CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2025 fascicolo speciale n. 1

a cura di
Simone Barbareschi, Marco Ladu e Alessandro Lauro

IN NOME DI QUALE DEMOCRAZIA?
COME RIDEFINIRE LA STRUTTURA COSTITUZIONALE DEL POTERE IN ITALIA E IN EUROPA

Agosto 2025

In nome di quale democrazia?
Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa

a cura di

Simone Barbareschi, Marco Ladu e Alessandro Lauro

Agosto 2025

ISSN: 1971-9892

Editore: Consulta OnLine – C.F. 90078670107
Via Balbi 22 – 16126 Genova

Fondatore: prof. Pasquale Costanzo
Direttrice responsabile: prof.ssa Lara Trucco

info@giurcost.org

In copertina:

La Liberté guidant le peuple
Eugène Delacroix (1830)

SOMMARIO

NOTA DEI CURATORI IX
SIMONE BARBARESCHI, MARCO LADU E ALESSANDRO LAURO

PRIMA SESSIONE
Le riforme dell'ordinamento costituzionale italiano

RELAZIONI

CARLO ALBERTO CIARALLI 3
Monocameralismo all'italiana? Tornando a ragionare sulla trasformazione del Parlamento per Contrastarne il declino

ANDREA DE PETRIS 21
Il Premierato e lo spirito della Rappresentanza politica: lezioni dal modello tedesco

ORNELLA SPATARO 41
Premierato elettivo e sistema parlamentare tra governabilità e istanze di riequilibrio

INTERVENTI

CORRADO ANTONUCCI 59
Elezione diretta e rapporti tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio dei Ministri: per un'equilibrata razionalizzazione della forma di governo. La problematica dello scioglimento anticipato delle Camere

ALBERTO AMBROGIO GALLI 69
Dal taglio dei parlamentari alla riforma del premierato. Il Senato delle Regioni quale argine alla verticalizzazione decisionale per rivitalizzare la democrazia rappresentativa

GIULIA SULPIZI 79
La revisione dei regolamenti parlamentari come naturale conseguenza del premierato: quali regole del gioco per una "House of cards" all'italiana?

SECONDA SESSIONE
Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali

RELAZIONI

MICHELA TUOZZO **93**
Regionalismo differenziato e istituzioni collaborative: verso una "cooperazione competitiva"?

FLAVIO GUELLA **117**
Invarianza e regionalismo differenziato: l'assenza di nuovi oneri e i "vasi comunicanti" nel sistema costituzionale delle risorse

ELENIO BOLOGNESE **139**
Le Città metropolitane tra timori della Corte costituzionale e inerzia del legislatore

PAOLO GIOVARRUSCIO **159**
"Consuetudine all'italiana": tutto può farsi in Italia, fuorché risolvere la perenne instabilità dell'ordinamento provinciale. Sfide e prospettive delle Province

INTERVENTI

GIULIO CASILLI **175**
L'epifania del regionalismo differenziato (e dei LEP): *primum* uniformare *deinde* differenziare

ALLEGRA DOMINICI **187**
La centralità teorico-pratica dei livelli essenziali delle prestazioni nel quadro dei rapporti attuali tra Stato e Regioni

RELAZIONE DI FINE SESSIONE

MARIO GORLANI **199**
Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali: le condizioni per un rilancio

TERZA SESSIONE
Revisione dei Trattati e governance dell'Unione Europea

RELAZIONI

MARIA CHIARA GIRARDI 213
La revisione dei Trattati UE in tema di governance e assetti istituzionali. Soluzioni proposte e nodi irrisolti

GIAMMARIA GOTTI 235
Partiti politici europei e istituzioni dell'Unione europea. Quale rapporto per quale forma di governo

SVEVA TRONCONE 255
Il principio di sussidiarietà: evoluzione delle competenze dell'Ue. L'esempio della politica ambientale

LAVINIA DEL CORONA 269
Il processo di integrazione europea nelle transizioni verde e digitale

ANDREA CONZUTTI 283
Ripensare l'architettura costituzionale della Banca centrale europea

RELAZIONE DI FINE SESSIONE

CARLO COLAPIETRO 295
L'Unione europea di fronte a nuove sfide

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 315
ANTONIO D'ANDREA

NOTA DEI CURATORI

Questo fascicolo speciale raccoglie le relazioni e gli interventi del convegno "In nome di quale democrazia? Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa", svoltosi a Venezia nei giorni 18 e 19 dicembre 2024. L'idea di fondo del Convegno era quella di riflettere su come si presentino oggi le forme del potere istituzionale e quali potrebbero esserne gli sviluppi futuri.

In particolare, tre sono stati gli snodi principali, riprodotti nelle sessioni del Convegno: l'assetto della forma di governo italiana, anche con sguardo comparatistico su modelli stranieri a noi prossimi; la configurazione dello Stato regionale ed il futuro dei diversi livelli di governo territoriale in Italia; la struttura delle istituzioni europee, anche in relazione alla governance di specifiche aree di azione politica. Insomma, l'intento era cogliere l'organizzazione del potere in senso lato, sia partendo "dal basso", cioè dagli enti territoriali minori, sia "dall'alto", cioè dall'Unione Europea, domandandosi se e in che misura esso possa dirsi democratico.

In concreto, l'evento si è rivelato un'ottima occasione per dare la parola a giovani studiosi, selezionati sulla base di abstract a seguito di una call for papers*, secondo una formula agile, ma volutamente e fortemente dialogica. Gli esiti si mostrano plurali e sfaccettati e ben consegnano la grande complessità del tempo presente, che impone non solo di riflettere e analizzare l'esistente, ma anche di immaginare possibili scenari a venire.*

***

Il Convegno è nato grazie ad una forte collaborazione fra le Università di Brescia, di Roma Tre, di Siena e di Venezia. Il Comitato scientifico era composto da docenti provenienti dai quattro Atenei: Adriana Apostoli, Simone Barbareschi, Elena Bindi, Carlo Colapietro, Antonio D'Andrea, Mario Gorlani, Antonio Iannuzzi, Marco Ladu, Alessandro Lauro, Marco Mancini, Mario Perini, Andrea Pisaneschi, Raffaele Torino.

* 📖 *I contributi qui raccolti hanno ricevuto una valutazione preliminare da parte dei* discussant *e del comitato scientifico, in vista della loro presentazione al Convegno; successivamente, sono stati oggetto di un'ulteriore revisione, condotta congiuntamente dagli Autori e dal medesimo comitato scientifico dell'evento.*

S.B. – M.L. – A.L.

PRIMA SESSIONE

Le riforme dell'ordinamento costituzionale italiano

RELAZIONI

Carlo Alberto Ciaralli*

Monocameralismo all'italiana?
Tornando a ragionare sulla trasformazione del Parlamento per contrastarne il declino

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La crisi del bicameralismo (paritario) quale crisi "sistemica" del modello parlamentare. – 3. Il dibattito in Assemblea costituente. – 4. La proposta di legge costituzionale Ferrara-Rodotà della IX Legislatura sulla riforma "unicamerale del Parlamento". – 5. Il senso di una riforma monocamerale del Parlamento, oggi. – 5.1. I potenziali effetti della riforma monocamerale sulla relazione tra Governo e Parlamento. – 5.2. La riforma monocamerale quale elemento di cesura della lunga stagione del "bicameralismo incompiuto". – 5.2.1. La valorizzazione costituzionale dei luoghi di raccordo tra Stato e Regioni, anche attraverso la trasformazione monocamerale del Parlamento. – 5.3. La riforma monocamerale e la potenziale "alterazione" delle funzioni parlamentari. – 5.4. La riforma monocamerale per un'istituzione (anche) più efficiente. – 6. Considerazioni conclusive.

The present paper aims to analyse the crisis of the current parliamentary structure, characterised by a subordinate role of Parliament with respect to the Government, and by distortion in the process of approving laws, proposing a reinterpretation of the unicameralism hypothesis in the Italian constitutional framework.

1. *Introduzione*

Ragionare su una possibile trasformazione in senso monocamerale del Parlamento italiano, a 77 anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, potrebbe apparire, *prima facie*, un mero esercizio stilistico, una speculazione filosofico-giuridica tesa ad un'analisi puramente concettuale dei modelli assembleari e di quali, fra loro, possano garantire che il Parlamento continui ad essere, nella complessità che avviluppa il contemporaneo, l'epicentro della vita pubblica del Paese.

È ben noto come l'opzione tesa a convertire il Parlamento in un sistema di tipo monocamerale (unicamerale) sia stata essenzialmente minoritaria, tanto nel dibattito della dottrina costituzionalista quanto, specularmente, tra le forze politiche che diedero vita all'Assemblea costituente della nuova Italia – liberata dal fascismo e divenuta repubblicana – e che guidarono la nazione per una lunga stagione politica. Al contempo, nelle varie ipotesi riformatrici susseguitesi nell'ultimo trentennio, il tema del "superamento" del bicameralismo (paritario) ha assunto quale paradigma "esistenziale" la trasformazione della "seconda" camera in un variamente denominato Senato federale, delle Regioni o delle Autonomie, per nulla sfiorando il tema di una profonda e complessiva rivisitazione del modello assembleare[1].

Essenzialmente, nella lunga (e, ad onor del vero, infruttuosa) stagione riformatrice che ha caratterizzato la vita pubblica italiana a far data (quantomeno) dagli anni Ottanta del secolo scorso, la strutturazione bicamerale del Parlamento è stata assunta quale dato immanente ed imprescindibile nel quadro delle riflessioni sulla forma del Parlamento, immaginandone, con riferimento alla "seconda" camera, una ridefinizione "elettiva" e "finalistica", piuttosto che la sua

* Ricercatore di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara.

[1] Su tali profili si vedano, in particolare, le riflessioni di C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in A. BARBERA e C. GUZZETTA (curr.), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Rubbettino, 2007, 653 ss.

"eliminazione", attraverso la cancellazione del binomio Camera-Senato e la riconduzione dell'espressione diretta della sovranità popolare in una sola assemblea[2].

Eppure, come si tenterà di dimostrare, motivi per riflettere sulla necessità di ripensare la struttura parlamentare ve ne sono (e non di poco conto). Si allude, per citarne solo alcuni, alla crescente "influenza" assunta dal Governo (e dalla *leadership* dei partiti politici) nei confronti del Parlamento (e dei parlamentari), sino alla dibattuta questione involgente il c.d. "monocameralismo di fatto" o "bicameralismo alternato", nell'ambito del quale, in verità, una delle due camere svolge l'effettivo ruolo di discussione ed analisi delle proposte legislative, residuando all'altra un profilo meramente confirmatorio. Una tendenza, com'è stato osservato, che parrebbe essere divenuta una "regola" nel procedimento di approvazione delle leggi, «alimentando una visione asfittica dell'organo parlamentare, quale mero ostacolo da contenere – o aggirare – per conseguire l'attuazione del programma di Governo»[3].

In sostanza, ciò che si intende porre in questione è l'effettiva capacità degli attuali assetti istituzionali – e, per conseguenza, politici e sociali – di garantire un ruolo centrale dell'Assemblea nella politica istituzionale del Paese[4].

2. *La crisi del bicameralismo (paritario) quale crisi "sistemica" del modello parlamentare*

La caduta del ruolo storicamente assunto dal Parlamento – in specie, nella sua valenza trasformativa di stampo novecentesco, tesa alla esaltazione del principio della sovranità popolare ed al "contenimento" della espansione dell'influenza dell'esecutivo – appare, nel contemporaneo, difficilmente dibattibile. Superata la storica dicotomia tra Camera "politica", rappresentativa delle istanze della borghesia in ascesa (e, in seguito, del "popolo"), e Camera "alta", sovente di nomina regia e rappresentativa degli interessi nobiliari, il riconoscimento del principio elettivo ad ambedue i rami del Parlamento e la connessa portata rappresentativa insita nelle Assemblee ha comportato la necessità, quantomeno sul piano teorico, di "ripartire" le funzioni tra la Camera ed il Senato, in modo tale che i due rami del Parlamento svolgessero compiti peculiari e non si verificasse una mera sommatoria di funzioni comuni.

In verità, com'è noto, la soluzione prescelta dal Costituente (sul cui dibattito si tornerà nel prosieguo) si è indirizzata proprio verso un'architettura parlamentare definita quale bicameralismo "perfetto" o "paritario", nell'ambito del quale i due rami del Parlamento si sono visti affidare le medesime funzioni, differenziandosi esclusivamente per il numero dei membri, per i profili legati all'elettorato attivo (quantomeno fino alla novella costituzionale del 2021)[5] e passivo – che consente di essere eletti a deputati tutti gli elettori che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età, ed a senatori tutti gli elettori che abbiano compiuto il quarantesimo anno di età –, per la previsione dei c.d. "senatori a vita", nonché per la promanazione "territoriale" del Senato, il quale, a norma dell'art. 57 della Costituzione, è eletto "a base regionale".

---

[2] Su tali profili, si veda, in particolare, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (*Venice Commission*), *Report on bicameralism*, Adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024), Strasbourg, 18 March 2024.

[3] A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 148 ss., 150.

[4] Su cui, per tutti, M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 758 ss.

[5] Come noto, la Legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, recante «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica», ha esteso il diritto di elettorato attivo anche per il Senato della Repubblica a tutti i cittadini maggiorenni. In precedenza, l'elettorato attivo per il Senato era riservato agli elettori che avessero compiuto il venticinquesimo anno di età.

Tuttavia, progressivamente, il bicameralismo paritario ha mostrato profondi elementi di criticità, i quali, specie nell'ultimo quarantennio, hanno palesato la necessità di un ripensamento della struttura del Parlamento. In primo luogo, il crescente pluralismo sociale, istituzionale e culturale ha disvelato la difficoltà delle tradizionali forme di rappresentanza nel riuscire ad interpretare e condurre nelle sedi deputate le istanze promananti dalla realtà sociale. Parimenti, l'avvio dell'esperienza regionale, la progressiva devoluzione di funzioni verso la periferia ed il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze contenuta nella legge costituzionale n. 3/2001 non ha visto una corrispondente (e, probabilmente, necessaria) ridefinizione delle funzioni della "seconda" camera, la quale continua ad essere un luogo "politico" (al pari della Camera dei deputati) e non di rappresentanza degli interessi delle autonomie.

Nondimeno, in una prospettiva storica, la struttura bicamerale del Parlamento è apparsa, a ben vedere, incapace di garantire quei maggiori spazi di rappresentanza politica di natura democratica – anche in forza di sistemi elettorali che hanno progressivamente prodotto un "distacco" nella connessione tra l'eletto e gli elettori – e di efficace controllo sull'operato dell'esecutivo, i quali costituiscono, ad ogni buon conto, la ragione funzionale dell'esistenza sistemica della "seconda" camera (quantomeno, nel tempo contemporaneo).

