il Federalismo,* p.47; G.CARAVALE, *Il Governo legislatore,* pp.178-183.

Chi addirittura ipotizza l'introduzione del meccanismo di fiducia tra Congresso e Presidente[1800] come strumento di controllo sull'operato presidenziale. Nulla a che vedere con l'*impeachment*, ovvero la messa in stato d'accusa, però sarebbe un istituto interessante in funzione però, di come accennato all'inizio del precedente paragrafo, di un'estensione dei poteri in capo al Presidente stesso, in modo che il meccanismo dei *check and balances* si alimenti costantemente. Non potremmo dire di un discorso inverso, ovvero che introducendo l'elezione diretta del Premier, cadrebbe anche il meccanismo di fiducia, visto che la forma di governo sulla forma rimane quella parlamentare, anche se, con la clausola di maggioranza garantita alla coalizione del Premier eletto, il percorso diviene quasi automatico; rimane sempre la possibilità di sfiduciare il Premier, ma anche lì si dovrebbero trovare i voti.

In conclusione, non sappiamo quale sarà l'esito finale sulla riforma costituzionale del premierato, ma una cosa forse è certa. Finché vi saranno impulsi riformatori più o meno forti, è certo che la Costituzione continua ad essere viva e ad invigorirsi anche solo attraverso il dibattito sulle riforme. La riscoperta e valorizzazione dei suoi tratti sono momenti di riflessione importanti, che ci permettono di allargare il nostro orizzonte sulla nostra Nazione. E vive la Costituzione anche grazie al diritto comparato, sia per l'ispirazione che ha donato alle altre Carte costituzionali, sia per quanto possa invece trarre fuori dalla lettura delle altre esperienze, non importa se d'oltreoceano o d'oltralpe, purché la nostra Costituzione sia sempre in grado di proiettarsi verso il futuro.

[1800]Cfr.: S.VENTURA, *Il Federalismo*, p.47.

ITALIA-USA: TRA RIFORMA DEL PREMIERATO E PRESIDENZIALISMO; SISTEMI ELETTORALI A CONFRONTO.

di *Castrese Principe*

SOMMARIO: 1. Costituzioni e sistema elettorale. – 1.1 Modifiche costituzionali e risvolti empirici. – 2. Il federalismo americano e rapporti fra i poteri: una panoramica. – 3. Caratteristiche e funzionamento del sistema elettorale americano. – 4. La riforma del premierato e le differenze con il sistema elettorale americano. – 5. Il *gerrymandering* e la lotta verso l'equità rappresentativa. – 5.1. Il *political gerrymandering* ed il *racial gerrymandering*. – 6. Il principio di rappresentanza: prospettive di cambiamento attraverso la giurisprudenza della Corte Suprema.

1. Costituzioni e sistema elettorale.

Nell'intenzione, se non altro audace, di fornire una comparazione sistematica tra l'ingegneria elettorale italiana – in chiave riformista - e quella statunitense, appare ragionevole dare principio all'operazione volgendo lo sguardo alla fonte primaria di organizzazione dell'apparato governativo statale: la Costituzione americana. Questa, al netto delle potenziali criticità di cui ogni Carta, va detto, dispone, è senza dubbio vessillo della moderna Democrazia degli Stati Uniti, tassello fondamentale dell'eziologia storico-politica del fenomeno Presidenziale americano.

Di fatti, per comprendere appieno le ragioni poste a fondamento di ogni sistema elettorale e, di conseguenza, anche di quello americano, è essenziale analizzare il complesso delle circostanze storiche che ne hanno resa necessaria l'istituzionalizzazione. Dopo la Dichiarazione di Indipendenza del 4 luglio 1776 e il suo successivo riconoscimento definitivo da parte della Gran Bretagna mediante il Trattato di Parigi (o Versailles) del 1783, gli Stati Uniti d'America nacquero e si imposero come nazione sovrana. Tuttavia, pur essendo formalmente autonomi, si trovarono ad affrontare il problema di dover razionalizzare e dare sostanza ad «istituzioni politiche deboli»[1801]. Il Continental Congress, organo di natura militare, e gli Articles of Confederation, riconosciuti come gli antenati della prima Costituzione degli Stati Uniti, hanno sostanzialmente funzionato da connettore tra il governo del primo Congresso continentale -rivoluzionario - ed il governo federale instauratosi sotto la *U.S. Constitution of 1787*[1802]. Questi, per l'appunto, furono presto sostituiti e superati dalla formulazione di una nuova Costituzione che rispondesse alle esigenze nascenti di stabilità e formalismo, valori degni di una prima potenza mondiale. Nelle prime fasi, il Congresso continentale, in una convenzione inizialmente convocata all'unico scopo di emendare, anche sensibilmente, gli *Articles of Confederation*, si riunì per discutere dell'esigenza, sempre più impellente, di legittimare un governo forte e di ispirazione ampiamente popolare. Sicché, in una seconda fase, nella Pennsylvania State House di Filadelfia, dal 25 maggio al 17 settembre 1787, con la partecipazione di 55 deputati - oggi noti quali "*Founding Fathers of the United States*" - la convenzione mutò il suo scopo: con una sontuosa metamorfosi, la convenzione si trasformò in una vera e propria assemblea costituente. Abbandonando l'idea di limitarsi a

[1801] Dall'indipendenza alla guerra civile, Storia degli Stati Uniti d'America, *Enciclopedia Treccani*: «Gli USA […] avevano istituzioni politiche deboli. Il Congresso continentale era stato solo un organo di coordinamento politico e militare degli Stati e gli Articoli di confederazione, ratificati nel 1781, non avevano creato un governo centrale»

[1802] Articles of Confederation, United States History, Encyclopedia Britannica

riformulare gli *Articles of Confederation*, l'assemblea si dedicò alla ideazione di un nuovo schema di governo. Uno dei principali punti di contrasto all'interno della *Consitutional Convention* riguardava la struttura dell'organo legislativo, con particolare attenzione alla composizione dell'assemblea rappresentativa. Come riconosciuto a più riprese, la difficoltà principale risiedeva nella costituzione di questa assemblea e nella legittimazione della sua struttura, che avrebbe dovuto essere un ritratto fedele della popolazione nel suo insieme[1803]. Le opinioni divergevano principalmente in merito alla distribuzione dei seggi: gli Stati più grandi desideravano una ripartizione proporzionale alla loro popolazione; gli Stati più piccoli insistevano per una rappresentanza più equa, slegata dal connotato empirico-dimensionale dei singoli Paesi. Il dibattito si risolse con la cosiddetta *Great Compromise*, celebre nomenclatura del *Connecticut Compromise*, che prevedeva la suddivisione dei seggi della *House of Representatives* in proporzione alla popolazione degli Stati e una suddivisione uniforme dei seggi del *Senate*, indipendentemente dalla popolazione propria a ciascuno Stato.

Alla luce di questa soluzione politica, il Senato avrebbe rappresentato gli Stati, mentre la Camera dei Rappresentanti avrebbe rappresentato il popolo[1804]. Definite le rappresentanze territoriali degli Stati a livello centrale, occorreva dirimere il conflitto ideologico circa il processo di elezione del Presidente, che pure causò numerosi contrasti. Da un lato, alcuni proponevano un'elezione parlamentare del Presidente, mentre dall'altro c'era chi sosteneva la necessità di prevedere un'elezione diretta della figura presidenziale da parte del popolo. La soluzione trovata dai *Founding Fathers* fu quella di elaborare un procedimento elettorale complesso, capace di coinvolgere direttamente i cittadini, ma bilanciato dalla presenza interveniente di un organo apposito: il Collegio Elettorale (*Electoral College*)[1805]. Questo sistema fu evidentemente il risultato elaborato dai Costituenti americani ad esito delle contrattazioni intrattenute con le fazioni sopra rese e riveste, ancora oggi, un esempio razionale di compromesso storico-politico[1806].