Fattori di criticità nella relazione tra Governo e Parlamento, amplificati, in particolare, dalla gestione marcatamente governativa della crisi pandemica e dalla susseguente elaborazione e conduzione del Piano nazionale di ripresa e resilienza[6]. Fattori, dicevamo, di forte inaridimento della dinamica necessariamente "conflittuale" tra esecutivo e legislativo, i quali involgono la necessità di una riflessione nuova sulla funzione dell'assemblea, anche a partire dalla sua struttura e dalle modalità di composizione.

3. *Il dibattito in Assemblea costituente*

Seppur per sommi capi, appare di sicuro rilievo ripercorrere i tratti salienti del dibattito intercorso in sede Costituente, poiché la dialettica dell'epoca assume ancor oggi una rilevanza capitale – specie alla luce degli accadimenti istituzionali intercorsi nell'ultimo quarantennio – nel processo di comprensione delle ragioni che condussero l'Assemblea costituente ad adottare un sistema parlamentare di matrice bicamerale, nonché delle argomentazioni addotte da coloro i quali avanzarono, da un lato, l'ipotesi di ricondurre l'intera struttura parlamentare ad un'unica camera elettiva e, dall'altro, l'ipotesi di differenziare, quanto a composizione e funzioni, il ruolo del Senato.

Dunque, nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente, la struttura del Parlamento è stata oggetto di un dibattito di primo momento, stante l'approccio generale seguito dalla sinistra politica – *in primis*, dal partito comunista italiano –, la quale, riconoscendo la natura sostanzialmente "unitaria" della "riconquistata" rappresentanza democratica, intendeva strutturare l'organo parlamentare quale fulcro nevralgico (unicamerale) della volontà sovrana del popolo.

Le ragioni addotte a favore della "svolta" monocameralista, specie da parte delle forze della sinistra, si appuntavano su (quantomeno) due argomentazioni fondamentali: in primo luogo, riconoscendosi la sostanziale radice unitaria della volontà (spirituale) sovrana popolare, la

[6] La letteratura afferente contenuti, *governance* e risvolti ordinamentali del PNRR è, a ben vedere, vastissima. Non potendosi operare un rinvio integrale alla stessa, si consiglia, tuttavia, l'approfondimento contenuto nel contributo di M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia, ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza come parentesi*, in *Diritto costituzionale*, 3/2024, 43 ss. Parimenti, con riguardo all'influenza del PNRR sulla forma di governo e l'indirizzo politico, si veda, in particolare, il saggio di F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2022, 234 ss.

rappresentanza avrebbe dovuto inverarsi in un unico luogo (anche fisico), ovverosia l'assemblea politica monocamerale; inoltre, la "seconda" camera veniva percepita come una ideale "prosecuzione" del Senato di epoca statutaria, non essendo compatibile con il nuovo spirito della Repubblica "una seconda Camera formata da privilegiati, da nominati dall'alto, da persone investite a vita della carica, perché questo significherebbe riportare nella Repubblica democratica la vecchia impalcatura della monarchia"[7]. Altre argomentazioni, comprensibilmente elaborate nel momento storico in cui intercorse il dibattito in Assemblea costituente – ma che verranno riprese nel dibattito contemporaneo avente ad oggetto la "riduzione" dei "costi" della politica – si appuntavano sulla "inutilità" di prevedere una "seconda" camera in un Paese appena fuoriuscito dalla guerra ed in condizioni di grave "miseria, col bilancio dello Stato in condizioni disastrose"[8].

Tuttavia, è noto, l'opzione prevalente nell'ambito del dibattito Costituente, cristallizzata nell'art. 55 della Costituzione[9], fu quella che vide (e, a tutt'oggi, vede) nel Parlamento un organo composto da due "elementi", la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, aventi le medesime funzioni costituzionali. In tale prospettiva, le Relazioni di Costantino Mortati e Giovanni Conti, illustrate nell'ambito dei lavori della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, amplificano la riflessione circa la natura del Parlamento, il suo ruolo baricentrico nella ritrovata democrazia italiana e le prospettive legate al funzionamento dell'organo, nella sua struttura, per l'appunto, bicamerale.

Seguendo la riflessione contenuta nella relazione del Mortati, appare sin da subito chiara la preferenza nei riguardi di un sistema parlamentare improntato su due "rami", al fine di favorire, in prima istanza, un corretto e "meditato" processo legislativo, in quanto «il meditare su una deliberazione presa dalla prima Camera, l'approfondire il problema e il ripetere la discussione, possono agevolare così la valutazione della convenienza politica della legge come il suo perfezionamento tecnico»[10]. Parimenti, a giudizio del Mortati, la scelta di prevedere in Costituzione un Parlamento dotato di due camere avrebbe risposto non solo ad un'esigenza "tecnica" – legata alla necessaria "riflessione" ed all'approfondimento di un testo legislativo approvato dall'altro ramo del Parlamento – bensì anche ad una necessità, per così dire, "politica", legata alla efficace e corretta rappresentazione della volontà del popolo italiano in Parlamento, espressa per il tramite del procedimento elettorale.

Come noto, nell'alveo del dibattito sulla composizione della "seconda" Camera, non sfuggì di certo il tema cruciale legato alla possibile "alterazione" della volontà sovrana popolare attraverso la previsione di un Parlamento che non avesse ricondotto l'espressione del voto in un unico luogo; ragion per cui, emersero varie linee di pensiero tese a differenziare le modalità di elezione delle due assemblee, proponendosi la valorizzazione, con precipuo riguardo alla "seconda" camera, dell'Assemblea rappresentativa di «particolari capacità e competenze»[11], stante il carattere di «rappresentanza politica generale»[12] da sempre rivestito dalla "prima" camera. Altrimenti detto: si

[7] V. La Rocca, *Intervento*, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 6 settembre 1946.

[8] U. Nobile, *Intervento*, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 7 settembre 1946.

[9] A commento della disposizione costituzionale in discorso, si vedano, in particolare, G. Ferrara, *Art. 55*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, I, *Le Camere (artt. 55-63)*, Bologna-Roma, 1984, 1 ss.; G. Rivosecchi, *Art. 55*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (curr.), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1102 ss.; S. Bartole, R. Bin, *Il Parlamento*, in Id., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 55 ss.; N. Lupo, *Articolo 55*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani (curr.), *La Costituzione italiana*, II, Bologna, 2018, 15 ss.

[10] C. Mortati, *Relatore sul tema "potere legislativo"*, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 3 settembre 1946.

[11] C. Mortati, cit., 3 settembre 1946.

[12] C. Mortati, cit., 3 settembre 1946.

trattava di una valorizzazione delle "particolari capacità e competenze" che condusse, in sede di discussione nella Seconda Sottocommissione, ad approfondire il profilo legato ad una composizione senatoria "per categorie", eleggibile nell'ambito di «determinati gruppi»[13], differenziandone così in maniera evidente la fase "elettiva" rispetto alla Camera politica.

In sostanza, nella riflessione del Mortati emergeva l'esigenza di "integrare" la rappresentanza democratica della "prima" camera con una "seconda" camera – da affiancarsi a quella tradizionalmente considerata "politica" – posto che «ammessa una rappresentanza generale del popolo, indifferenziato, può apparire utile accompagnare la prima Camera con una seconda, la quale sia formata in modo diverso, pur essendo sempre di origine popolare»[14].

Sul punto, nell'illustrazione mortatiana si sostenne che le ragioni legittimanti un dibattito in tal senso – con l'avvertenza che avrebbe dovuto essere in ogni caso scongiurato il rischio di replicare la composizione camerale fascista di stampo corporativo – dovessero essere rinvenute nella necessità di acquisire "competenze" in seno agli organi di vertice dello Stato, posto che «uno dei fattori che ha contribuito a determinare la cosiddetta crisi della democrazia è precisamente il difetto di competenza, tanto più sensibile nello Stato moderno che ha visto estendersi la sua sfera di attività in settori sempre nuovi e sempre più tecnici»[15].

A ben vedere, ciò che risalta nella riflessione del Mortati – specie se incastonata nel periodo storico di riferimento – è la motivazione sottesa alla necessità di sviluppare un dibattito in tal senso; una motivazione che appare, per molti versi, "profetica", specie se letta in controluce rispetto ai tempi presenti, caratterizzati da una evidente crescita della "tecnicizzazione" della gestione della cosa pubblica. Una "tecnicizzazione" che, non di rado, ha condotto a momenti politico-istituzionali di denunciata "tecnocrazia"[16]. Momenti di "marginalizzazione" della rappresentanza politica e democratica, i quali assumono, a ben vedere, forme difficilmente compatibili con il principio della rappresentanza democratica[17].

In effetti, il Mortati individuava, tra le cause della "crisi della democrazia", quella della mancanza di competenza, fattore (paradossalmente) che viene considerato esattamente, ed in forma speculare, una delle principali cause della crisi della rappresentanza democratica contemporanea, ovverosia l'eccessiva predominanza delle tecnicalità e dei tecnici in luogo della politica e, per l'appunto, del personale politico[18]. Circa le tesi proposte dal Mortati, appare di sicuro rilievo l'approccio interpretativo seguito da De Fiores, a parere del quale tale strutturazione della "seconda" camera, in effetti, avrebbe sotteso «una malcelata ritrosia, se non addirittura una sorta di preconcetto fastidio nei confronti del sistema dei partiti incapaci ("per come sono composti e come agiscono attualmente") di rappresentare "tutta la realtà sociale"»[19].

---

[13] C. MORTATI, cit., 3 settembre 1946.

[14] C. MORTATI, cit., 3 settembre 1946.

[15] C. MORTATI, cit., 3 settembre 1946.

[16] Sul punto, si vedano, in particolare, A. RAYMOND, *What is Technocracy?*, 1933, trad.it., *Che cosa è la tecnocrazia?*, Milano, 1933; J. MEYNAUD, *Technocratie et politique*, 1960, trad.it., *Tecnocrazia e politica*, Bologna, 1965; F. FISCHER, *Technocracy and the Politics of Expertise*, Newbury Park, 1990; D. FISICHELLA, *L'altro potere: tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, 1997; J.D. SACHS, *The Ages of Globalization. Geography, Technology, and Institutions*, New York, 2020; A. ESMARK, *The New Technocracy*, Bristol, 2020; R. CABAZZI, *La tecnocrazia in luogo della politica: tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Napoli, 2021.

[17] Su cui, a ben vedere, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, spec. 65 ss.; J. HABERMAS, *Im Sog der Technokratie*, 2013, trad.it., *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, 2014; N. IRTI, *Del salire in politica. Il problema tecnocrazia*, Torino, 2014; M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in M. VOLPI (cur.), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, 1 ss.

[18] Su cui, esemplarmente, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, spec. 87 ss.

[19] C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. dir.*, 4/2007, 527 ss., 530.

Tuttavia, lo stesso Mortati – anche a fronte della complessità istituzionale e politica riferita alla composizione di un Senato "delle competenze" – propese in definitiva per la soluzione che collocasse il Senato della Repubblica «posto in condizioni di parità con la Camera dei deputati e che pertanto debba avere efficienza politica pari a quella della Camera stessa»[20], anche in ragione della medesima derivazione delle due assemblee, ovverosia il voto popolare. Opinione, peraltro, condivisa anche da Egidio Tosato, il quale ebbe ad evidenziare la necessità per la quale la "seconda" Camera fosse «posta in una posizione di assoluta parità alla prima, sia per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa, sia per quanto riguarda il potere di controllo sull'azione del Governo»[21].

In tal senso, il riconoscimento della "parità" tra le due camere avrebbe comportato, inevitabilmente, un procedimento volto alla composizione dell'organo rispettoso del principio rappresentativo, nonché del «principio della sovranità popolare, che in definitiva direttamente o indirettamente derivi dal popolo»[22].

Al contempo, anche nella relazione di Giovanni Conti emerse la preferenza per un sistema parlamentare di tipo bicamerale, inteso quale strutturazione maggiormente capace di garantire un'efficace funzione di "controllo politico" «(specialmente di quelle relative alla gestione finanziaria ed alle relazioni internazionali) che costituiscono l'altro compito, non meno politicamente importante, del Parlamento»[23]. In tale prospettiva, Conti immaginava una "seconda" camera capace di «rappresentare l'organo nel quale l'indirizzo dell'attività politica legislativa dello Stato si determina tenendo conto delle diverse esigenze regionali»[24]. Un Senato di composizione variegata, ove avrebbero potuto trovare spazio parlamentari eletti «dalle Assemblee delle Regioni, dai Consigli accademici, dalle Università, dalle Organizzazioni sindacali nazionali, dagli Ordini professionali e dal Presidente della Repubblica»[25]. La durata del mandato senatorio si immaginava stabilita in sei anni, ma con la previsione del rinnovo di metà dei membri del Senato ogni tre anni.

Le preoccupazioni circa la strutturazione di un parlamento monocamerale – probabilmente figlie anche del periodo storico, che vedevano la neonata Repubblica fuoriuscire dal ventennio di dittatura fascista – si inverarono anche con riguardo al profilo del "bilanciamento" e "controbilanciamento" tra le due Camere, laddove si ritenne che «accentrare in una sola Camera il potere legislativo» avrebbe potuto far divenire la camera unica "quasi onnipotente", essendosi ritenuta maggiormente aderente ad una corretta dinamica istituzionale «contrapporre all'un corpo legislativo un altro corpo, non per desiderio di contrapposizione o di ostacolo, ma affinché attraverso l'urto delle convinzioni, l'urto delle mentalità, possa la legge aderire veramente alle esigenze del paese»[26].

Può ben dirsi, in aggiunta, che le ragioni sottese alla previsione di un Parlamento bicamerale "paritario" possano essere rinvenute anche nel timore, ampiamente diffuso all'epoca, che la creazione di "centri di potere", di organi di vertice dell'apparato statale svincolati dal circuito democratico-rappresentativo avrebbe potuto "disinnescare" la carica politica insita nella

[20] C. MORTATI, *Intervento*, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 24 settembre 1946.

[21] E. TOSATO, *Intervento*, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 25 settembre 1946.

[22] E. TOSATO, cit., seduta del 25 settembre 1946.

[23] G. CONTI, *Relatore sul tema "potere legislativo"*, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 4 settembre 1946.

[24] G. CONTI, cit., 4 settembre 1946.

[25] G. CONTI, cit., 4 settembre 1946.

[26] P. CASTIGLIA, *Relatore sul tema "potere legislativo"*, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 6 settembre 1946.

rappresentanza democratica – riconquistata dopo il ventennio della dittatura – quale espressione della sovranità popolare[27].