Al netto delle difficoltà affrontate durante la Convention, i Padri Fondatori completarono il testo e lo sottoscrissero, dando così ufficialmente vita alla Costituzione degli Stati Uniti d'America.

1.1. Modifiche costituzionali, evoluzioni partitiche e risvolti empirici.

Nel corso dei due secoli successivi, il testo originale della Costituzione americana è rimasto sostanzialmente inalterato, con solo ventisette emendamenti all'attivo, tutti, però, di forte impatto pratico. Le modifiche costituzionali avvenivano già mediante il procedimento previsto dall'articolo V della Costituzione degli Stati Uniti d'America: dunque, Il Congresso propone gli emendamenti sulla base delle osservanze dei due terzi delle Camere o

---

[1803] KURLAND P. B. E LERNER R., JOHN ADAMS, *Thoughts on Government, in The Founders' Constitution*, University of Chicago Press (1986), vol. 1, cap. 4, doc. 5.

[1804] *A New Map: Partisan Gerrymandering as a Federalism Injury*, Harvard Law Review, vol. 117, n. 4 (February, 2004), p. 1199.

[1805] *How Did We Get the Electoral College?, U.S. Electoral College*, National Archives and Records Administration: «*The Founding Fathers established the Electoral College in the Constitution as a compromise between election of the President by a vote in Congress and election of the President by a popular vote of qualified citizens. However, the term "Electoral College" does not appear in the Constitution. Article II of the Constitution and the Twelfth Amendment refer to "electors", but not to the "Electoral College"*»

[1806] R. SCHLESINGER, *Not Your Founding Fathers' Electoral College*, U.S. News & World Report.

convocando, su richiesta delle legislature di due terzi dei vari Stati, una convenzione per proporre emendamenti, ratificando le modifiche con il voto favorevole delle legislature di tre quarti dei vari Stati. Molte di queste trasformazioni, a dire il vero, sono state operate a livello giurisprudenziale, con la Corte Suprema che ha rivestito un ruolo predominante nell'interpretazione e nell'applicazione della Costituzione. In particolare, la Corte ha concentrato la sua attenzione sulla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, inclusi i diritti politici e civili[1807]. In virtù di quanto detto, assume ancora maggior rilievo la volontà, chiara, dei costituzionalisti americani di non aggiungere mai alla Carta, nel corso del tempo, disposizioni inerenti i partiti. Infatti, tale assenza normativa è significativa poiché, sebbene questi emersero solo molti anni dopo la ratifica del documento costituzionale, il dibattito politico, pur fervido, mai giunse a considerare necessaria l'istituzionalizzazione dei partiti quali elementi propri della forma di governo. È solo con la figura politica di George Washington, il primo presidente degli Stati Uniti, che iniziarono i primi fenomeni di polarizzazione politica basata su diverse concezioni del potere federale.

In particolare, i Federalisti, sostenitori di un governo federale forte che centralizzasse le principali funzioni di indirizzo politico degli Stati, si opponevano ai Democratici-Repubblicani, che promuovevano un governo federale debole che garantisse una maggiore autonomia agli Stati[1808]. Con il declino rapidissimo dei Federalisti, i Democratici-Repubblicani si stabilizzarono in una prima fase, fino poi a frammentarsi in due diverse fazioni, i *Democratics* ed i *Whigs*[1809], di orientamento più conservatore, originando i primi due partiti politici strutturati della storia a stelle e strisce. Tuttavia, seppur quest'ultimo partito riuscì a salire al potere nel 1840, «già nel 1854 subisce una scissione da parte dei suoi componenti appartenenti agli Stati del Nord, i quali costituiscono il Partito Repubblicano, schierato su posizioni antischiaviste, e riescono a far eleggere il proprio candidato alle elezioni presidenziali del 1860: Abraham Lincoln».[1810]

Da allora, gli Stati Uniti hanno costantemente operato con un sistema politico bipartitico, centrato attorno ai due principali partiti: il Partito Democratico e il Partito Repubblicano. Bisogna senz'altro evidenziare che, però, i partiti politici statunitensi si discostano dal modello europeo di partito politico, centralizzato e rigidamente strutturato. Piuttosto, si configurano come federazioni flessibili di partiti, ciascuno con radici e organizzazioni locali ben definite negli Stati ma pur sempre dinamiche e liquide nella sostanza.

2. *Il federalismo americano e rapporti fra i poteri: una panoramica.*

Il federalismo americano è un fenomeno in continua evoluzione – cd. *federalizing process*[1811] – e non può essere descritto in modo definitivo. Tuttavia, è possibile delineare le caratteristiche essenziali del rapporto tra governo federale e Stati analizzando la ripartizione delle competenze legislative, esecutive e giudiziarie. La Costituzione degli Stati Uniti

[1807] CARROZZA P., DI GIOVINE A. E FERRARI G. F., *Gli Stati Uniti d'America, in Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, Bari (2009), pp. 102-103.

[1808] BOARETTO M., *I partiti USA nella storia, una lunga evoluzione di ideali,* Il Caffè Geopolitico, 23 dic. 2016.

[1809] CARROZZA P., DI GIOVINE A. E FERRARI G. F., *Gli Stati Uniti d'America, in Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, Bari (2009) cit., p. 94.

[1810] *Ivi*, p. 95.

[1811] *Ivi*, p. 81.

disciplina esplicitamente questi tre rami del governo a livello federale: l'articolo I regola il potere legislativo, l'articolo II il potere esecutivo e l'articolo III il potere giudiziario. A livello statale, la Costituzione non menziona direttamente questi poteri, ma il decimo emendamento[1812] e la *Guarantee Clause*[1813] indicano che la responsabilità è demandata alle Costituzioni dei singoli Stati. Il potere legislativo federale è esercitato dallo United States *Congress*, un organo bicamerale composto dal *Senate* e dalla *House of Representatives*. Il *Senate* è formato da due senatori per ciascuno Stato, mentre la *House of Representatives* conta 435 deputati, proporzionalmente alla popolazione degli Stati. Similmente, ogni Stato ha il proprio organo legislativo, generalmente bicamerale, composto da un *Senate* o *State Senate* e una camera bassa, con varie denominazioni. L'unica eccezione è il Nebraska, che ha un sistema monocamerale.

Il potere esecutivo federale[1814], poi, è attribuito principalmente alla figura del Presidente, affiancato dal Vicepresidente e dal Cabinet, composto da quindici dipartimenti esecutivi. A livello statale, ogni Stato è guidato da un Governatore, che presiede il Gabinetto statale ed il potere giudiziario federale si articola in una gerarchia che comprende la *U.S. Supreme Court*, con giurisdizione su tutto il territorio nazionale, 13 U.S. *Courts of Appeal* e 94 *U.S. District Courts*[1815]. A livello statale, l'organizzazione dei tribunali nazionali varia tra i singoli Stati ma ricalca in linea di massima quella federale. In caso di conflitto, i tribunali federali prevalgono su quelli statali, ma i due sistemi giurisdizionali sono paralleli e non subordinati l'uno all'altro.

Una volta enucleata la natura di ciascuno dei tre poteri che caratterizzano il sistema politico statunitense, sia a livello federale che statale, è cruciale comprendere i rapporti intercorrenti tra questi poteri a livello federale, poiché essi hanno contribuito a delineare i diversi sistemi elettorali degli Stati Uniti. Queste relazioni devono essere lette e interpretate nel contesto del cosiddetto sistema di "*checks and balances*"[1816] in virtù del quale, nonostante rimangano tra di loro separati, i tre poteri sono dotati del potere-dovere di controllare reciprocamente le proprie azioni.

Questo meccanismo è stato concepito per garantire che nessuno dei tre poteri potesse prevalere sugli altri due. I costituenti americani hanno, dunque, ridato linfa all'idea di Montesquieu sulla separazione dei poteri quale bilanciamento reciproco. Ogni organo, pur essendo dotato principalmente di un potere specifico, possiede anche competenze che gli permettono di intervenire sugli altri poteri, contrastando così eventuali abusi e garantendo un equilibrio costituzionale. Questo sistema è particolarmente evidente nei rapporti tra l'organo legislativo, Congress, e l'organo esecutivo, President. I padri costituenti, già in una fase iniziale, avevano ideato un sistema in cui le competenze tra i poteri esecutivo e legislativo si

[1812] Decimo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America: «*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively or to the people*».

[1813] Articolo IV, sezione 4, clausola 1 della Costituzione degli Stati Uniti d'America: «*The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, […]*»

[1814] The Executive Branch, *White House.gov*

[1815] VARANO V. E BARSOTTI V., *La common law negli Stati Uniti*, in *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiale per un confronto civil law common law*, Torino, Giappichelli Editore (2018), p. 326.

[1816] *Check and balance*, *Enciclopedia Treccani*: «Con questa espressione inglese ("controllo e bilanciamento reciproco") si indica quell'insieme di meccanismi politico-istituzionali finalizzati a mantenere l'equilibrio tra i vari poteri all'interno di uno Stato. Il check and balance deriva dal principio della divisione dei poteri, realizzato in Inghilterra a partire dal diciassettesimo secolo e teorizzato da Montesquieu nello *Spirito delle leggi* (1748), il cui scopo è evitare l'assolutismo e salvaguardare la libertà dei cittadini»

sovrapponessero parzialmente, con l'obiettivo di limitare l'autorità di ciascun potere e garantire un equilibrio governativo ottimale. In particolare, il Congresso ha la facoltà di legiferare e di monitorare le azioni del Presidente attraverso l'approvazione delle leggi e il potere di impeachment. D'altra parte, il Presidente ha il potere di veto sulle leggi emanate dal Congresso e può influenzare il processo legislativo tramite messaggi e proposte. La nomina dei giudici federali poi, che deve essere confermata dal Senato, è un ulteriore esempio di come i poteri esecutivo e legislativo si intreccino e si bilancino reciprocamente. Questo sistema complesso di interazione tra i poteri è cruciale per mantenere un governo bilanciato e funzionale, evitando l'accentramento eccessivo di potere in un'unica branca e promuovendo una governance equa ed efficace.

3. Caratteristiche e funzionamento del sistema elettorale americano.

Compreso forma di Stato e Governo degli Stati Uniti d'America, si può meglio capire il funzionamento del sistema elettorale nel suo complesso e sottolinearne punti di contatto con la riforma del cd. "premierato" di cui si paventa l'introduzione nel nostro Paese. A livello federale, esistono due principali tipi di elezioni: le elezioni presidenziali, che determinano il capo dello Stato e del governo, e le elezioni politiche, che designano i membri della camera alta (*Senate*) e della camera bassa (*House of Representatives*). Iniziamo l'analisi del sistema con le elezioni esecutive federali, ovvero le elezioni presidenziali, che sono senza dubbio le più note e discusse.

Durante la stesura della Costituzione, i *Founding Fathers* affrontarono numerosi scontri, spesso accesi, riguardo la tipologia di procedimento elettorale da riservare al Presidente, raggiungendo un importante compromesso: una complessa elezione indiretta del Presidente articolata in tre fasi, con la partecipazione di un organo ad hoc, già indicato nel paragrafo precedente: l'*Electoral College*[1817]. Non esiste una connessione diretta tra il popolo e il Presidente, ma una connessione indiretta mediata da questo specifico organo. In una prima fase, l'obiettivo è individuare i candidati alla presidenza per ciascuno dei partiti politici. Le figure che hanno intenzione di candidarsi devono operare una pubblica campagna elettorale in tutto il Paese al fine di ottenere la *nomination* del loro partito. In ogni Stato, il procedimento di selezione varia e si caratterizza per particolari tipicità: alcuni Stati utilizzano i caucuses, dove i membri dei partiti scelgono il candidato, mentre altri ricorrono alle *primary elections*, dove sono gli elettori registrati a votare il candidato.

Negli anni Settanta del ventesimo secolo, i due principali partiti politici americani hanno sperimentato un cambiamento significativo nel loro sistema organizzativo. Questa innovazione consisteva nell'aumento progressivo dell'uso delle elezioni primarie per la selezione del candidato alla presidenza. In passato, i candidati erano scelti attraverso procedimenti interni ai partiti, senza trasparenza, nonostante in alcuni casi si ricorresse al voto degli iscritti al partito, sistema simile a quello adottato ancora oggi nei nostri partiti nazionali (es. Primarie PD del 27 febbraio 2023).

L'introduzione generalizzata delle elezioni primarie è stata avviata durante la campagna elettorale del 1972 dal Partito Democratico e successivamente adottata anche dal Partito

[1817] Presidential Election Process, *USA.gov.*

Repubblicano. Questo significa che i candidati presidenziali di entrambi i partiti vengono scelti non dai dirigenti del partito, ma direttamente dagli elettori, secondo procedure che possono variare da Stato a Stato, ma tendono a uniformarsi nel loro funzionamento. Attualmente, prevale in entrambi i partiti americani il sistema di selezione dei candidati tramite elezioni primarie, anche se in alcuni Stati si continua a utilizzare l'assemblea interna del partito, mentre alcuni Stati combinano entrambe le modalità. Successivamente, i partiti politici tengono le *United States presidential nominating conventions*, dove vengono ufficializzate le candidature di coloro che hanno vinto le *primaries*. Dopodiché, ogni partito ha il proprio candidato a rivestire la figura di Presidente. A tal punto, i singoli candidati iniziano la campagna elettorale per la *general election*, tenendo incontri con gli elettori in giro per il Paese allo scopo di presentare i loro programmi e cercare di ottenere il supporto degli americani. Il giorno in cui si svolgono le elezioni, gli elettori votano non già per il candidato presidente, ma per i grandi elettori (*electors*)[1818] collegati a ciascun candidato. Segnatamente, i grandi elettori sono il gruppo di delegati eletti dai cittadini americani che successivamente voteranno per l'elezione del Presidente degli Stati Uniti.