In sostanza, dalla lettura degli atti della Costituente emerge pienamente la vivacità del dibattito in tema di bicameralismo e ruolo della "seconda" camera, specie alla luce delle proposte tese alla valorizzazione della stessa quale centro di confluenza ed incontro di competenze ed esperienze non necessariamente connesse al dato "politico", bensì promananti dal vico corpo sociale. Una scelta, quella del bicameralismo perfetto, che De Fiores ha acutamente definito «un esito fortuito, casualmente prodotto dall'inasprirsi di veti incrociati fra le diverse anime dell'Assemblea»[28].

Orbene, giunti a questo punto si ritiene necessario porre in evidenza un elemento di non secondario momento: se la strutturazione bicamerale del Parlamento risultò prevalente in seno al dibattito in Assemblea costituente, v'è altresì da notare come fu certamente diffusa la tesi per la quale l'elemento realmente distintivo tra bicameralismo e monocameralismo si sarebbe dovuto incentrare sulla "differenziazione" della "seconda" camera rispetto a quella più propriamente "politica". Detto altrimenti: ben oltre la rappresentanza democratica del popolo sovrano, la previsione di due camere, distinte e separate, ma svolgenti le medesime funzioni, non avrebbe potuto sviluppare il principio sotteso al bicameralismo stesso, ovverosia la valorizzazione dei multipli interessi e delle diverse istanze promananti dal corpo sociale e dalle istituzioni intermedie. In tal senso, infatti, è stato sostenuto come ciascuna camera avrebbe dovuto «dare affidamento di apportare al processo di formazione della legge un concorso ispirato alla considerazione di interessi e esigenze e punti di vista che meritano di essere tenuti in conto per essere composti nell'interesse generale della Nazione»[29].

L'approdo finale del dibattito in sede Costituente, cristallizzando in Costituzione la soluzione "fortuita" e "compromissoria" del bicameralismo paritario, ha prodotto una condizione di "incompiutezza" di cui, a tutt'oggi, si riconoscono ed individuano gli effetti e che richiede l'analisi di quelle proposte, avanzate in epoca repubblicana, che tentarono di riaprire il dibattito sul ruolo, la funzione e la struttura del Parlamento.

4. *La proposta di legge costituzionale Ferrara-Rodotà della IX Legislatura sulla riforma "unicamerale del Parlamento"*

Le riflessioni tese alla trasformazione della struttura del Parlamento – da sistema a bicameralismo (perfetto) a struttura monocamerale ("unicamerale") – hanno trovato un approdo di estremo interesse nella nota e lungamente dibattuta Proposta di legge costituzionale n. 2452, depositata presso la Camera dei deputati il 16 gennaio 1985 (IX Legislatura), tesa ad una ampia e articolata riforma del titolo I, parte II, della Costituzione (dedicata, come noto, alle Camere ed alla formazione della legge)[30].

---

[27] Parimenti, nella Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini che accompagnò il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, si evincono le ragioni della scelta di un Parlamento bicamerale, miranti a garantire «doppie e più meditate decisioni» ed evitare «il timore di cadere nel governo convenzionale o di assemblea».

[28] C. De Fiores, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 1 ss., 12.

[29] Così, ancora, G. Conti, cit., 4 settembre 1946.

[30] Camera dei deputati, IX Legislatura, Proposta di legge costituzionale n. 2452, d'iniziativa dei deputati Ferrara, Rodotà, Bassanini, Levi Baldini, Onorato, Columba, Giovannini, Balbo Ceccarelli, Barbato, Masina, Rizzo, Guerzoni e Codrignani, presentata il 16 gennaio 1985 ed avente ad oggetto la «Revisione del Titolo I della Parte II della Costituzione concernente la riforma unicamerale del Parlamento, del sistema delle fonti legislative, l'istituzione del referendum propositivo e l'attribuzione di poteri al Parlamento ed al corpo elettorale per garantire il diritto alla pace».

La proposta – presentata, quali primi firmatari, dagli insigni maestri Gianni Ferrara e Stefano Rodotà – proponendosi «innovazioni ampie e profonde» nell'ordinamento repubblicano, recava in nuce l'ambizioso obiettivo di una organica riforma istituzionale del Parlamento, in special modo a partire dal suggestivo oggetto della proposta, la quale intendeva promuovere "la riforma unicamerale del Parlamento, del sistema delle fonti legislative, l'istituzione del referendum propositivo e l'attribuzione di poteri al Parlamento ed al corpo elettorale per garantire il diritto alla pace".

Soffermandoci sul profilo legato alla riforma monocamerale dello Stato, giova rimembrare, sulla scorta della riflessione introduttiva dei proponenti la riforma, come la "visione monocamerale" fosse, a ben vedere, un'opzione di non secondario momento, bensì ampiamente diffusa nella "parte sinistra" dell'Assemblea costituente, riconducendo nell'unica camera il nucleo essenziale e, al contempo, esclusivo dell'espressione della sovranità popolare.

Il principio della centralità dell'istituzione parlamentare ed il "contenimento" dell'espansione dell'influenza governativa nella vita politica del Paese furono il cuore pulsante della proposta in discorso, giacché la riconduzione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento ad un rapporto "duale" tra esecutivo e camera unica avrebbe garantito quella capacità di effettivo ed efficace controllo del legislativo sull'esecutivo che rappresenta, al pari dell'approvazione delle leggi, il fulcro dell'attività parlamentare. In tal senso, infatti, laddove l'espressione della rappresentanza politica fosse stata "esclusiva" e "non frammentata", riconducibile dunque ad un'unica sede "politica", si sarebbe potuta inverare la condizione per la quale la «proiezione nell'indirizzo di governo della volontà e degli obiettivi dell'istanza rappresentativa»[31] avrebbe assunto forme idonee a garantirne una efficacia «diretta, unitaria, effettivamente vincolante»[32].

Ad avviso dei proponenti, a ben vedere, il tema si sarebbe precipuamente incardinato nella caduta delle "fonti di legittimazione" del sistema di governo centrale, cagionata dal principiare di straordinari processi di cambiamento strutturale della dinamica politica, sociale ed economica di rilievo globale, i quali sarebbero poi deflagrati, con ricadute a tutt'oggi visibili, nel successivo decennio (processo di globalizzazione, riduzione del potere statale di esercizio della sovranità, crisi del sistema di *welfare state*). Temi che permangono di stringente attualità e, al contempo, densi di vitalità, specie in considerazione dell'argomentazione ultronea secondo la quale alla caduta del "prestigio" e della autorevolezza dell'organo parlamentare si accompagna il tema della "efficienza", della "produttività" e del "rendimento" delle istituzioni democratiche.

Motivazioni e prospettive che, come noto, furono tra i principali propellenti della novella costituzionale, occorsa nella XVIII Legislatura, la quale condusse alla riduzione (il c.d. "taglio") del numero dei parlamentari, riducendo sensibilmente il numero degli eletti ma lasciando inalterata la strutturazione bicamerale del Parlamento[33]. Una riforma che, a detta di parte della dottrina, avrebbe potuto e dovuto produrre i trentennali auspicati effetti di razionalizzazione, semplificazione ed efficientamento dell'attività parlamentare, mentre altra parte della dottrina ha constatato, a seguito della riforma, l'ulteriore assoggettamento dell'istituzione parlamentare al ruolo-guida dell'esecutivo e, in specie, della sua *leadership*[34].

---

[31] Proposta di legge costituzionale n. 2452, d'iniziativa dei deputati FERRARA, RODOTÀ e altri, 3.

[32] *Ibidem*.

[33] Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari». La proposta di legge costituzionale n. 1585-B, approvata in via definitiva in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati nella seduta dell'8 ottobre 2019, venne poi, come noto, confermata dal corpo elettorale tramite il Referendum tenutosi in data 20-21 settembre 2020.

[34] Sugli scenari susseguenti alla riforma in parola, si vedano le riflessioni di A. POGGI, *Dopo la riduzione del numero dei parlamentari: monocameralismo o bicameralismo razionalizzato?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, I, Napoli, 2022, 487 ss. Il dibattito sulla riforma costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari è stato estremamente ampio ed articolato. Scevri da pretese di completezza, a commento del contenuto e dei potenziali

In sintesi, per quanto afferisce all'oggetto delle presenti riflessioni, l'ampio ed articolato disegno riformatore insito nella proposta di legge costituzionale Ferrara-Rodotà si imperniava su tre assiomi fondamentali: *a)* un'Assemblea strutturata su un'unica camera (principio monocameralista), *b)* composta da 500 parlamentari (riduzione del numero complessivo dei membri del Parlamento), *c)* che avrebbe dovuto condurre altresì alla valorizzazione del principio della rappresentanza democratica attraverso la costituzionalizzazione del principio elettorale della "rappresentanza proporzionale", a mezzo della modifica dell'art. 59 della Costituzione[35].

Una proposta di ampio respiro, mirante alla razionalizzazione del sistema attraverso la "riunificazione" in un'unica camera della volontà sovrana popolare, senza tuttavia sacrificare il valore costituzionale delle Regioni, le quali – in assenza di una "seconda" camera delle autonomie – avrebbero potuto essere coinvolte, nelle intenzioni dei proponenti, nel procedimento legislativo inerente a materie di rilevanza regionale, nonché in tema di legge finanziaria e di bilancio.

Una riforma tesa alla riconduzione della relazione fiduciaria tra esecutivo e legislativo in un unico luogo, semplificando "naturalmente" altresì il procedimento di revisione costituzionale (attraverso l'eliminazione del "doppio passaggio" in Senato) e consegnando al Paese un Parlamento composto da una legge elettorale ispirata al principio elettorale proporzionale, affinché potesse rispecchiare, in misura quanto più possibile fededegna, la volontà politica degli elettori.

In sostanza, una trasformazione monocamerale del Parlamento tesa, seguendo il pensiero di Gianni Ferrara, al recupero, da parte delle istituzioni, della «loro autenticità democratica, un'immediatezza espressiva rispetto all'articolata e conflittuale espressione del soggetto titolare della sovranità, una più diretta capacità di porsi come emanazione del potere popolare»[36].

5. *Il senso di una riforma monocamerale del Parlamento, oggi*

Successivamente alla proposta di riforma costituzionale Ferrara-Rodotà vi furono altri tentativi – per la verità, di natura meno "organica" – di riportare in auge il tema della riforma monocamerale

---

effetti (positivi e negativi) della riforma costituzionale in parola sull'ordinamento costituzionale e sul funzionamento dell'istituzione parlamentare, si vedano, quantomeno, G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in Federalismi.it, 7/2019, 2 ss.; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in Osservatorio AIC, 3/2019, 4 ss.; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, spec. 2019, 81 ss.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2019, 1 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2/2019, 375 ss.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in Costituzionalismo.it, 1/2020, 43 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quad. cost.*, 3/2020, 507 ss.; M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quad. cost.*, 3/2020, 527 ss.; A. TORRE, *Meno siamo, meglio stiamo? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 3/2020, 543 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quad. cost.*, 3/2020, 559 ss.; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in Rivista AIC, 4/2020, 517 ss.; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in Osservatorio AIC, 3/2020, 69 ss.; F.R. DE MARTINO, *Rappresentanza, antipolitica, taglio dei parlamentari. Una riforma contro il popolo*, in Costituzionalismo.it, 3/2021, 16 ss.

[35] Il quale, nell'intento dei riformatori, avrebbe così recitato: «La legge elettorale si ispira ai principi della rappresentanza proporzionale e ne attua le finalità».

[36] G. FERRARA, *Parlamento monocamerale, leggi organiche e referendum propositivo: le ragioni di una riforma*, in AA.VV., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, pubblicazione del Centro studi e iniziative per la riforma dello stato, Milano, 1985, 105 ss., 108.

del Parlamento, in particolare nella *XIV*[37], *XVII*[38] e *XVIII*[39] Legislatura. Un tema, di fatto, lungamente sopito ma mai davvero "cancellato" dal dibattito istituzionale, che riemerge con forza nella dinamica trasformativa delle relazioni tra Governo e Parlamento e, al contempo, si riflette nel progressivo "declino" della valenza "politica" dell'Assemblea, luogo a cui tuttora l'ordinamento costituzionale affida il ruolo di "custode" unico della diretta espressione della volontà popolare[40].

Ebbene, giunti sin qui, occorre porsi un interrogativo: su quali basi, tanto politiche quanto ordinamentali, sarebbe possibile ricercare il senso di una riforma monocamerale del Parlamento nel tempo presente? Per rispondere a tale interrogativo, occorre ripartire dall'attuale struttura parlamentare (bicamerale e paritaria) e dai suoi nodi irrisolti. Sul punto, i profili di criticità paiono essere, sostanzialmente, tre: la progressiva caduta del ruolo costituzionale del Parlamento, gradualmente scivolato verso una condizione di "subalternità" nei riguardi del Governo, derivante (anche) dalla scomparsa dei partiti politici che edificarono la Repubblica e dalle correlate trasformazioni del processo di rappresentanza democratica e, quindi, di selezione del "personale politico" (classe dirigente)[41]; l'instaurazione di un "monocameralismo di fatto" o "bicameralismo alternato" – definito anche da una parte della dottrina quale "monocameralismo coatto"[42] – che, a ben vedere, «esalta ancor di più l'evidente emarginazione della sfera parlamentare»[43]; la cronica conflittualità insita nella lunga stagione riformatrice italiana, nell'ambito della quale la classe dirigente non ha saputo ridefinire e superare il c.d. bicameralismo "paritario", al fine di valorizzare il ruolo della "seconda" camera quale spazio di rappresentanza diretta delle autonomie componenti la Repubblica.

---

[37] Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Disegno di legge costituzionale n. 1653, d'iniziativa dei senatori MARINO, MUZIO E PAGLIARULO, presentato in data 30 luglio 2022, recante «Modifica al Titolo primo della Parte seconda della Costituzione».

[38] Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Disegno di legge costituzionale n. 238, d'iniziativa del senatore RUTA, presentato in data 20 marzo 2013, recante «Modifiche alla parte seconda della Costituzione, concernenti la composizione del Parlamento e l'esercizio delle sue funzioni».

[39] Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Proposta di legge costituzionale n. 2664, d'iniziativa dei deputati COLLETTI, RIZZONE, SIRAGUSA, TRANO e VALLASCAS, presentata in data 16 settembre 2020, recante «Modifiche alla parte II della Costituzione, concernenti l'adozione del sistema parlamentare monocamerale».

[40] Sul ruolo dell'Assemblea nel tempo contemporaneo, si vedano, quantomeno, le riflessioni di A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020.