Questo processo è tecnicamente un'elezione di secondo grado, poiché avviene in modo indiretto. Il collegio dei grandi elettori è composto dai 100 membri del Senato degli Stati Uniti (due per ogni Stato, eletti ogni sei anni) e dai 435 membri della Camera dei Rappresentanti (assegnati proporzionalmente in base alla popolazione e rieletti ogni due anni). A questi si aggiungono tre rappresentanti eletti nel *District of Columbia*, la zona della capitale Washington. In totale, i grandi elettori sono 538, e per essere eletto Presidente degli Stati Uniti, un candidato deve ottenere almeno 270 voti dai grandi elettori, anche se questo non è l'unico requisito necessario. Ogni Stato elegge un numero di *electors* pari alla somma dei suoi rappresentanti alla *House of Representatives* e al *Senate*, utilizzando un sistema elettorale maggioritario uninominale secco del "winner-takes-all". Fanno eccezione il Maine e il Nebraska, che adottano il *Congressional District Method*, basato sulla divisione in circoscrizioni elettorali e un sistema elettorale misto.

Nella terza fase, come anticipato, i grandi elettori votano per il Presidente, ma non si riuniscono fisicamente. Si radunano nelle capitali dei rispettivi Stati e comunicano i voti al Congresso degli Stati Uniti, che conta i voti e dichiara Presidente il candidato che ottiene almeno 270 voti elettorali. Bisogna evidenziare che il sistema "*winner-takes-all*" può violare il principio "*one person, one vote*", poiché i voti dei cittadini che non sostengono il candidato vincente non contano nell'*Electoral College*.

Per esempio, «*A Republican from California is no less a United States citizen than a Democrat. Yet her vote for President counts for nothing. Likewise with a Democrat in Texas. There is no reason not to allocate electors in a way that gives equal weight to every citizen's vote*».[1819] Inoltre, l'*Electoral College* stesso è oggetto di critiche poiché può portare all'elezione di un Presidente che non ha ottenuto la maggioranza dei voti popolari. Sebbene siano rari, ci sono casi in cui il candidato che ha vinto la *general election* non ha ottenuto la maggioranza dei voti popolari, ma ha vinto grazie ai voti elettorali distribuiti in modo non

[1818] Su come vengono scelti i grandi elettori per ciascun partito e Stato, si rimanda a*: Who Selects the Electors?, U.S. Electoral College, National Archives and Records Administration.* https://www.archives.gov/electoral-college/roles

[1819] L. LESSIG, *The Time Has Come: Reform the Electoral College Now*, The Daily Beast.

proporzionale[1820]. Questo è accaduto nelle penultime elezioni presidenziali, dove Hillary Clinton ha ottenuto più voti popolari di Donald Trump, ma ha perso nell'*Electoral College*: «*Hillary won more votes overall, but a multitude of them came from the same few States, like California and New York. […]. Trump's grand total of votes was spread more evenly throughout the Country and he won many more States, albeit often by a slim margin*»[1821]. Queste problematiche hanno portato molti elettori a criticare il sistema elettorale presidenziale e a promuovere progetti di riforma, come *EqualVotesUS* dell'organizzazione non profit *Equal Citizens* e la *National Popular Vote Interstate Compact*, che garantirebbe la presidenza al candidato che vince l'elezione popolare.

Le elezioni legislative a livello federale sono sempre state le più complesse da gestire. Questo è dovuto alla distinzione fondamentale tra i due rami del Congresso, un elemento sottolineato già durante i dibattiti sul *Great Compromise*. In quel contesto, i padri fondatori decisero di assegnare i 100 seggi del Senato in modo uniforme tra gli Stati, attribuendone due a ciascuno, indipendentemente dalla dimensione della loro popolazione. Al contrario, i 435 seggi della *House of Representatives* sono assegnati in base alla popolazione di ciascuno Stato. Questa differenza nell'assegnazione dei seggi ha influenzato significativamente i processi elettorali nei due rami del Congresso. Per quanto riguarda il Senato, originariamente concepito come la "Camera degli Stati", con due senatori per ogni Stato, la sua funzione è stata alterata dall'approvazione del diciassettesimo emendamento[1822]. Questo emendamento ha trasformato l'elezione dei senatori da parte dei legislatori locali all'elezione diretta da parte del corpo elettorale. Attualmente, un terzo del Senato viene rinnovato ogni due anni, con ciascun senatore eletto per un mandato di sei anni tramite un sistema elettorale maggioritario plurinominale. Con tutti gli Stati che sono rappresentati da due senatori, ogni Stato forma un unico collegio elettorale per entrambi i suoi senatori, evitando così la necessità di divisione in distretti elettorali.

Questo sistema di elezione su base statale impedisce l'insorgere del *gerrymandering* – fenomeno su cui concentreremo la nostra attenzione nel prossimo paragrafo – poiché non coinvolge la suddivisione in circoscrizioni elettorali. Le elezioni della Camera dei Rappresentanti, invece, sono più complesse. Si svolgono ogni due anni con un sistema elettorale maggioritario uninominale. Gli Stati Uniti sono divisi esattamente in 435 collegi elettorali, uno per ogni seggio della Camera. Ogni collegio elettorale elegge un solo rappresentante. Il numero dei collegi elettorali in uno Stato varia in base alla sua popolazione. Ad esempio, la California elegge 53 rappresentanti, mentre il Wyoming, insieme ad altri Stati meno popolati (Alaska, Delaware, Montana, North Dakota, South Dakota e Vermont), ne elegge solo uno: *Wyoming's at-large congressional district*. Gli Stati con un solo rappresentante non devono suddividere il loro territorio in distretti elettorali, ma tutti gli altri devono farlo. È qui che il *gerrymandering* trova terreno fertile, poiché i partiti politici hanno la possibilità di manipolare i confini dei distretti a loro vantaggio.

[1820] V. BASSETTI, *How to Reform the Electoral College*, Brennan Center for Justice.

[1821] C. PAYNE, *How Hillary Clinton Won the Popular Vote But Lost the Election*, *Billboard.*

[1822] Diciassettesimo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America, sezione 1: *«The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, elected by the people thereof, for six years; and each Senator shall have one vote. The electors in each State shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the State legislatures».*

Infine, è importante notare che le elezioni per il Congresso e per la presidenza sono programmate in modo che ogni due anni si svolga l'elezione di tutta la Camera e di un terzo del Senato, mentre ogni quattro anni si rinnovi il Presidente, l'intera Camera e un terzo del Senato. Questa frammentazione elettorale è stata progettata per evitare che una singola fazione politica domini contemporaneamente tutti e tre i rami del governo. Tuttavia, questa strategia ha avuto risultati parzialmente infelici, poiché non ha previsto l'effetto del *gerrymandering* e l'influenza sempre crescente dei partiti politici sul processo elettorale[1823].

4. La riforma del premierato e le differenze con il sistema elettorale americano.

La frammentazione politica ha permesso alle legislature statali di manipolare i confini dei distretti elettorali a proprio vantaggio, minando l'equilibrio di potere che i padri fondatori avevano in mente. Come è facile intuire dalla breve ricognizione proposta, il sistema elettorale americano slega l'elezione del Presidente da quella degli organi assembleari, creando una dinamica di indipendenza e reciproco controllo delle figure autonome di pubblica rappresentanza e legittimazione. Ciò crea una netta distinzione tra presidenzialismo americano e (eventualmente) premierato all'italiana. Di fatti, la problematica del progetto Meloni-Casellati per la legge elettorale del nuovo premierato risiede nel fatto che non si elegge una singola persona, dunque il Premier, ma un intero squadrone composto, oltre che dal primo ministro, da oltre 200 deputati e più di 100 senatori. Questo rappresenterebbe un caso pressoché unico nelle democrazie occidentali, poiché il capo del governo viene eletto insieme alla sua maggioranza parlamentare, garantita in entrambe le camere grazie a un premio di maggioranza assegnato al partito o alla coalizione vincente. In tutto il resto del mondo democratico, l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, caratteristica esclusiva delle repubbliche presidenziali, resta autonoma e non influisce sull'elezione del parlamento, che avviene autonomamente con una votazione separata e senza premi di maggioranza[1824].

Le leggi elettorali con premio di maggioranza sono una peculiarità tutta italiana: già la Legge Acerbo del 1923 e la "legge truffa" del 1953, assegnavano il premio – pari a due terzi dei seggi – al superamento di una soglia minima (rispettivamente del 25% e del 50%); mentre il noto "Porcellum" del 2005 e l'"Italicum" del 2015, assegnavano il premio – pari al 54% dei seggi – senza alcuna soglia minima. Proprio l'assenza di tale soglia ha portato la Corte Costituzionale a dichiarare illegittime entrambe queste leggi, perfino l'Italicum, senza che fosse mai stato applicato. Le sentenze della Corte, emesse nel 2014[1825] e nel 2017[1826], affermano a chiare lettere che in un sistema elettorale basato su liste non è permesso alterare illimitatamente la proporzionalità, in virtù dell'art. 48 della Costituzione che riconosce un principio di uguaglianza del voto.

Sicchè, la riforma Meloni-Casellati si scontra con queste due sentenze della Corte Costituzionale, poiché prevede che il premio di maggioranza alla coalizione che sostiene il primo ministro debba essere assegnato sempre, senza eccezioni: quindi la legge elettorale non potrebbe mai introdurre una soglia minima - nemmeno quella bassissima della Legge Acerbo

[1823] *A New Map: Partisan Gerrymandering as a Federalism Injury*, cit., p. 1201.
[1824] T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2024, p.64.
[1825] Corte di Cassazione, sentenza 2014/1.
[1826] Corte di Cassazione, sentenza 2017/35.

- perché il premio deve scattare in ogni caso. E qui si giunge all'elaborazione della soluzione di derivazione comunale, il ballottaggio; per cercare di trovare una via di compromesso e tenere in piedi il sistema bisognerebbe individuare la soglia (ipoteticamente il 50%) e aggiungere un secondo turno in cui si giocano tutto i primi due classificati nella corsa per il ruolo di premier, In questa maniera il premio viene sì assegnato, ma chi se lo aggiudica avrà ottenuto la maggioranza assoluta dei voti.

Tuttavia, nemmeno questa soluzione troverebbe d'accordo tutti, perché quella maggioranza assoluta non esprime, di fatti, un consenso alla rappresentanza assembleare, ma è interviene quale automatismo logico-matematico ipso iure: in una competizione a due è inevitabile che uno superi il 50% (salvo il caso della perfetta parità che sappiamo essere improbabile o quasi impossibile). E, dal momento che il cittadino sta eleggendo il parlamento e non una singola persona, ai fini della salvaguardia del principio di uguaglianza del voto prescritta dalla Corte Costituzionale in ottemperanza alle previsioni della Carta Costituzionale, il meccanismo può paradossalmente risultare controproducente. Al fine di avere una soglia minima che si uniformi alle reiterate pronunce della Corte Costituzionale, il premio non deve essere assegnato in senso assoluto se nessuno raggiunge la soglia fissata. Storicamente si sono verificate situazioni di questo tipo, come accadde nel 1953, quando il premio non scattò perché nessuno raggiunse il 50% più uno. Dunque, quella tassativa prescrizione di una legge elettorale con premio produrrà inevitabilmente una nuova legge elettorale incostituzionale.

5. Il gerrymandering e la lotta verso l'equità rappresentativa.

Analizzate le peculiarità positive del sistema elettorale americano e delle sue ripercussioni pratiche in termini di autonomia e reciproco controllo degli organi, passiamo ora a sottolinearne la problematica più nota e discussa: il *gerrymandering*, comunemente descritto come la pratica consistente nel dividere una zona geografica in distretti elettorali in modo da avvantaggiare ingiustamente un partito nelle elezioni[1827]. Questo fenomeno è prevalentemente circoscritto ai procedimenti elettorali della *U.S. House of Representatives* e delle legislature statali. In altre parole, riguarda quelle elezioni – legislative federali e legislative statali, le prime per quanto concerne la camera bassa e le seconde per entrambe le *State Assembly* e *State Senate elections* – che, oltre a basarsi su un sistema maggioritario, utilizzano la divisione del territorio statale in circoscrizioni elettorali. Il primo dato che possiamo trarre, quindi, è che il *gerrymandering* non coinvolge tutti i procedimenti elettorali, ma soltanto quelli che si basano sulla divisione del territorio in distretti elettorali; le elezioni che non adottano questo metodo ne rimangono naturalmente esenti. Appare allora lapalissiano che l'elemento decisivo per la realizzazione empirica del *gerrymandering* sia proprio la struttura delle circoscrizioni elettorali.

Ora che abbiamo evidenziato il tipo di elezioni idonee a caratterizzarsi per la pratica del *gerrymandering*, possiamo passare ad analizzare singolarmente i passaggi che lo precedono e ne catabolizzano il verificarsi. Ogni dieci anni, come stabilito dall'Articolo I, sezione 2,

[1827] *Gerrymander*, American Heritage Dictionary.

clausola 3 della Costituzione degli Stati Uniti d'America[1828], l'*U.S. Census Bureau* - ufficio del censimento degli Stati Uniti - procede alla realizzazione del censimento per determinare l'esatto numero di persone che vivono nel Paese. Furono i *Founding Fathers* a individuare la potenziale utilità di questo strumento e a renderlo espressamente previsto nel testo costituzionale: I fondatori della nascente nazione americana avevano un piano ambizioso per dare potere al popolo rispetto al nuovo governo. Il piano consisteva nel contare ogni persona che viveva nei neocreati Stati Uniti d'America e usare quel conteggio per determinare la rappresentanza al Congresso. Inserire questa invenzione nella Costituzione segnò un punto di svolta nella storia mondiale. In precedenza, i censimenti erano stati utilizzati principalmente per tassare o confiscare proprietà o per arruolare giovani nel servizio militare.

La lungimiranza dei Fondatori fu quella di prendere uno strumento di controllo del governo e trasformarlo in uno strumento di empowerment politico per i governati rispetto al loro governo. Questa operazione di censimento viene svolta perché nell'arco di dieci anni la popolazione subisce variazioni demografiche, rendendo necessario un aggiornamento della sua distribuzione nelle varie circoscrizioni elettorali (cd. *reapportionment*), come sancito dalle *Apportionment Clauses* della Costituzione[1829] e dal quattordicesimo emendamento[1830], per garantire una corretta rappresentanza dei cittadini. Inoltre, la Corte Suprema ha stabilito che le circoscrizioni elettorali debbano avere un *equal population standard*, richiedendo il ridisegno delle stesse: per i collegi elettorali congressuali è previsto che questa norma venga applicata al massimo della sua estensione, mentre per quelli statali è previsto un regime più blando, in base al quale i collegi devono solo essere «*substantially equal*»[1831].