[41] Su tali profili, si vedano, quantomeno, C. ROSSANO, *Partiti politici* (voce), in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, 1990; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1990*, Bologna, 1997; G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (curr.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, 2009, 1777 ss., nonché, a ben vedere, G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2013, 275 ss.; O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Dem. dir.*, 3-4/2009, 23 ss.; L. FERRAJOLI, *Sulla crisi della democrazia rappresentativa*, in G. INCORVATI e F. MARCELLI (curr.), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma, 2010, 153 ss.; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; F.R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in Rivista AIC, 3/2013, 1 ss.; P. POMBENI, *Il sistema dei partiti dalla Prima alla Seconda Repubblica*, in S. COLARIZZI, A. GIOVAGNOLI e P. POMBENI (curr.), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta ad oggi*, III, *Istituzioni e politica*, Roma, 2014, 307 ss.; G. PASQUINO, *Partitocrazia* (voce), in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (curr.), *Dizionario di Politica*, Torino, 2016, 691 ss.; A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2/2019, 166 ss.; P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019. Sia consentito, infine, C.A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Pol. dir.*, 3/2019, 365 ss.

[42] C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., 43 ss.

[43] Così F. CLEMENTI, *Per un'innovazione consapevole: rafforzare la* premiership *senza rigidità sistemiche*, in Federalismi.it, Paper, 7 giugno 2023, 1 ss., 3.

5.1. *I potenziali effetti della riforma monocamerale sulla relazione tra Governo e Parlamento*

Affianco al profilo della riconduzione ad unità della rappresentanza democratica si staglia, a ben vedere, il tema di una corretta e lineare relazione tra Governo e Parlamento, laddove un'unica camera – formata attraverso una legge elettorale capace di garantire una rappresentanza ampia delle forze promananti dalla società e, al contempo, una compagine maggioritaria stabile – renderebbe la relazione fiduciaria trasparente e lineare, piuttosto che soggetta a (eventuali) maggioranze distoniche tra i due rami del Parlamento, con la conseguente necessità di dover "allargare" il perimetro dell'area di governo al fine di garantire la sopravvivenza dello stesso. Con ricadute evidenti, in quest'ultimo caso, sulla stabilità dei governi e sullo sviluppo coerente dei programmi elettorali e delle politiche pubbliche.

Il Parlamento bicamerale – complice anche la lunga (in effetti, ininterrotta) stagione dei governi di coalizione, sovente sostenuti da maggioranze piuttosto eterogenee – non ha prodotto una solida cornice maggioritaria di governo, dovendosi registrare, per converso, una sostenuta instabilità di Governo. Una instabilità di carattere politico ed istituzionale, benché, ad onore del vero, le crisi di governo parlamentari siano state, come noto, solamente due[44], a fronte della netta maggioranza delle crisi politiche di natura extraparlamentare, risoltesi "al di fuori" dalle sedi assembleari e scaturite dalla cessazione "virtuale" (ma non fattualmente accertata) della maggioranza politica in Parlamento.

Laddove possa considerarsi rispondente al vero la circostanza per la quale la riforma in senso monocamerale non abbia raccolto i consensi della dottrina maggioritaria, emergono tuttavia ampi interrogativi sulla "funzionalità" del sistema bicamerale nell'evoluzione della dinamica relazionale tra Governo e Parlamento, anche a fronte della "trasformazione" dei "rapporti di forza" tra i due organi, progressivamente scivolati verso un ruolo di intenso protagonismo dell'esecutivo[45]. In tal senso, a ben vedere, parte della dottrina ha analizzato criticamente – sebbene non esplicitamente in senso "monocameralista" – il tema della struttura bicamerale del Parlamento repubblicano, specie nella prospettiva, ampiamente dibattuta, della garanzia di un esecutivo stabile e di una corretta relazione fiduciaria tra quest'ultimo ed il Parlamento, interrogandosi sulla circostanza per la quale «non convenga superare, o quanto meno mitigare, il principio bicamerale: più che l'allungamento dei tempi nell'approvazione delle leggi, il rischio è quello della divaricazione in sede di votazioni fiduciarie, a danno della stabilità del governo»[46].

L'opzione monocamerale, in tal senso, non comporterebbe una riduzione della centralità parlamentare: in effetti, il fenomeno in parola ha avuto marcatamente luogo anche in un sistema parlamentare di tipo bicamerale, come quello italiano, (anche) in considerazione dell'adozione di sistemi elettorali che hanno progressivamente "distaccato" l'elettore dall'eletto. Ciò che potrebbe (dovrebbe) consentire al Parlamento di "riconquistare" la centralità perduta è, appunto, la valorizzazione del carattere rappresentativo del medesimo, razionalizzandone l'elemento strutturale e favorendo un processo di selezione del personale politico trasparente e legato ai collegi d'elezione, sì da non svilire (anzi, valorizzando) il collegamento dell'eletto con il suo "territorio d'elezione".

In sostanza, in un contesto politico-istituzionale fortemente disancorato dall'appartenenza "ideologica" al partito e, quindi, al popolo-elettorato di riferimento[47], il legame rappresentativo

[44] Governi Prodi I (1998) e Prodi II (2008).

[45] Sia consentito, sul punto, rinviare a C.A. CIARALLI, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?*, in Costituzionalismo.it, 1/2022, 52 ss.

[46] M. MIDIRI, *Il Parlamento*, in L. DELLI PRISCOLI (cur.), *La Costituzione vivente*, Milano, 2023, 1139 ss., 1141.

[47] Su cui restano insuperate le riflessioni di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON e F. BIONDI (curr.), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità*

del singolo parlamentare con il suo elettorato renderebbe la posizione del parlamentare stesso maggiormente "solida" dinanzi all'esecutivo, contribuendo al rafforzamento "politico-elettorale" della sua figura. Ferma restando, ad ogni buon conto, la rappresentanza della nazione (e non del singolo collegio d'elezione), scevra da vincoli di mandato, insita nello *status* di parlamentare *ex* art. 67 della Costituzione.

5.2. *La riforma monocamerale quale elemento di cesura della lunga stagione del "bicameralismo incompiuto"*

D'altro canto, non pare revocabile in dubbio la circostanza per la quale il tema della riforma "unicamerale" del Parlamento si leghi, necessariamente, al generale profilo d'analisi afferente al "superamento" del c.d. bicameralismo "perfetto" o "paritario". Meglio detto: in tesi generale, il "superamento" del bicameralismo "perfetto" potrebbe inverarsi, in un caso, attraverso l'ipotesi della trasformazione monocamerale del Parlamento, oppure, in un secondo caso, mediante la trasformazione della "seconda" camera in un organo di rappresentanza delle Autonomie territoriali (in particolare, delle Regioni), differenziandone le funzioni e le modalità di perfezionamento della composizione rispetto alla camera "politica".

Su quest'ultimo profilo, come segnalato in precedenza, le proposte emerse in Assemblea costituente, tese alla valorizzazione della "seconda" camera quale luogo di rappresentanza degli interessi e delle competenze (Mortati) o delle entità territoriali e dei corpi sociali (Conti), non trovarono un approdo compiuto, stante, da un lato, la mancanza di un accordo maggioritario sul punto, nonché, dall'altro lato, la difficoltà politica (apparsa all'epoca insuperabile) sottesa alla differenziazione dei meccanismi d'elezione e composizione dei due rami del Parlamento. Di talché, la scelta ricadde su un sistema a bicameralismo paritario – anche in ragione di un "compromesso" tra le proposte di bicameralismo differenziato e quella sul monocameralismo – nel quale le due camere avrebbero svolto le medesime funzioni ed ambedue sarebbero state composte da rappresentanti "politici", eletti direttamente dal corpo elettorale quale espressione della sua "sovranità"[48]. Con gli unici elementi di "differenziazione", richiamati al principio del presente scritto e rinvenibili, essenzialmente, nei differenti criteri afferenti l'elettorato attivo e passivo[49], nel numero dei membri del Senato (originariamente previsto in 315, contro i 630 membri della Camera dei deputati)[50], nella caratteristica propria del Senato di essere "eletto a base regionale", come chiaramente enunciato nell'art. 57 della Costituzione, nonché nell'integrazione, quanto alla sua composizione, costituita dai senatori a vita e disciplinata *ex* art. 59 della Costituzione.

D'altro canto, con specifico segno al tema relativo ai luoghi ove converga l'espressione della sovranità popolare, giova riportare alla mente le parole di Hans Kelsen, il quale, riflettendo sulla natura e sulla struttura del Parlamento, anche in ragione della "riconduzione" ad "unità"[51]

---

politica, Milano, 2001, 109 ss., spec. 117, il quale pone l'accento sul tema della "crisi del rappresentato", intesa quale «perdita di identità collettive e (addirittura) individuali; smarrimento del senso del legame sociale; volatilità dei ruoli sociali, tutto rende problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare». In tema, si vedano, parimenti, O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in Nomos, 3/2018, 1 ss.; L.M. FASANO, *La democrazia fra disintermediazione politica e rappresentanza organizzata degli interessi*, in A. DI GREGORIO e L. MUSSELLI (curr.), *Democrazia, Lobbying e processo decisionale*, Milano, 2015, 11 ss.

[48] Ciascun parlamentare, a norma dell'art. 67 della Costituzione, è un "rappresentante" della Nazione.

[49] Cfr. nota n. 4.

[50] Come noto, la summenzionata novella costituzionale del 2020 ha operato un "taglio" del numero complessivo dei parlamentari, riducendone il numero a 400 per la Camera dei deputati e 200 per il Senato della Repubblica.

[51] Sul punto, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in Costituzionalismo.it, 1/2018, 211 ss., 248, osserva come il monocameralismo debba essere

dell'espressione della sovranità popolare – caratteristica insita nei Parlamenti monocamerali – osservava come, a ben vedere, «il sistema unicamerale sembrerebbe corrispondere più da vicino all'ideale di democrazia. Il sistema bicamerale (…) è sempre una attenuazione del principio democratico»[52], soggiungendo, parimenti, come fosse necessario, in un sistema parlamentare di tipo bicamerale, prevedere una qualche "differenziazione" nella formazione dei due rami del Parlamento, poiché altrimenti l'una camera sarebbe stata «il doppione inutile dell'altra. Se l'una è perfettamente democratica, l'altra deve, in qualche modo, difettare di carattere democratico»[53].

Parimenti, il profilo di maggiore forza dell'ipotesi monocamerale – nonché, a parere dei detrattori, di maggiore "debolezza" – si incentrerebbe precipuamente nel riconoscimento della sostanziale unità insita nel principio della sovranità popolare, così come cristallizzato nelle Costituzioni democratiche novecentesche post-belliche, che postulerebbe l'unità della rappresentanza di quella espressione sovrana. Sul punto, a ben vedere, parte della dottrina ha inteso evidenziare il carattere profondamente radicato nella "scelta monocamerale" del principio politico-costituzionale dell'unità della rappresentanza democratica, poiché «il presupposto necessario del monocameralismo è che nessuna differenza, quale quella che si viene a determinare nei fatti tra una classe o un'altra della popolazione, possa mai giustificare un doppio schema di rappresentanza politica, costruito sulla base di interessi settoriali, corporativi o, comunque, parziali, invece che su quella dell'unità del popolo sovrano»[54].

5.2.1. *La valorizzazione costituzionale dei luoghi di raccordo tra Stato e Regioni, anche attraverso la trasformazione monocamerale del Parlamento*

Invero, occorre evidenziare la circostanza per la quale laddove la "seconda" Camera non si caratterizzi per un differente procedimento di "formazione" o, quantomeno, per un diverso "scopo funzionale", derivanti da una speciale attenzione dell'ordinamento nei confronti di determinate categorie sociali o, per converso, nei riguardi delle entità intermedie di cui si compone la Repubblica[55], bensì sia data ravvisare una sostanziale sovrapponibilità – tanto in termini di composizione, quanto con riferimento alle funzioni – dei due rami del Parlamento, non appaiono così solide le ragioni per le quali non sia possibile instaurare una dialettica serrata sulla riforma della struttura del Parlamento repubblicano. In tal senso, a ben vedere, parte della dottrina si è espressa nel senso di ritenere che il "significato" e "l'utilità" della struttura bicamerale del Parlamento siano rinvenibili laddove «direttamente proporzionali alla sua capacità di conseguire la corrispondenza tra esigenze rappresentative scaturenti dalle società complesse e governo delle democrazie pluralistiche contemporanee mediante un modello di rappresentanza non alternativa ma complementare a quella generale»[56].

Su tale solco argomentativo, un profilo di notevole rilevanza è rappresentato dal ruolo della "seconda" camera in quegli ordinamenti che riconoscano nel bicameralismo differenziato un

---

inteso quale strutturazione del Parlamento nell'ambito della quale avvenga la «concentrazione della rappresentanza politica in un'unica sede».

[52] H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, 1945, trad.it., *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, 2009, 303.

[53] *Ibidem*.

[54] Così G. LAURICELLA, *Il monocameralismo. Premesse per un'indagine di diritto comparato*, Palermo-San Paolo, 1990, 23.

[55] Sul punto, si vedano, in particolare, le riflessioni critiche di M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza territoriale in Italia*, Milano, 2020.

[56] F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, 2013, 268.

elemento di valore, specie con riguardo alla rappresentanza delle entità intermedie nel secondo ramo del Parlamento. Laddove appaia del tutto pacifico sostenere la tesi per la quale nei sistemi a struttura federale o quasi-federale sia intrinsecamente "necessaria", finanche storicamente ed istituzionalmente irrinunziabile, una "seconda" camera rappresentativa degli Stati membri o delle comunità regionali, ciò non può dirsi per ordinamenti giuridici quale quello italiano. In effetti, l'ordinamento nazionale – nato come Stato unitario a carattere fortemente centralizzato ed evoluto in epoca repubblicana in Stato regionale ove le Autonomie assumono le vesti di elemento essenziale della Repubblica e di "valore" ordinamentale[57] – non ha visto il compimento di numerosi progetti "evolutivi" rispetto al ruolo della "seconda" camera, nel senso della promozione di una piena e diretta rappresentanza delle entità intermedie (in special modo, le Regioni), non potendosi considerare soddisfacente il disposto costituzionale riferito alla elezione "a base regionale" quale parametro "differenziale" del Senato rispetto alla Camera. Nel caso del bicameralismo "perfetto", ove le due camere svolgano le medesime funzioni, potrebbe parlarsi, piuttosto che di due rami del Parlamento separati e distinti, di «una sola Camera, sdoppiata in due inutili tronconi»[58].

Al contempo, non pare del tutto corretto identificare la possibile presenza di un sistema parlamentare di tipo monocamerale con esclusivo riferimento ad uno Stato tendenzialmente accentrato o a ridotto decentramento politico-istituzionale. Su tale profilo, se indubbiamente corrisponde al vero la circostanza per la quale la camera unica rappresenterebbe il fulcro della dimensione rappresentativa della sovranità popolare nazionale, è pur vero, d'altro canto, che l'importante dimensione del regionalismo italiano, le sue peculiarità ed il necessario raccordo tra Stato, Regioni ed autonomie locali non verrebbe per nulla sacrificata, potendosi prevedere la valorizzazione ed il rafforzamento degli strumenti di raccordo già esistenti, consolidandone competenze ed efficacia (anche) attraverso la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze[59].

In tal modo, senza operare un indebito sacrificio del ruolo costituzionale delle entità intermedie, si potrebbe optare per una separazione chiara tra l'aspetto legislativo-parlamentare di rilievo nazionale e quello del raccordo e della rappresentanza regionale e locale[60], specie a fronte di un bicameralismo paritario che non ha mai consentito, per ragioni intrinseche alla propria strutturazione, di differenziare – in senso funzionale alla rappresentanza del ruolo costituzionale e degli "interessi" delle entità substatali – il ruolo della "seconda" camera da quello della camera "politica". Una soluzione, quest'ultima, che tuttavia non pare essere l'unica praticabile, potendosi immaginare, sulla scia della riflessione di De Fiores, l'attuazione «dell'art. 11 della L. cost. n. 3/2001 che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con "rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali"»[61] su tutti i progetti di legge riguardanti le materie a legislazione concorrente e quelle concernenti l'autonomia finanziaria. Una soluzione considerata, in effetti, "provvisoria"[62], ma che avrebbe comunque il

[57] Cfr., in particolare, gli artt. 5, 114, 116, 117 e 118 della Costituzione.

[58] G. LAURICELLA, *Il monocameralismo*, cit., 126.

[59] Su cui, in particolare, si vedano Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Proposta di legge costituzionale n. 2422, di iniziativa dei deputati CECCANTI, FIANO e altri, presentata il 4 marzo 2020 e recante la «Introduzione dell'articolo 116-bis e modifica all'articolo 117 della Costituzione, in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali e di clausola di supremazia statale», nonché Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Disegno di legge costituzionale n. 1825, di iniziativa dei senatori PARRINI e PINOTTI, presentato il 22 maggio 2020, e recante la «Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione».

[60] Su tali profili, si vedano, in particolare, le riflessioni di C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. pubbl.*, 2/2021, 667 ss.

[61] C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., 33.

[62] In tal senso, I. CIOLLI, *Le seconde camere e la rappresentanza territoriale*, in S. BONFIGLIO (cur.), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparata*, Padova, 2008, 157 ss., 174-175, parla di un «surrogato della

pregio di «costituire la base di sperimentazione di altre e più estese forme di raccordo tra Parlamento e governi territoriali, anche (e anzi soprattutto) in presenza di ordinamenti di tipo monocamerale»[63].

In sostanza, con specifico segno al "dilemma" relativo alla "scelta" tra monocameralismo e bicameralismo differenziato quali paradigmi di trasformazione del Parlamento a "bicameralismo perfetto", la tesi che qui si vuol sostenere afferisce alla necessaria riapertura di un profondo dibattito in tema di trasformazione monocamerale del Parlamento, poiché, a ben vedere, la soluzione più volta ipotizzata di trasformazione, a bicameralismo invariato, del ruolo e delle funzioni senatorie non pare pienamente satisfattoria della necessità di promuovere un nuovo, effettivo, impulso al ruolo dell'Assemblea.

Essenzialmente, per la ragioni che si è tentato di esporre, neppure il tema della valorizzazione della seconda Camera quale luogo di rappresentanza delle autonomie varrebbe ad escludere dalle opzioni disponibili la trasformazione monocamerale del Parlamento nazionale. Detta trasformazione, al contrario, potrebbe essere considerata, da un lato, l'evento istituzionale produttivo della riconduzione ad unità dell'espressione della sovranità popolare, nonché, dall'altro lato, il fattore necessario per l'inveramento di un reale riconoscimento costituzionale dei luoghi di raccordo istituzionale esistenti.

5.3. *La riforma monocamerale e la potenziale "alterazione" delle funzioni parlamentari*

Non può sottacersi, d'altro canto, un elemento potenzialmente produttivo di alterazione delle funzioni parlamentari nel passaggio dalla formazione bicamerale a quella unicamerale, ovverosia la necessità di riflettere sulla modifica del procedimento connesso ad alcune funzioni "elettive" di spettanza del Parlamento, sulla relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento, nonché, a ben vedere, del procedimento di revisione costituzionale.

Con riguardo alle funzioni "elettive" del Parlamento, non appare insuperabile l'ipotesi della transizione verso un sistema di naturale unicamerale, posto che, come noto, l'elezione di spettanza assembleare dei membri della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura, nonché l'elezione (con l'integrazione dei delegati regionali), il giuramento e la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato si svolgono, a Costituzione vigente, con il Parlamento riunito in seduta comune. Ragion per cui, l'ipotesi di un Parlamento dotato di un'unica assemblea non comporterebbe un'alterazione tale da pregiudicare in misura insopportabile le funzioni in discorso, bensì richiederebbe un mero adattamento "letterale" del testo costituzionale, ovverosia il passaggio dall'esercizio della funzione in "seduta comune" a quello in "assemblea unica".

Parimenti, con specifico segno al tema della "fiducia" parlamentare, la trasformazione in senso monocamerale del Parlamento involgerebbe la riconduzione della relazione fiduciaria tra esecutivo e legislativo esclusivamente nell'assemblea unica, eliminando così il "doppio passaggio" richiesto per la fiducia iniziale al Governo.

Per converso, qualche perplessità potrebbe essere sollevata con riferimento al procedimento di revisione costituzionale *ex* art. 138, il quale, come noto, stabilisce un meccanismo di resistenza costituzionale al mutamento particolarmente gravoso ed involgente un ruolo "separato" per ciascun ramo del Parlamento (la doppia deliberazione adottata da Camera dei deputati e Senato

---

Camera delle regioni», benché, soggiunge l'A., non si tratterebbe, invero, «nemmeno di un surrogato, poiché l'art. 11 va letto secondo un'interpretazione di tipo restrittivo sicché le competenze riservate a questa Commissione parlamentare integrata sono specifiche e limitate e danno la misura della sua natura di organo tecnico e non politico, di una competenza settoriale e non generale, potendo spettare quest'ultima solo ad una camera del Parlamento».

[63] C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, cit., 33.

della Repubblica "ad intervallo non minore di tre mesi"). In tal caso, a ben vedere, occorrerebbe necessariamente procedere ad un "adattamento sostanziale" del testo costituzionale rispetto all'intervenuta modifica della strutturazione parlamentare, riformando così il procedimento di revisione costituzionale.

Orbene, osservando le proposte di revisione costituzionale succedutesi in epoca repubblicana e tese alla trasformazione del Parlamento in un organo unicamerale, può asserirsi, in effetti, come la soluzione prescelta dai proponenti sia stata, sostanzialmente, univoca, ovverosia l'eliminazione della "doppia deliberazione" da parte di ambedue i rami del Parlamento, preservando tanto il procedimento di "doppia deliberazione" (con un intervallo temporale tra la prima e la seconda deliberazione non inferiore ai tre mesi) quanto le maggioranze previste dalla Costituzione, ma riservando l'intero procedimento in via esclusiva all'assemblea unica.

Sul punto, pur potendosi affacciare in questa sede solo alcune suggestioni di merito, si ritiene di poter argomentare in senso affermativo – anche sulla scorta delle proposte riformatrici in discorso – circa la compatibilità di una riforma monocamerale con le funzioni parlamentari elettive e di revisione della Costituzione. In tal senso, ove non dovesse ritenersi satisfattoria la "semplice" eliminazione della "doppia deliberazione" da parte dei due rami del Parlamento – ritenendosi questa soluzione un elemento di eccessiva "diminuzione" della forza di resistenza al mutamento –, ben potrebbe ipotizzarsi una riforma del meccanismo di revisione che involga una ricalibrazione delle maggioranze richieste per la revisione costituzionale (innalzando, per esempio, le maggioranze necessarie per l'approvazione, andando "oltre" quella assoluta)[64] e un irrigidimento del procedimento stesso (immaginando, ad esempio, l'ipotesi delle tre letture e deliberazioni da parte dell'assemblea unica).

5.4. *La riforma monocamerale per un'istituzione (anche) più efficiente*

Ragioni di carattere ordinamentale, quelle di cui si discorre, alle quali si affiancano, a ben vedere, anche motivazioni di natura contingente, riferite, in particolare, alla necessaria "efficienza", "celerità" e "linearità" del processo legislativo, nonché (sebbene non possa essere considerata tra le ragioni principali) al vetusto tema del "risparmio" – alludendosi tanto al piano temporale, quanto al piano più strettamente economico – che potrebbe prodursi a seguito della espunzione di uno dei due rami del Parlamento.

Anche su tali postulati si impone la riflessione in discorso, tesa alla ripresa in esame dell'opzione unicamerale del Parlamento, poiché i nodi (tuttora) irrisolti sul ruolo e sulla organizzazione del Parlamento condurrebbero a ritenere savia una scelta strutturale di natura monocamerale: una opzione, quella in discorso, ritenuta dagli stessi proponenti delle Proposta di riforma costituzionale della IX Legislatura «di efficienza, di logica funzionale e democratica per dare, cioè, un fondamento razionale allo strumento più espressivo e più alto della democrazia rappresentativa nel nostro Paese»[65].

Su quest'ultimo punto, è bene evidenziare come l'ipotesi di una trasformazione del Parlamento dalla struttura di tipo bicamerale a quella unicamerale non può, evidentemente, essere presa in

[64] Si pensi, a mo' di esempio, al caso della revisione costituzionale nell'ordinamento giuridico portoghese (il quale prevede un Parlamento monocamerale denominato "Assemblea della Repubblica"), disciplinata dal Titolo III della Costituzione del 1976, a norma del quale, nel caso di revisione "ordinaria" (ovverosia trascorsi 5 anni dalla pubblicazione dell'ultima riforma costituzionale ordinaria) si richiede una maggioranza dei due terzi dei deputati "in servizio attivo" (art. 286.1), mentre nei casi di revisione "straordinaria" la maggioranza richiesta è quella dell'80% ("quattro quinti") dei deputati "in servizio attivo" (art. 284.2).

[65] Proposta di legge costituzionale n. 2452, d'iniziativa dei deputati FERRARA, RODOTÀ e altri, 5.

considerazione esclusivamente alla luce dei profili legati al "supposto" contenimento dei "costi", né con riguardo ai temi della "rapidità" decisionale, della efficienza ed efficacia organizzativa, bensì partendo dal dato costituzionale relativo all'imprescindibile elemento costitutivo incarnato dalla rappresentanza democratica, nonché dal corretto funzionamento del Parlamento e della sua dialettica con l'esecutivo. Tali profili – celerità, efficienza, efficacia, risparmio – vengono certamente alla luce, a ben vedere, quali elementi ancillari, che possono, in una certa forma, corroborare la riflessione ampia e profonda sul tema in discorso; nondimeno, come ha osservato attenta dottrina con riferimento alla novella costituzionale inerente il c.d. "taglio dei parlamentari", «non può bastare la sola riduzione dei parlamentari a rendere *ipso facto* l'ordinamento più snello nella sua configurazione, più rapido nelle sue decisioni e meno costoso nelle sue spese»[66].

Cosicché, i profili in parola si atteggiano necessariamente quali elementi laterali e, per l'appunto, ancillari rispetto al profilo essenziale: ristabilire una corretta dinamica Governo-Parlamento, restituire all'Assemblea autorevolezza e capacità di controllo sulle configurazioni della gestione del "potere", stante la forma di governo parlamentare tuttora vigente e, da ultimo, assicurare la piena rappresentatività assembleare, riconducendo la volontà popolare, espressa per il tramite elettorale, in una sede (anche fisicamente) unica[67].

6. *Considerazioni conclusive*

Sulla scorta delle considerazioni sinora sviluppate, si ritiene di poter asserire come – seppur scevri da pretese di completezza e nella consapevolezza della complessità ordinamentale insita nel tema che impegna le presenti note – la trasformazione "radicale" della struttura parlamentare, attraverso l'eliminazione della "seconda" camera ed il passaggio al modello monocamerale, possa apportare benefici di primo momento sotto svariati ambiti d'analisi.

In primo luogo, ricollegandoci idealmente ai lavori della Costituente, la previsione di un'unica sede assembleare consentirebbe di concentrare nell'unica sede residua il momento culminante del principio rappresentativo, eliminando la potenziale dicotomia Camera-Senato e favorendo così una dialettica lineare e trasparente. Una riforma, ad avviso di autorevole dottrina, che potrebbe altresì giovarsi dell'appoggio dell'opinione pubblica, «soddisfacendo sia dal punto di vista funzionale che da quello politico lo scopo di rilegittimare le nostre istituzioni rappresentative»[68].

Su tale crinale ermeneutico si muove anche la riflessione relativa al rapporto tra Governo e Parlamento. Poste le criticità che attraversano il quadro politico-istituzionale italiano – tra cui è bene rammentare la sovraesposizione della *leadership* di partito nei confronti dei singoli parlamentari e la cronica "dipendenza" degli eletti dai "compilatori" delle liste elettorali – uno dei problemi "insoluti" si radica nella instabilità politica dei governi di coalizione, specie ove le maggioranze non siano del tutto "solide" e debbano contare, come sovente accaduto in passato, sul supporto necessario di componenti "esterne" o, *extrema ratio*, dei senatori a vita. In tal senso, una strutturazione monocamerale del Parlamento, a numero invariato dei componenti, al pari di un'adeguata legge elettorale – che garantisca rappresentanza e "governabilità", nonché una

[66] Così F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 30.

[67] Parimenti, discorrendo del contemporaneo e volendoci solo soffermare all'area geografica europea, non pochi sono gli Stati dotati di un Parlamento monocamerale, tra cui, in particolare: Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Islanda, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Malta, Portogallo, Slovacchia, Svezia, Ungheria. Allargando l'orizzonte, si rinvengono Parlamenti a struttura interna monocamerale anche in Corea del Sud, Israele, Turchia, Repubblica Popolare cinese, Nuova Zelanda, Cuba, Perù, Ucraina, Venezuela.

[68] P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2013, 4.