Una volta che il censimento è stato ultimato, si passa generalmente alla fase del *reapportionment*: la popolazione viene redistribuita, sulla base del risultato censitario, tra le varie circoscrizioni elettorali, che potranno anch'esse variare nel numero per via dei mutamenti demografici; conseguentemente, sia i seggi elettorali congressuali che quelli delle legislature statali verranno assegnati in modo nuovo. Una volta compiuto il *reapportionment*, o anche nel caso in cui la popolazione di uno Stato non abbia subito variazioni tali da renderlo necessario, si passa alla fase del *redistricting*, che può consistere o nell'adeguamento dei confini elettorali al nuovo dato demografico, o nel ridisegno delle circoscrizioni elettorali contenenti una popolazione il più possibile uguale tra loro. Questa operazione viene svolta sia sulle mappe elettorali federali, che definiscono chi rappresenta i cittadini dei vari Stati nella *U.S. House of Representatives*, sia su quelle statali, che definiscono chi rappresenta i cittadini in entrambe le camere statali, distinguendo quindi tra *congressional* e *state legislative redistricting*.

[1828] Articolo I, sezione 2, clausola 3 della Costituzione degli Stati Uniti d'America: *«[…]. The actual enumeration shall be made within three years after the first meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent term of ten years, in such manner as they shall by law direct. […]»*

[1829] 7 Articolo I, sezione 2, clausola 3 della Costituzione degli Stati Uniti d'America: *«[…]. Representatives and direct taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union, according to their respective numbers, which shall be determined by adding to the whole number of free persons, including those bound to service for a term of years, and excluding Indians not taxed, three fifths of all other persons. […]».*

[1830] Quattordicesimo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America, sezione 2: *«Representatives shall be apportioned among the several States according to their respective numbers, counting the whole number of persons in each State, […]»*

[1831] Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 (1964).

Nella maggior parte degli Stati il processo di *redistricting* è gestito dalle rispettive legislature statali, sia per quanto riguarda il disegno dei distretti congressuali che per gli *state legislative districts*. Tuttavia, vi sono anche altri soggetti che possono occuparsene: le *advisory commissions*, utilizzate da sei Stati, supportano e consigliano le legislature statali[1832] sul disegno dei confini elettorali; le *backup commissions* intervengono in otto Stati qualora le legislature statali falliscano nel ridisegno dei distretti. Inoltre, in sette Stati il compito è affidato a *politician commissions*, formate da funzionari eletti, e in altri sei a *independent commissions*, principalmente composte da volontari. È interessante notare come l'interesse dei cittadini verso il processo di *redistricting*, il passaggio più delicato ed esposto al *gerrymandering*, si sia fatto nel tempo sempre più forte: alcuni hanno infatti avviato progetti per coinvolgere maggiormente la popolazione, con l'obiettivo di ottenere un processo più cristallino (es. il Public Mapping Project). Indipendentemente da chi si occupa del *redistricting*, vi sono requisiti da rispettare nel disegno dei confini elettorali: criteri federali, validi per tutti gli Stati, e criteri statali, variabili da Stato a Stato. Quelli federali includono il criterio della *equal population* e quello riguardante *race and ethnicity*. Per quanto riguarda il primo, abbiamo già visto la differenza tra la disciplina prevista per i distretti congressuali e quella per i distretti statali, rispettivamente stabilite da Wesberry v. Sanders[1833] e Reynolds v. Sims[1834]. Il secondo criterio si rinviene nella sezione 2 del *Voting Rights Act*[1835], che stabilisce: «*No voting qualification or prerequisite to voting, or standard, practice, or procedure shall be imposed or applied by any State or political subdivision to deny or abridge the right of any citizen of the United States to vote on account of race or color*». Oltre a questi criteri obbligatori, ogni Stato può adottare i propri: tra i più noti ci sono quello della *contiguity* e quello della *compactness*.

È nella fase del *redistricting* che può penetrare l'elemento del *gerrymandering*, cioè l'atto di disegnare le circoscrizioni elettorali con l'obiettivo di ottenere un determinato risultato sul piano politico o etnico[1836]. Il partito al potere manipola il processo per distribuire i propri voti nel modo più efficiente possibile.

I due stratagemmi più noti sono il "*packing*" e il "*cracking*"[1837]. Il primo consiste nel concentrare quanti più elettori nel minor numero di distretti possibile, drenando il loro potere di voto in tutti gli altri; il secondo consiste nello sparpagliare gli elettori nel maggior numero possibile di distretti, facendo in modo che risultino una minoranza in ciascuno, disperdendo così il loro potere elettorale[1838].

[1832] E. STRADELLA, *Dai rotten boroughs ad oggi, il lungo viaggio verso la rappresentanza*, DPCE, fasc. 4, p. 980: «[…] l'attività di definizione delle circoscrizioni elettorali è negli Stati Uniti prettamente politica – è il legislatore che stabilisce le circoscrizioni elettorali (per lo meno nella maggior parte degli Stati) – […]»

[1833] 376 U.S. 1 (1964).

[1834] 377 U.S. 533 (1964).

[1835] *Voting Rights Act*, Encyclopedia Britannica: *«U.S. legislation (August 6, 1965) that aimed to overcome legal barriers at the state and local levels that prevented African Americans from exercising their right to vote under the Fifteenth Amendment (1870) to the Constitution of the United States. The act significantly widened the franchise and is considered among the most far-reaching pieces of civil rights legislation in U.S. history».*

[1836] E. STRADELLA, *Dai rotten boroughs ad oggi, il lungo viaggio verso la rappresentanza*, cit., p. 979.

[1837] D. L. ANDERSON, *When Restraint Requires Activism: Partisan Gerrymandering and the Status Quo Ante*, Stanford Law Review, vol. 42, n. 6, p. 1551. 72 Ivi, p. 1554.

[1838] S. ISSACHAROFF e P. S. KARLAN, *Where to Draw the Line: Judicial Review of Political Gerrymanders*, University of Pennsylvania Law Review, vol. 153, p. 552.

Un'altra tecnica è lo "*shacking*", che si focalizza anche sulla residenza degli *incumbents*[1839]. Questa tecnica può dare due vantaggi: ridisegnare i distretti in modo che un incumbent sia in un distretto senza i suoi attuali elettori, privandolo dei vantaggi della familiarità, o posizionare le residenze di due *incumbents* nello stesso distretto, costringendone uno a lasciare l'incarico. Inoltre, esiste il *malapportionment*, o "*silent gerrymander*"[1840], che si riferisce alla non proporzionalità dei collegi ai rispettivi elettori, ottenendo il *gerrymandering* senza dover ricorrere al *redistricting*[1841].

5.1. Il political gerrymandering ed il racial gerrymandering.

Analizzando cause, caratteristiche e natura del *gerrymandering*, occorre enuclearne una prima forma, forse la più impattante sul sistema di rappresentanza politica americano, che è il *political gerrymandering*. Esso, quale meccanismo di indirizzo del volere popolare, si differenzia in due categorie specifiche: *partisan* e *bipartisan gerrymandering*. Il *partisan gerrymandering*[1842] mira a massimizzare i seggi catturati dal partito favorito, mentre il *bipartisan gerrymandering* cerca di proteggere gli *incumbents*[1843] di entrambi i partiti. Entrambe le strategie possono essere utilizzate insieme per massimizzare i benefici elettorali.