"diretta" e "riconoscibile" connessione tra elettori ed eletti – consentirebbe l'instaurazione di una relazione trasparente tra l'esecutivo ed il legislativo, permettendo così la composizione di maggioranze stabili e "omogenee", senza che ciò comporti, per un verso, un insopportabile sacrificio della ampia e strutturata presenza delle minoranze in Assemblea, né, per altro verso, una increspatura del disposto costituzionale *ex* art. 67.

Come si è avuto modo di evidenziare *supra*, nel corso dell'ultimo trentennio i tentativi di riforma del bicameralismo paritario italiano non hanno conseguito l'obbiettivo di trasformare l'attuale struttura parlamentare in un sistema chiaramente differenziato, nell'ambito del quale il Senato divenisse una camera di rappresentanza delle entità intermedie della Repubblica (a partire, come noto, dalle Regioni), con funzioni (quantomeno) parzialmente differenziate rispetto alla camera politica. Sulla scorta di tali considerazioni, si ritiene di dover aderire all'approccio adottato da quella parte della dottrina che, a fronte del mancato rinnovo dell'assetto parlamentare, osserva come «quanto più la resa istituzionale di una seconda camera si discosta dalla sua effettiva capacità di integrare e rappresentare questo pluralismo, tanto più il bicameralismo entra in sofferenza e diventa un appesantimento del processo decisionale anziché un fattore di arricchimento ed efficienza dello stesso»[69]. In tal senso, la trasformazione del Parlamento in un organo monocamerale non inficerebbe, in effetti, il ruolo ordinamentale baricentrico del legislativo, né tantomeno l'intima natura del regionalismo italiano o la sua centralità in epoca repubblicana, bensì consentirebbe ed anzi "richiederebbe" la valorizzazione di quei luoghi di raccordo istituzionale già presenti nel panorama istituzionale italiano, al fine di garantire un efficace momento di raccordo e dialogo tra lo Stato e le autonomie, valorizzandone costituzionalmente il loro ruolo strutturale.

Da ultimo, la scelta monocamerale potrebbe rispondere alle esigenze, più volte vaticinate nel dibattito pubblico, di semplificazione, efficienza ed efficacia, tanto con riferimento al processo legislativo, quanto sotto il profilo del controllo sull'operato governativo, stante la natura "accentrata" in una sola camera delle funzioni assembleari, evitando così la ripetizione dell'analisi dei provvedimenti legislativi in corso di valutazione ed eventuale, successiva, approvazione.

Essenzialmente, il sostrato logico-argomentativo che legittimerebbe una riflessione sulla forma del Parlamento si invererebbe nei «profondi mutamenti nella qualità del bicameralismo al quale eravamo abituati»[70], i quali sospingono l'analisi sino ad ipotizzare strumenti di «adattamento necessario, se non fino ad un vero e proprio monocameralismo strutturale, almeno verso un monocameralismo di fatto, o pseudo-bicameralismo»[71]. In tal senso, la riforma monocamerale potrebbe contribuire, in forma decisiva, alla risoluzione di quel fenomeno "patologico" della vita democratica assembleare rappresentato dal c.d. "monocameralismo di fatto" o "bicameralismo alternato" (instauratosi in via di prassi in "contesti d'emergenza" della più varia natura), il quale, mascherando la necessità di una trasformazione della struttura parlamentare, concorre ulteriormente allo svilimento dell'attuale assetto ordinamentale.

[69] F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, cit., 269-270.
[70] F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, 2022, 92.
[71] *Ibidem*.

Andrea De Petris*

Il Premierato e lo spirito della Rappresentanza politica: lezioni dal modello tedesco

SOMMARIO: Introduzione: le ragioni del Premierato alla prova del modello tedesco. – 1. La razionalizzazione del rapporto Governo/Bundestag in Germania. – 2. La preminenza del Cancelliere all'interno del Governo. – 3. La centralità dei partiti nella formazione del Governo. – 4. La razionalizzazione del parlamentarismo di Bonn: Sfiducia Costruttiva e Questione di Fiducia. – 5. La Questione di Fiducia, ovvero: eterogenesi dei fini. – 6. La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* sull'uso della Fiducia. – Conclusioni: deformazioni plebiscitarie di una riforma estranea alla democrazia parlamentare.

This paper examines the so-called German Chancellor-system, which several proponents of the Italian reform on the direct election of the Prime Minister claim to be inspired by, in order to compare the typical elements of the German system with the so-called "Premierato" and assess whether and to what extent they can achieve the same objectives as the Italian reform. The fundamental question is whether the concept of representation underlying the "Premierato" is consistent with the representative parliamentarianism to which the Italian reform would seem to want to remain faithful. The article, however, aims to demonstrate that the "Premierato" would radically alter the Italian constitutional structure, replacing traditional political representation with an institution foreign to the spirit of the Constitution.

Introduzione: le ragioni del Premierato alla prova del modello tedesco

Che l'ordinamento italiano sia storicamente caratterizzato una cronica instabilità degli Esecutivi è un dato indiscutibile: dal 1946 al 2022, la durata media dei governi risulta ammontare a 361 giorni, mentre se si prende in considerazione il solo periodo della cd. Seconda Repubblica (1994-2024) non si va oltre i 533 giorni[1]. In 78 anni di esistenza, la Repubblica italiana ha contato 68 governi e 32 Presidenti del Consiglio, mentre dal 1994 ai giorni nostri si sono succeduti 18 governi e 12 premier[2]. Così, quando nella primavera del 2023 è stata presentata la proposta del Governo guidato da Giorgia Meloni di modificare la forma di governo italiana, molte sono state le voci politiche e accademiche levatesi a suo favore.

L'idea di base su cui si incentra il cd. Premierato, come noto, consiste nel rendere direttamente elettiva la carica di Presidente del Consiglio, con il doppio intento di conferire maggiore stabilità all'Esecutivo[3], la cui permanenza in vita dipenderebbe in massima parte dalla conservazione del mandato da parte del Premier eletto, e di evitare cambi di maggioranza nel corso della Legislatura, che spesso mostrano composizioni diverse da quelle inizialmente premiate alle urne. Il mantra dei sostenitori del Premierato è che con esso "saranno i cittadini a decidere chi governa", e che non

* Ricercatore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma.

[1] M. GABANELLI, S. RAVIZZA, Crisi di governo: premierato e semipresidenzialismo sono le soluzioni?, Corriere della Sera, Dataroom, 25.9.2023. V. anche A PRITONI, *La durata in carica dei governi italiani tra Prima e Seconda Repubblica*, Rivista Italiana di Scienza Politica, 2/2012, 221-246.

[2] M. IMPROTA, *Unpacking government instability. Cabinet duration, innovation, and termination events in Italy between 1948 and 2021*, Quaderni di Scienza Politica, 2/2022, 151-180.

[3] E. PATTA, *Premierato*, Marini: stabilità e governabilità senza toccare poteri Presidente, Il Sole24ore, 5.11.2023, intervista al Costituzionalista Francesco Saverio Marini, ritenuto il principale artefice della proposta di riforma, secondo il quale l'intento della novella "è quello di garantire stabilità e governabilità preservando per quanto possibile la nostra tradizione costituzionale e gli equilibri istituzionali esistenti".

potranno più avere luogo i cd. "Ribaltoni", ovvero la nota pratica di assemblare maggioranze diverse a sostegno di governi di varia composizione politica nel corso della stessa Legislatura. In occasione di un incontro al CNEL nel maggio 2023 sul tema, la Ministra per le Riforme Istituzionali Maria Elisabetta Alberti Casellati parlò di una novella costituzionale che "darebbe stabilità e credibilità ai governi"[4] – volendo probabilmente sottintendere che gli Esecutivi attuali, quanto meno se sostenuti da maggioranze diverse da quella formatasi a seguito del risultato elettorale di inizio Legislatura, non sarebbero sufficientemente stabili e credibili[5].

Non essendo possibile per ragioni di spazio affrontare in questa sede le numerose già denunciate aporie della riforma[6], il presente contributo intende verificare la fondatezza dei due assunti sopra richiamati, in primo luogo mettendo a confronto la logica di "rappresentatività immediata" sottesa al Premierato con un modello di parlamentarismo democratico abitualmente preso a riferimento come modello di stabilità degli Esecutivi come quella della Repubblica Federale Tedesca[7]. Il cd. Cancellierato, in effetti, ha dato nel tempo ottima prova di sé sotto questo punto di vista, se è vero che sostanzialmente nello stesso periodo attraversato dall'Italia Repubblicana (1949-2024) in Germania si sono avvicendati appena 20 governi guidati da 9 Cancellieri[8]. Il presente contributo utilizza l'analisi della forma di governo tedesca - una Repubblica parlamentare rappresentativa al pari di quella italiana, ma nella quale come noto sono espressamente escluse forme di elezione diretta di titolari di cariche elettive – come cartina di tornasole per verificare la fondatezza dell'assunto sostenuto dai fautori del Premierato, ovvero che l'elezione diretta del Capo del Governo saprebbe fornire la dovuta stabilità all'Esecutivo e stimolerebbe la partecipazione al voto. Evidenziando su quali basi fonda la rappresentanza politica un modello come quello tedesco, caratterizzato come ricordato da forte stabilità e continuità degli Esecutivi pur essendo privo di elementi di legittimazione popolare immediata degli organi di governo, il presente lavoro vuole accertare in che misura un istituto dal carattere espressamente plebiscitario come l'elezione diretta del Premier sia compatibile con un modello parlamentare prettamente rappresentativo come quello italiano, e se esso effettivamente rappresenti lo strumento più idoneo a conferire stabilità all'organo esecutivo.

---

[4] E. PATTA, *Governo e costituzionalisti, convergenza sul Premierato*, Il Sole24ore, 18.5.2023, 10.

[5] Un secondo argomento richiamato dai fautori della riforma consisterebbe nell'assunto che, con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, si "rinsalderebbe il legame democratico" tra governo e cittadini, i quali si sentirebbero grazie ad essa più esortati a recarsi alle urne, in quanto consapevoli che il loro voto avrebbe un peso effettivo nella scelta del Capo del Governo, riducendo l'ormai cronico astensionismo che si registra in occasione delle tante consultazioni elettorali. Così ad es. Ida Nicotra intervistata da F. BOEZI, *"La via per combattere l'astensione e rendere il popolo sovrano"*, Il Giornale, 2.11.2023. In assenza di spazi adeguati in questa sede per contestare la veridicità di tale tesi, giovi tuttavia ricordare come nelle numerose elezioni regionali del periodo 2022-2024, nonostante l'opportunità per il corpo elettorale di designare direttamente il Presidente della Giunta, raramente la partecipazione al voto abbia superato la metà degli aventi diritto.

[6] Tra le molte problematiche della riforma maggiormente denunciate da tanti commentatori, spiccano: l'annichilimento delle potestà di Parlamento e Presidente della Repubblica a seguito della concentrazione plebiscitaria di prerogative cruciali sul solo Presidente del Consiglio dei Ministri; la farraginosità del conferimento di più perentori poteri di scioglimento delle Camere all'eventuale secondo Presidente del Consiglio subentrante a quello eletto direttamente; la nebulosità di una riforma che non elabora ed enuncia il sistema elettorale con cui designare contestualmente componenti del Parlamento e Capo del Governo; la colpevole assenza di considerazione degli effetti potenzialmente devastanti del voto degli Italiani all'estero sull'esito complessivo del voto popolare. Sui tanti rilievi mossi alla riforma in oggetto v. la sezione della Rivista NOMOS – Le attualità del diritto *"Il dibattito costituzionale: le audizioni sul premierato"*, curata da Giovanna De Minico e Astrid Zei e costantemente aggiornata con i testi delle audizioni parlamentari presentate sul Premierato dal 2023 ad oggi.

[7] Così M. VOLPI, *"Libertà e autorità". Forme di Stato e forme di governo oggi*, in F. CLEMENTI, F. DURANTI (curr.), *Lezioni perugine di diritto pubblico comparato*, Torino, 2022, 1-24 (20).

[8] Konrad Adenauer Stiftung, *Wahlen zum Deutschen Bundestag seit 1949*.

1. *La razionalizzazione del rapporto Governo/Bundestag in Germania*

L'ordinamento tedesco pone al vertice dell'interesse della forma di governo la difesa della stabilità governativa, fin quando ciò sia possibile. Come per molte altre tematiche, anche in questo caso gioca un ruolo determinante l'esperienza vissuta nel periodo della Repubblica di Weimar, quando l'assenza di norme di razionalizzazione sulla materia consentirono alle forze politiche estreme di destra e di sinistra non solo di sospendere la capacità decisionale del Reichstag, ma anche di annichilire l'azione degli Esecutivi, ricorrendo a sistematici voti di sfiducia contro i numerosi Cancellieri nominati dal Presidente del Reich von Hindenburg nella fase terminale della prima esperienza repubblicana tedesca[9].

Memori del drammatico stallo istituzionale creatosi negli ultimi anni di Weimar, e delle tragiche conseguenze che esso comportò per la storia politica tedesca ed europea degli anni seguenti[10], i Costituenti di Bonn ritennero indispensabile normare nel modo più dettagliato possibile i rapporti tra Governo e Parlamento, tentando per quanto possibile di prevedere nel dettato costituzionale tutte le eventuali occasioni di crisi che potessero sorgere nei rapporti tra i due organi, fornendo per ciascuna di esse una regolazione a cui ricorrere in caso di bisogno.

In realtà, nel caso tedesco il rapporto tra Legislativo ed Esecutivo si risolve in una relazione esclusiva tra Bundestag e Cancelliere federale: quest'ultimo, infatti, è considerato non soltanto il Capo del Governo, ma anche l'unico organo responsabile in ultima istanza per l'operato del suo Gabinetto. Per questo, la Legge Fondamentale costruisce e regola l'intero percorso della vita del Governo normando la posizione del Cancelliere "dalla culla alla bara", ovvero dal momento in cui entra in carica a quello in cui lascia il suo incarico, disciplinando dettagliatamente un'ampia serie di eventualità.

2. *La preminenza del Cancelliere all'interno del Governo*

Secondo l'art. 65 I della Legge Fondamentale (di seguito: LF), il Cancelliere federale detiene la cd. *Richtlinienkompetenz*: una competenza che gli consente di determinare le linee guida del Governo e di esserne responsabile. Questo gli conferisce una posizione speciale rispetto ai ministri, ovvero il ruolo di capo del governo che fissa l'indirizzo generale dell'Esecutivo, nel cui ambito ciascun ministro è chiamato ad esercitare le proprie competenze in quanto titolare del dicastero di appartenenza[11]. Pertanto, al Cancelliere è riconosciuto il diritto un indiscusso ruolo di leadership politica, dirimendo con propria decisione tutte quelle questioni fondamentali su cui il Governo nel suo complesso non riesca a concordare una posizione comune. D'altro canto, è anche vero che la stessa Legge Fondamentale chiarisce che, in caso di divergenze di opinione tra i ministri, spetterà al

[9] S. KRAUSSLER, *Von Adenauer bis Scholz: Deutsche Bundesregierungen und Kanzler im Rückblick*, Kurier.at, 17.1.2025.

[10] Per una ricognizione sullo „spirito di Weimar" ed i suoi riflessi sul costituzionalismo tedesco del II Dopoguerra in lingua italiana v. P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016; U. VILLANI-LUBELLI, *Unità Diritto Libertà. Il fattore Weimar e l'identità costituzionale in Germania*, Milano, 2018. V. anche G. CERRINA FERONI, F. PALERMO, G. PARODI, P. RIDOLA (curr.), *I 60 anni della Legge Fondamentale tra memoria e futuro. 60 Jahre Grundgesetz zwischen Herkunft und Zukunft*, Torino, 2012.

[11] Per un'analisi a due voci sull'effettiva natura della *Richtlinienkompetenz* del Cancelliere federale v. E. HOLTMANN, *Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – kein Phantom?*, e E. SCHUETT-WETSCHKY, *Richtlinienkompetenz (hierarschische Führung) oder demokratische politische Führung? Antwort an Everhard Holtmann*, entrambi in: E. HOLTMANN, W. J. PATZELT (Hrsg.), *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*, Wiebaden, 2008, rispettivamente 73-84 e 85-94.

Governo federale, in quanto organo collegiale, il compito di decidere (art. 65 III LF), pur nel rispetto della citata *Richtlinienkompetenz* del Cancelliere.

In realtà, l'art. 65 della Legge Fondamentale mostra una intrinseca problematicità rispetto alla ripartizione di competenze tra *Bundeskanzler* e ministri: secondo il suo comma II, i ministri federali gestiscono i loro dipartimenti in modo indipendente e sotto la propria responsabilità, ma come detto nell'ambito delle linee guida stabilite dal Cancelliere. L'autonomia decisionale dei ministri è quindi ammessa, purché operi nello spazio d'azione previsto dalle direttive emanate dal Capo del Governo, che dunque si configurano come perimetrazioni ineludibili della politica governativa, in cui si sostanzia l'orientamento politico generale del Gabinetto. D'altro canto, è vero che nel corso di una Legislatura anche singole questioni possono essere essenziali per l'orientamento politico di un Governo, e quindi diventare oggetto di direttive da parte del Cancelliere. La verità è che lo stesso potere di indirizzo viene esercitato da questi con grande cautela, tenendo conto della situazione politica contingente: un Esecutivo la cui maggioranza sia rappresentata in larga parte dal partito del Cancelliere conferirebbe evidentemente a quest'ultimo una capacità di imporre la propria *Richtlinienkompetenz* con una forza molto maggiore di quanto potrebbe accadere nel caso in cui nella maggioranza il peso specifico del partito del *Premier* sia invece molto risicata.

Un condizionamento ulteriore rispetto alle competenze del Cancelliere viene dal cd. Contratto di Coalizione (*Koalitionsvertrag*), il documento che attesta fin nei dettagli quello che sarà il programma del Governo per i quattro anni di legislatura: uno strumento, sulla cui natura e portata si tornerà in seguito, che stabilisce il perimetro di azione dell'Esecutivo ed al cui interno deve esercitarsi anche lo stesso potere di indirizzo del *Bundeskanzler*.

Va inoltre ricordato che la competenza di emanare direttive è disciplinata anche nel Regolamento del Governo Federale[12], il quale chiarisce ulteriormente la portata del potere attribuito al Cancelliere: secondo l'art. 1 del Regolamento, infatti, spetta al Capo del Governo federale stabilire le linee guida della politica interna ed estera, le quali risultano poi vincolanti per i ministri federali, sebbene debbano poi essere realizzate da questi ultimi in modo indipendente e sotto la propria responsabilità nelle aree di loro competenza. Lo stesso articolo ribadisce poi che, nei casi in cui sorgessero incertezze sulle modalità di attuazione delle sue linee guida, sarà il Cancelliere a dirimere la controversia decidendo in ultima istanza, in quanto è suo diritto e dovere garantire l'attuazione delle proprie direttive. La preminenza del Cancelliere in questo ambito rispetto al suo Gabinetto è ribadita dall'art. 2 dello stesso Regolamento, il quale stabilisce che oltre a determinare le linee guida della politica, il Cancelliere deve anche agire per garantire l'unità dell'operato del Governo federale, rafforzando il convincimento che spetti a lui un generale potere di indirizzo, supervisione e garanzia dell'operato dell'Esecutivo. Sul punto è intervenuto anche il Tribunale Costituzionale Federale, chiarendo come la "responsabilità del Governo" costituisca un pilastro dell'ordine fondamentale liberale e democratico, e quando al suo interno è previsto che si imponga la decisione di un singolo individuo – quand'anche prevista dal dettato costituzionale -, questo ne porta anche la responsabilità[13].

3. *La centralità dei partiti nella formazione del Governo*

Nel momento in cui nasce, il Governo tedesco non ha bisogno di ricevere un formale voto di fiducia da parte del Parlamento. La Legge Fondamentale parte dall'assunto che la fiducia si presuma, grazie agli effetti che una serie di disposizioni formali e pratiche consuetudinarie producono sull'individuazione del candidato alla Cancelleria e sulla composizione del suo

[12] Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (GMBl. S. 137).
[13] BVerfGE 2, 1.

Gabinetto, come pure sul rapporto che si instaura tra Governo e Parlamento: è sicuramente il caso del sistema elettorale e della normativa sui partiti politici, ma anche delle consuetudini che si sono andate affermando nell'ambito delle consultazioni finalizzate alla formazione di una maggioranza disposta a sostenere l'Esecutivo, e su cui si tornerà in seguito.

L'art. 63 LF prevede che il Cancelliere sia eletto senza dibattito dal Bundestag, su proposta del Presidente Federale, e che si consideri eletto chi ottenga i voti della maggioranza dei membri del Bundestag, il quale dovrà essere poi nominato dal Capo dello Stato. La formula costituzionale è in verità molto asciutta, ma fornisce una ricca serie di indicazioni sull'effettiva natura del rapporto tra Cancelliere e Parlamento. Innanzi tutto, come anticipato, la relazione che l'ordinamento chiede di instaurare coinvolge esclusivamente il Bundestag ed il Capo del Governo, mentre i ministri vanno considerati dei fedeli collaboratori di quest'ultimo, e che rispondono del loro operato solo a lui; questi, a sua volta, da solo risponde dell'operato del Governo nei confronti del Parlamento ed accentra su di sé il rapporto con la maggioranza parlamentare che sostiene il suo Gabinetto.

Come già ricordato, l'attribuzione al solo Cancelliere della cd. *Richtlinienkompetenz* lo rende l'unico interlocutore dell'Esecutivo rispetto al Parlamento, ed infatti la forma di governo tedesca non prevede la sfiducia individuale nei confronti di un singolo ministro: non avrebbe senso, dal momento che i componenti del Gabinetto sono come detto da considerarsi dei collaboratori del Cancelliere, il quale per l'appunto non solo ne decide la nomina, ma anche l'eventuale destituzione, pur lasciando al Presidente Federale il potere formale di nomina e rimozione[14]. Inoltre, il fatto che l'elezione del Cancelliere da parte del Bundestag avvenga "senza dibattito", sta ad indicare che, stante la sua sacralità sul piano istituzionale, il voto parlamentare sia da considerarsi un passaggio formale di attestazione di una deliberazione di natura politica già maturata altrove: di regola, fondata sul risultato delle consultazioni elettorali, che indicano quale sia il partito di maggioranza relativa, al cui leader di regola viene affidato in prima battuta il compito di condurre i negoziati per comporre una maggioranza e quindi, nel caso in cui le trattative si concludano positivamente, anche l'incarico di guidare il Governo.

In condizioni abituali – quando cioè l'esito delle elezioni è sufficientemente chiaro su quale sia il primo partito e come dovrà comporsi la maggioranza al Bundestag -, la nomina del Cancelliere da parte del Presidente Federale è l'ennesimo passaggio tanto solenne quanto formale del procedimento che conduce alla formazione dell'Esecutivo. Diversamente ad es. dal modello italiano, il sistema tedesco affida la gestione dei negoziati per la formazione del Governo esclusivamente ai partiti – salvo casi eccezionali, cui si tornerà nella parte relativa alla prassi operativa espressa nel tempo dal cd. Cancellierato. Di regola, dopo il voto gli esponenti principali dei partiti conducono incontri tra loro, a cui il Capo dello Stato resta estraneo: sono le forze politiche, sulla base dei rapporti di forza misurati in termini di quote di rappresentanza espressi dalle urne, a negoziare tra di loro: 1) la disponibilità di ciascuna di esse a far parte di una maggioranza, e 2) i contenuti del programma di governo che il Gabinetto – il quale su quella maggioranza parlamentare dovrebbe costruire la propria forza sul piano istituzionale - si impegnerà a realizzare nel corso della Legislatura.

Una volta trovato l'accordo politico sulla composizione del Governo e sul programma da attuare, il Bundestag si trova davanti la sola figura del Cancelliere, che di quell'accordo è il principale artefice ed il massimo rappresentante istituzionale, e può solamente scegliere se "prendere o lasciare" l'intero pacchetto (Capo del Governo – Gabinetto – Programma). Trattandosi del risultato a cui sono pervenuti i massimi esponenti dei partiti della costituenda maggioranza, d'altro canto, difficilmente i Parlamentari che dovrebbero farne parte metteranno in discussione ciò che viene loro presentato. Il momento decisivo, dunque, è quello dei negoziati post voto,

[14] Così sancisce l'art. 64 I LF.

durante i quali vengono discussi nel dettaglio i vari punti che dovrebbero comporre il programma del Governo: si tratta di un confronto molto ampio ed articolato, che può durare anche settimane o persino mesi, a seconda di quanto siano chiari i rapporti di forza usciti dalle urne.

Ove si concluda positivamente, l'esito di questi negoziati viene ufficialmente sancito nell'accordo di governo, che prende il nome di *Koalitionsvertrag*, letteralmente: "Contratto di Coalizione". Non si tratta di una semplice dichiarazione di intenti, ma di un vero e proprio documento, lungo anche centinaia di pagine, in cui le forze della futura maggioranza esplicitano in modo molto dettagliato quali strategie intendano attuare nei vari ambiti in cui si attuerà l'azione di Governo: viene definito "contratto" a volerne evidenziare la vincolatività, sia pure non di carattere giuridico, ma strettamente politico. Nei negoziati propedeutici alla formazione del Gabinetto, gli esponenti dei partiti coinvolti *contrattano* – appunto – nei dettagli ciò che puntano a realizzare nei quattro anni di Legislatura, e lo riportano poi fedelmente nei tanti capitoli di cui si compone il Contratto di Coalizione. Una volta concordato, il documento sarà poi sottoposto all'approvazione dei rispettivi partiti, attraverso la convocazione di un congresso straordinario dei delegati che delibereranno sulla conferma o meno dell'accordo, o addirittura sottoponendolo al voto di tutti gli iscritti[15].

Soltanto una volta che la maggioranza dei membri abbia espresso il suo voto favorevole, il *Koalitionsvertrag* potrà considerarsi vincolante per il futuro Governo. È bene ribadire che si tratta in ogni caso di una vincolatività di carattere esclusivamente politico: ogni qualvolta la maggioranza di turno dovesse trovarsi di fronte ad una divergenza su un determinato tema, la più agevole delle vie di uscita sarà sempre quella di richiamare cosa sia riportato a riguardo nel Contratto di Coalizione, invitando tutti i componenti della maggioranza ad attenervisi scrupolosamente. Nel caso in cui il documento non preveda nulla rispetto all'oggetto della controversia, sarà necessario instaurare negoziati specifici tra le forze di governo, nella speranza di addivenire ad un accordo che tenga in piedi la coalizione. In ogni caso, nessuno potrà invocare un qualche tipo di giustiziabilità del *Koalitionsvertrag*, e citare in giudizio un componente della maggioranza che abbia disatteso agli impegni in esso contenuti[16]. La sanzione, in tali frangenti, non potrà mai essere giudiziaria, ma solo politica: la conseguenza, in caso di inadempienza, sarebbe infatti lo svincolamento dal Contratto delle altre forze politiche che compongono la coalizione, e l'eventuale penalità – prettamente politica – consisterà nel discredito che potrebbe ricadere sul responsabile della violazione, il quale dovrà spiegare all'opinione pubblica le ragioni della sua scelta e sopportare le conseguenze di un'azione che potrebbe essere letta come una prova di inaffidabilità rispetto agli impegni presi con gli altri partner di coalizione.

4. *La razionalizzazione del parlamentarismo di Bonn: Sfiducia Costruttiva e Questione di Fiducia*

[15] A. ZEI, *La lunga fase preparatoria nell'ambito del procedimento di formazione del Governo*, in: *Nomos* 3/2017.

[16] Sui contenuti e la natura del *Koalitionsvertrag* v. A. SCHÜLE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis mit einem Dokumenten-Anhang*, Tübingen, 1964; P. HÄBERLE, *Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts: Zum gleichnamigen Buch von Adolf Schüle*, in: *Zeitschrift für Politik*, 3/1965, 293-298; M. SCHRÖDER, Art. 63, in H. MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK (Hrsg.), *Kommentar Zum Grundgesetz*, München, 2010; I. von MÜNCH, *A German Perspective on Legal and Political Problems of Coalition Governments*, in *Victoria University of Wellington Law Review*, 1/1994, 65-74; in lingua italiana, tra gli altri, G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica federale tedesca tra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 7/2/2014; V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice…) accordo di coalizione*, *Dirittifondamentali.it*, 1/2018; A. DE PETRIS, Sunt pacta politica etiam servanda? *Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in DPCE, 2/2014, 761-797. Per un'analisi comparata degli strumenti di accordo politico finalizzati alla formazione di una maggioranza di governo v. da ultimo P. PISICCHIO, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra Koalitionsvertrag tedesco e coalition agreement inglese*, *Nomos*, 1/2020.

Il "parlamentarismo renano" nato a Bonn nel 1949 puntava come detto innanzi tutto ad un obiettivo: garantire stabilità al governo nel rispetto del principio di democraticità[17]. Per questo, la Legge Fondamentale si sforza di prevedere ogni potenziale ipotesi di crisi o instabilità dell'Esecutivo, immaginandone una composizione tramite apposite disposizioni costituzionali.