Un'ultima tendenza in materia di *partisan gerrymandering* è il cosiddetto *perrymandering*[1844], che si verifica quando un partito ridisegna i confini delle mappe elettorali senza un nuovo censimento, sfruttando il potere per controllare e indirizzare il voto popolare L'altra macrocategoria di *gerrymandering*, quella del fenomeno in chiave razziale e si caratterizza per una certa omogeneità, a prescindere dal fatto che le minoranze etniche prese di mira possano naturalmente variare, e per un trascorso storico e giurisprudenziale più scarno rispetto a quello del *partisan*. Questa forma di *gerrymandering* è stata per lungo tempo "assimilata" a quella del *partisan*, venendo riconosciuta come categoria a sé stante solo con l'emersione della questione razziale, caratterizzata da una crescente e sempre più diffusa consapevolezza di quanto la pratica del *gerrymandering*, fino a quel momento ritenuta strumentale a far pendere l'esito delle elezioni verso un partito piuttosto che un altro, potesse essere in realtà utilizzata anche per o soltanto per escludere il più possibile le minoranze etniche (quella afroamericana in particolare) dal procedimento elettorale.

Non a caso, un tratto che spicca chiaramente è quello dell'intersezione tra le due tipologie di *gerrymandering*, che sono state spesso usate simultaneamente per ottenere un risultato potenziato: la combinazione più frequente è stata quella del disegno delle circoscrizioni volto a minimizzare l'impatto dei voti espressi dai cittadini afroamericani con il preciso obiettivo di far pendere il voto verso il Partito Repubblicano, strategia che trova il suo fondamento nel

---

[1839] *Incumbents*: i rappresentanti che sono in carica.

[1840] C. H. LEROY, *Considering the Gerrymander*, Pepperdine Law Review, vol 4, n. 2, p. 251.

[1841] G. BOGNETTI, *Malapportionment. Ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè Editore (1966), p. 37; D. L. ANDERSON, *When Restraint Requires Activism: Partisan Gerrymandering and the Status Quo Ante*, cit., pp. 1554-1555.

[1842] *An Interstate Process Perspective on Political Gerrymandering*, Harvard Law Review, vol. 119, n. 5, p. 1578: *«Modern political gerrymandering comes in two forms: partisan gerrymandering and bipartisan gerrymandering».*

[1843] *Political Gerrymandering 2000-2008: "A Self-Limiting Enterprise"?*, Harvard Law Review, vol. 122, n. 5, p. 1471: *«[…] bipartisan gerrymanders, in which both parties make a deal to solidify their incumbents by drawing the lines to combine as many supporters of the same party as possible».*

[1844] *A New Map: Partisan Gerrymandering as a Federalism Injury*, cit., p. 1196

fatto che le minoranze etniche, generalmente provenienti da contesti socialmente ed economicamente più degradati, votano più frequentemente il Partito Democratico.

Come abbiamo visto, il fenomeno del *gerrymandering* è strettamente collegato al modo in cui si articola il procedimento elettorale; nello specifico, gli elementi che contribuiscono maggiormente a delineare il contesto più idoneo alla sua attuazione sono, da un lato, il sistema elettorale vigente per le tipologie di elezione sopracitate e, dall'altro, la divisione del territorio in circoscrizioni elettorali, passaggio imprescindibile per la realizzazione della pratica. Tutto questo si riflette negativamente sull'elemento della rappresentanza politica[1845], circostanza che può forse essere identificata come la conseguenza più critica a cui il *gerrymandering* dà luogo.

Il problema posto dalla rappresentanza politica nell'ambito della tradizione giuridica di *common law*, e più precisamente nell'ambito elettorale della stessa, affonda le proprie radici in un passato piuttosto lontano. La sua prima comparsa come criterio generale nello studio scientifico della materia elettorale ha inizio nel diciannovesimo secolo: in quel periodo il diritto di voto era ancora un privilegio per pochi, e anche in Inghilterra, dove il Parlamento era, senza dubbio, un'istituzione fondamentale, il suffragio era riservato a chi di fatto possedeva un alto valore di reddito, e alcuni membri del Parlamento venivano eletti in circoscrizioni che comprendevano non più di cento elettori, quando al contempo città delle dimensioni di Manchester non avevano alcun rappresentante»; un assetto del genere, come è facile intuire, creava un vero e proprio "scollamento" tra la popolazione e la sua rappresentanza in Parlamento, che si basava esclusivamente sulla posizione sociale dei cittadini e trascurava completamente il dato demografico.

In questo contesto storico nasce il dibattito sulla rappresentanza politica e il suo rapporto con le elezioni. La riflessione iniziale non era tanto focalizzata sul tipo di sistema elettorale da adottare, quanto piuttosto sulle modalità di definizione delle circoscrizioni elettorali. Infatti, il principale impedimento a una corretta rappresentanza dei cittadini in Parlamento era costituito dai "*rotten boroughs*". Queste circoscrizioni, praticamente deserte e quindi poco rappresentative, erano responsabili di una significativa discrepanza tra gli elettori e il corpo legislativo.

La questione fu risolta in Inghilterra attraverso il *Reform Act* del 1832, che è ampiamente riconosciuto come il primo tentativo di riformare in modo significativo il sistema di rappresentanza politica. Questo atto legislativo segnò il primo passo concreto verso la costruzione di una democrazia parlamentare basata su una corrispondenza più equa e giusta tra la popolazione elettorale e i loro rappresentanti eletti. Inoltre, rappresentò un punto di svolta fondamentale, segnando l'inizio di una nuova era in cui il disegno delle circoscrizioni elettorali iniziava a stabilire un rapporto diretto e cruciale con la rappresentanza politica. Il *Reform Act* del 1832 non solo eliminò molte delle circoscrizioni non rappresentative, ma ridisegnò anche le mappe elettorali per riflettere meglio la distribuzione della popolazione. Questo fu un passo importante verso una maggiore equità e giustizia nel sistema rappresentativo, instaurando un legame più stretto tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti. Così, il disegno delle circoscrizioni elettorali divenne un elemento fondamentale nel garantire una rappresentanza politica efficace e democratica.

[1845] E. STRADELLA, *Dai rotten boroughs ad oggi, il lungo viaggio verso la rappresentanza*, cit., p. 962.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, la questione della rappresentanza politica in relazione alla suddivisione elettorale emerse in modo significativo con il fenomeno noto come *overrepresentation*. La crescente industrializzazione delle città e la conseguente urbanizzazione vissuta dagli Stati Uniti nella seconda metà dell'Ottocento portarono a un notevole spostamento della popolazione dalle aree rurali ai centri urbani. Tuttavia, questo importante cambiamento demografico non fu accompagnato da un aggiornamento tempestivo delle mappe elettorali, causando una rappresentanza politica distorta e non equa. Nonostante le numerose riforme adottate nel corso del tempo e gli aggiornamenti periodici delle mappe, il profilo delle circoscrizioni elettorali rimane ancora oggi un punto critico delle elezioni negli Stati Uniti. Questo sistema di divisione territoriale è particolarmente vulnerabile al fenomeno del *gerrymandering*, dove i confini delle circoscrizioni vengono manipolati per avvantaggiare specifici partiti politici o gruppi di interesse. In questo modo, la dinamica di profilazione territoriale così come descritta compromette l'integrità del processo elettorale, poiché permette una distribuzione irregolare del potere di voto, che non rispecchia fedelmente la volontà popolare. Nonostante gli sforzi di riforma, la pratica persiste, influenzando negativamente la rappresentanza politica e l'equità delle elezioni. Pertanto, la sfida di garantire una rappresentanza giusta e precisa continua a essere un tema centrale e controverso nella politica americana, richiedendo costante vigilanza e interventi legislativi per mitigare le distorsioni causate da pratiche scorrette di disegno delle circoscrizioni elettorali.

6. *Il principio di rappresentanza: prospettive di cambiamento attraverso la giurisprudenza della Corte Suprema*

La questione della rappresentanza politica è strettamente connessa anche alle modalità di elezione degli organi rappresentativi. È infatti attraverso le scelte normative in materia elettorale che si è gradualmente sviluppato un canone universale di ragionevolezza e democraticità, identificabile con il principio della rappresentanza. Analizzando i sistemi elettorali adottati per le varie elezioni negli Stati Uniti, sia a livello federale che statale, si è osservato che questi sono basati, indipendentemente dalla divisione territoriale in circoscrizioni, su un sistema maggioritario. È proprio questo elemento, insieme alla suddivisione del territorio in collegi elettorali, a creare le condizioni ideali per il *gerrymandering*.

La fusione di questi due fattori favorisce, infatti, il proliferare del fenomeno. In un sistema elettorale maggioritario, la geografia e la composizione dei collegi elettorali influenzano molto più il risultato elettorale rispetto a un sistema proporzionale, dove anche le formazioni politiche minori ottengono rappresentanza. Appare corretto affermare, quindi, che nel corso del tempo il sistema elettorale maggioritario e la divisione del territorio in circoscrizioni hanno dimostrato di essere terreno fertile per manipolazioni politiche, dimostrando di avere la capacità reale di minare gravemente l'integrità del processo democratico, consentendo ai partiti di affermarsi con vigore anche senza un reale supporto dell'elettorato. Nonostante le oggettive difficoltà strutturali, gli Stati Uniti hanno intrapreso numerosi interventi per affrontare e mitigare gli effetti del *gerrymandering*. L'esperienza di lavoro si è caratterizzata

per una serie di interventi giurisprudenziali[1846] e legislativi volti a bilanciare il sistema elettorale maggioritario e la divisione in circoscrizioni, introducendo norme che mirano a chiarire e tutelare il principio della rappresentanza. La Corte Suprema degli Stati Uniti ha giocato un ruolo cruciale in questo processo, con pronunce che spaziano dalla lotta contro il *partisan gerrymandering* (manipolazione a favore di un partito) al *racial gerrymandering* (manipolazione a danno di specifici gruppi razziali)[1847], introducendo, tra le altre cose, la storica regola del "*one persone one vote*"[1848].

Questi interventi giurisprudenziali sono stati fondamentali nel definire i limiti entro i quali il disegno delle circoscrizioni elettorali deve operare, cercando di garantire che ogni voto abbia un peso equo e che la rappresentanza politica sia realmente rispondente alla volontà popolare. Tuttavia, nonostante i progressi fatti, il percorso verso un sistema elettorale perfettamente equo e rappresentativo è ancora lontano dall'essere completato. Il *gerrymandering* continua a rappresentare una minaccia per la democrazia americana, evidenziando la necessità di ulteriori riforme e interventi. Dall'analisi emerge in maniera netta che la questione del *gerrymandering*, nonostante i suoi due secoli di storia, non sia ancora completamente risolta.

La Corte Suprema ha sì dichiarato incostituzionale il *racial gerrymandering*[1849], ma non ha fatto lo stesso per il *partisan gerrymandering*. Sebbene la decisione in Cooper v. Harris sia stata una conquista giurisprudenziale significativa, resta la necessità di una sentenza analoga per il *partisan gerrymandering*. Finché il *partisan gerrymandering* non sarà dichiarato incostituzionale, le strategie di manipolazione dei distretti potrebbero continuare a usare la razza come fattore secondario. Recenti casi come Gill v. Whitford[1850] e Benisek v. Lamone[1851] non hanno portato a nuove decisioni sostanziali contro il *partisan gerrymandering* a causa di questioni attinenti vizi procedurali. Insomma, l'unica speranza è che, se i ricorrenti di Gill v. Whitford riformulassero il *locus standi*, la Corte Suprema potrebbe essere costretta a pronunciarsi sul merito del *partisan gerrymandering*, una volta per tutte, usufruendo dell'opportunità per chiarire la sua posizione sul tema. Ma ciò non basterebbe; questo processo di epurazione richiederà un impegno costante e una vigilanza continua da parte di tutte le istituzioni democratiche al fine di proteggere e rafforzare la rappresentanza politica in modo che rifletta fedelmente la volontà del popolo.

[1846] E. J. ENGSTROM, *Gerrymandering and the Evolution of American Politics*, in Partisan Gerrymandering and the Construction of American Democracy, University of Michigan Press (2013), p. 1: *«Almost all previous research on congressional redistricting concentrates on the period after the 1960s. In the mid-1960s, the U.S. Supreme Court outlawed malapportioned electoral districts for both state legislatures and the U.S. House of Representatives. This transformative legal revolution produced a massive wave of redistricting across the nation that shifted the partisan landscape in state legislatures across the country and fundamentally redistributed power in American politics. In addition, this reapportionment revolution led to the creation of a large scholarly literature devoted to studying the causes and consequences of the modern decennial redistricting process. In this nowvast literature, redistricting prior to the 1960s receives brief treatment, although the years before 1964 constitute nearly 75 percent of the United States' nearly 225-year history».*

[1847] Per approfondimenti si rimanda alle Sentenze: 48 U.S. 1 (1849); 328 U.S. 549 (1946); 377 U.S. 713 (1964); 379 U.S. 433 (1965); 384 U.S. 73 (1966); 403 U.S. 124 (1971); 412 U.S. 755 (1973).

[1848] One Person, One Vote Rule, Cornell Legal Information Institute: *«The rule that, under the Equal Protection Clause of the Constitution, legislative voting districts must be the same in population size. The idea behind the rule is that one person's voting power ought to be roughly equivalent to another person's within the state».*

[1849] 581 U.S. (2017).

[1850] 585 U.S. (2018).

[1851] 588 U.S. (2019).

Alla luce di quanto detto, principi fondamentali quali libertà, uguaglianza, giustizia, sono valori e garanzie dell'essere che, solide, danno forma alle Costituzioni. Anche quando pare che stiano lì, silenti, tra le viscere delle scelte politiche, Queste controllano con cura assoluta che le manifestazioni del volere popolare siano garantite in esecuzione della democrazia.

Le Costituzioni mutano immobili, come il sole che s'alza, puntuale, al canto dei galli e irradia il terreno; sicché, tutto sotto di lui cambia e si evolve, cresce rapido. Solo il sole, solo le Costituzioni, paiono esser sempre uguali. Ma è per via della loro immobile costanza che tutto sulla Terra scalpita.

Non c'è dubbio che, *mutatis mutandis*, le Costituzioni, americana e italiana, pur con le loro dovute distinzioni, rappresentino ancora il porto sicuro delle libertà collettive. E i diritti dei popoli, nel ginepraio del quotidiano in cui il cittadino intesse la tela dell'io, necessitano oggi più che mai di uno scudo di ferro ineluttabile. È nello scenario attuale che la volontà del popolo sovrano – la quale passa per l'elezione dei suoi rappresentanti politici – ha bisogno di riconsiderare il ruolo dell'Assemblea legislativa, del Premier e del Presidente, delle modalità della loro elezione. Il problema, allora, sta nel come il cittadino elegge i propri rappresentanti, non nella instabilità della rappresentanza che bene, invece, coglie l'essenza dell'umano.