Il dettato costituzionale contempla pertanto anche l'eventualità che il Bundestag all'ultimo momento non intenda più eleggere il candidato Cancelliere proposto dal Presidente Federale, per es. perché salta l'accordo tra i partiti della futura maggioranza. Pur trattandosi di uno scenario estremo, finora mai verificatosi nella storia politica della RFT, l'art. 63 LF tenta comunque di riportare la rappresentanza parlamentare al centro del processo di formazione del Governo, concedendo al Bundestag 14 giorni di tempo per eleggere un altro Cancelliere, sempre con la maggioranza assoluta dei suoi componenti. Laddove i Parlamentari riuscissero in questa impresa, il Presidente Federale è tenuto a rispettare la volontà di tale maggioranza, nominando il Capo del Governo così designato. Laddove invece il Bundestag riuscisse ad eleggere un Cancelliere, ma con la sola maggioranza semplice, starà al Capo dello Stato valutare entro 7 giorni la situazione: nel caso in cui dovesse ritenere che il sostegno al Cancelliere è sufficientemente solido da fornire al Governo la necessaria stabilità – per quanto numericamente inferiore allo standard abitualmente richiesto allo scopo -, può procedere alla nomina del Capo del Governo; laddove invece dovesse valutare che non sussistono tali condizioni minime, il Presidente Federale procederà allo scioglimento anticipato del Bundestag, decretando il ritorno al voto.

Come si vede, dunque, l'asciutta disciplina costituzionale si integra con una serie di elementi consuetudinari, finalizzati all'unico scopo di formare un Governo che possa contare su una maggioranza possibilmente ampia – ma questo dipende come detto dai risultati elettorali – e coesa intorno ad un programma condiviso.

Ovviamente, anche i Costituenti di Bonn erano consapevoli che la vita di un governo, quando anche nato con le migliori condizioni per garantirgli stabilità per tutta la durata della legislatura, può incappare in mutamenti del quadro politico tali da compromettere il rapporto di alleanza sorto tra le forze politiche che lo sostengono.

La possibilità di sfiduciare l'Esecutivo è dunque contemplata, ma sottoposta alla stessa opera di razionalizzazione che investe l'intera disciplina del rapporto tra Governo e Parlamento[18]. L'art. 67 LF prevede come noto l'istituto della Sfiducia Costruttiva, con cui il Bundestag può sì esprimere un voto contrario al Cancelliere in carica, ma solo se, a maggioranza dei suoi componenti, provvede ad eleggere un suo successore entro 48 ore: un intervallo sufficiente a radunare i Parlamentari, ma non tanto lungo da lasciare il Paese nell'incertezza di una crisi politica indefinita. Quando ciò accade, il Presidente Federale deve prendere atto della mutata volontà raggiunta dalle forze politiche, e procedere a nominare il nuovo Cancelliere.

L'intento, come detto, è di coniugare il rispetto dell'autonomia decisionale dei Parlamentari con la volontà di garantire la governabilità, e dunque la crisi di governo si può aprire solo laddove il Parlamento sia pronto in tempi rapidi a sostenere un Governo alternativo a quello sfiduciato. È evidente come la *ratio* dell'Istituto sia di evitare il riproporsi delle condizioni registrate negli ultimi anni di Weimar, quando i partiti di estrema destra e sinistra puntavano allo stallo istituzionale per mettere in crisi la sempre più debole democrazia tedesca, votando sistematicamente la sfiducia ai

[17] Così F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna, II ed. 2022, 75-76.

[18] Sulle peculiarità del rapporto di fiducia tra Bundestag e Cancelliere v. F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, II ed. 2009, 114 ss.

tanti candidati Cancellieri designati dal Presidente del Reich, senza per questo doversi preoccupare di trovare un'intesa atta a comporre una maggioranza di governo nell'interesse del Paese[19].

Giova evidenziare nell'iter del *Konstruktives Misstrauensvotum* la permanente centralità del Parlamento: così come era stato il Bundestag, con il voto a favore del Cancelliere emerso a seguito degli accordi tra i partiti, a dare vita al Governo ora in crisi, allo stesso modo è il Bundestag ad avere l'opportunità – ma anche l'onere – di cercare al suo interno i voti per costituire una maggioranza alternativa a quella entrata in crisi. Ove l'operazione non riesca, quando cioè la parte "*construens*" della sfiducia parlamentare non viene pienamente realizzata, perché magari la maggioranza a sostegno dell'aspirante nuovo Cancelliere sia soltanto semplice e non assoluta, si torna in quella condizione di precarietà già vista: spetterà allora al Presidente Federale gestire la situazione, valutando se sussistano le condizioni affinché il Gabinetto, pur sostenuto da una maggioranza più debole di quella auspicata dalla Legge Fondamentale, sia in grado di dare una guida al Paese, oppure se le condizioni di instabilità sono tali da impedire al Governo entrante di operare con efficacia, optando quindi per lo scioglimento anticipato del Bundestag.

L'altro strumento di sostegno alla governabilità, diverso ma complementare al primo, è quello della Questione di Fiducia, che in base all'art. 68 LF il Cancelliere può decidere di presentare al Bundestag con apposita mozione, eventualmente avente ad oggetto l'approvazione di un provvedimento o semplicemente finalizzato a verificare se sussista ancora o meno la maggioranza parlamentare che lo aveva eletto. La votazione avviene per appello nominale: i Deputati inseriscono una scheda di voto con il loro nome in un'urna, di colore blu per il sì, rosso per il no, bianco per l'astensione. Dopo il conteggio delle schede vengono poi resi noti i voti di tutti i Parlamentari[20]. Laddove la fiducia non venga concessa a maggioranza dei componenti del Bundestag, la Legge Fondamentale attribuisce al Cancelliere il potere di proporne al Presidente Federale lo scioglimento anticipato, a meno che il Parlamento non proceda ad eleggere un Capo del Governo alternativo entro 21 giorni, sempre a maggioranza dei suoi membri. In altre parole, la mozione di fiducia presentata dal Cancelliere nasce come strumento "chiarificatore" dello stato dell'arte rispetto al rapporto tra Esecutivo e Legislativo, ma rimette la possibilità di uscire dal potenziale stallo al Bundestag, il quale può trasformare in corso d'opera la Questione di Fiducia posta dal Vertice del Governo in una Sfiducia Costruttiva, e cercare al proprio interno le forze per sostituire il Cancelliere che tenta una "prova di forza" rispetto alla sua maggioranza parlamentare con un altro Capo del Governo.

Si tratta di un "gioco" in cui tutti gli attori coinvolti hanno potenzialmente qualcosa da guadagnare, ma anche molto da perdere: il Cancelliere, che cerca di richiamare all'ordine le forze politiche che lo hanno eletto, ma che potrebbe vedersi sostituito da un omologo sostenuto da un'altra maggioranza, come pure il Bundestag, che è "artefice del proprio destino" in quanto può scegliere se confermare la fiducia al Cancelliere in carica, sapendo che se non lo farà, per restare in carica dovrà trovare un'altra maggioranza assoluta al proprio interno.

5. *La Questione di Fiducia, ovvero: eterogenesi dei fini*

La Legge Fondamentale non riconosce il diritto del Bundestag all'autoscioglimento – probabilmente per rispetto della cultura della stabilità di governo che pervade la forma di governo tedesca -, ma ne affida la possibilità di scioglimento a diversi organi costituzionali. È anche in quest'ottica che si inserisce la prassi da parte del Cancelliere consolidatasi nel tempo di ricorrere

[19] Sulla funzione di "esempio negativo" di Weimar per i Costituenti di Bonn v. C. CORNELISSEN, G. D'OTTAVIO (a cura di), *La Repubblica di Weimar: Democrazia e Modernità*, Bologna 2021, in part. 38-43.

[20] J. DÖRNER, *Wie Kanzler Scholz das Vertrauen im Bundestag verlieren will*, Berliner Morgenpost, 10.12.2024.

all'art. 68 I 1 LF non per ribadire la propria leadership politica rispetto alla propria maggioranza, ma con l'esplicita intenzione di farsi sfiduciare dal Bundestag e poter quindi proporre al Presidente Federale lo scioglimento anticipato del Parlamento. In questo modo, evidentemente, il Cancelliere cerca di sfruttare la fiducia per divenire artefice della durata della legislatura, scegliendo con tale stratagemma il momento di tornare alle urne per motivi di propria convenienza politica. Quando questo accade, secondo una parte della dottrina si sarebbe in presenza di una *finta* questione di fiducia, nel senso che – come ricordato – l'obiettivo nell'occasione non sarebbe quello di consolidare la maggioranza (obiettivo della *vera* fiducia), ma al contrario di evidenziarne l'avvenuto dissolvimento, e soprattutto di indurre i Parlamentari del proprio schieramento a negare la fiducia al Cancelliere per innescare l'iter che dovrebbe condurre allo scioglimento anticipato[21].

Un rapido richiamo alle rare occasioni in cui è stato fatto ricorso alla questione di fiducia della storia della RFT può aiutare a chiarire meglio la versatilità dell'Istituto[22]. Il primo caso risale al 1972, quando il Cancelliere socialdemocratico Willy Brandt, reduce da un tentativo di sfiducia costruttiva a fine aprile non andato a buon fine per mancato raggiungimento della maggioranza necessaria, decise di reagire ponendo al Bundestag la questione di fiducia con l'intento dichiarato di andare ad elezioni anticipate. La crisi era sorta in merito alla cd. *Ostpolitik* voluta da Brandt, che secondo l'opposizione cristiano-democratica "svendeva gli interessi dei tedeschi", e che lasciava insoddisfatte anche alcune componenti della maggioranza, al punto che diversi esponenti di FDP e della stessa SPD avevano abbandonato la coalizione. Per questa ragione, alla fine dell'estate del 1972 il Bundestag risultava di fatto ancora bloccato. Per uscire dallo stallo, il 20 settembre il Cancelliere ricorse deliberatamente all'espediente del voto di fiducia per ottenere uno scioglimento anticipato del Parlamento[23], con la speranza che nuove elezioni avrebbero consolidato la sua coalizione, come poi effettivamente avvenne: a novembre la SPD ottenne il 45,8% delle preferenze, a fronte di un'affluenza record di oltre il 90% degli aventi diritto, con la conseguente conferma di Brandt alla Cancelleria il 14 dicembre, di nuovo in coalizione con i Liberali.

Dieci anni dopo, il 3 febbraio 1982, il Cancelliere della SPD Helmut Schmidt chiese un voto di fiducia al Bundestag al culmine di un periodo di recessione economica globale, dovuta soprattutto alla crisi petrolifera, che coinvolgeva anche la Germania. L'opposizione CDU/CSU accusava Schmidt di essere il sostanziale responsabile della crisi, mentre la cd. doppia deliberazione della NATO[24], che il Cancelliere socialdemocratico appoggiava, causava tensioni nel suo stesso partito e nell'opinione pubblica. Di fronte alla crisi della maggioranza social-liberale che lo sosteneva, Schmidt decise di ricorrere al voto di fiducia per rinserrare i ranghi della coalizione, ed in effetti riuscì nel suo intento: il Cancelliere ottenne la riconferma del sostegno della propria maggioranza, restando momentaneamente alla guida del Governo. Tuttavia, appena sei mesi dopo la coalizione crollò, soprattutto a causa di divergenze sulla politica economica - in particolare per la volontà dei Liberali di rispettare l'obiettivo del consolidamento del bilancio pubblico ed i tagli alla spesa, che Schmidt avrebbe invece voluto rivedere. Dopo l'uscita della FDP dalla maggioranza, Schmidt continuò ancora a governare per un breve periodo, ma attraverso un voto di sfiducia costruttiva –

[21] W., HAO-HAO, *Die Frage nach dem Vertrauen: Warum das Taktieren mit der Vertrauensfrage zum verfassungsrechtlichen Problem werden könnte*, in VerfassungsBlog, 14.11.2024.

[22] S. GROSSMANN, *Vertrauensfrage: Von Willy Brandt bis Olaf Scholz*, ndr.de, 12.11.2024.

[23] *Vor 50 Jahren: Willy Brandt stellt die Vertrauensfrage*, bundestag.de.

[24] La cd. "doppia deliberazione" della NATO del 12 dicembre 1979 si articolava in due parti: 1) lo schieramento di 198 nuovi missili a medio raggio Pershing II dotati di testate nucleari e di 464 missili da crociera BGM-109G Gryphon in Europa occidentale, giustificando la decisione con la necessità di ammodernamento del proprio arsenale e di compensarne la capacità di deterrenza rispetto alla flotta nucleare sovietica, che vedeva schierati i più potenti missili SS-20; 2) l'avvio di negoziati tra le due superpotenze per la limitazione dei loro missili nucleari a raggio intermedio in Europa. Entrambe le deliberazioni avrebbero dovuto attuarsi parallelamente.

che fu nell'occasione utilizzato con successo per la prima e finora unica volta della storia dell'Istituto - il 1° ottobre 1982 il Cancelliere fu estromesso dal Governo con i voti della CDU/CSU e della maggioranza del gruppo parlamentare FDP. Questo permise al Capogruppo della CDU Helmut Kohl, sconfitto alle urne da Schmidt nelle elezioni parlamentari del 1976, di sostituire l'ex Sindaco di Amburgo alla Cancelleria senza ricorrere a nuove elezioni. Tuttavia, avvertendo l'anomalia di essere a capo di un Governo sostenuto da una maggioranza non prodotta dalle urne, ma sorta all'interno del Bundestag, Kohl decise di ricorrere al voto di fiducia, che intenzionalmente perse per tornare al voto e verificare l'entità del consenso sulla sua leadership politica nel Paese[25] – similmente a quanto aveva fatto dieci anni prima da Willy Brandt. La scommessa risultò vincente, dal momento che nelle successive elezioni del 6 marzo 1983 i conservatori vinsero nettamente la consultazione, consentendo a Kohl di guidare un Esecutivo sostenuto da una coalizione tra CDU/CSU e FDP.

Nei primi anni 2000 fu ancora un Cancelliere socialdemocratico a fare uso per due volte della questione di fiducia, con finalità diverse nei due casi. Gerhard Schröder pose la prima delle due questioni di fiducia nel 2001, dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre a New York e Washington: per la prima volta nella storia della RFT, un Cancelliere collegò il voto di fiducia a una questione specifica, ovvero alla richiesta del governo tedesco di schierare 3.900 soldati della *Bundeswehr* nella lotta al terrorismo internazionale sotto la guida degli Stati Uniti nell'ambito dell'operazione *Enduring Freedom* in Afghanistan, consentendo il primo dispiegamento di soldati tedeschi al di fuori del territorio della NATO della storia della RFT. Molti Parlamentari della coalizione rosso-verde percepirono la mossa del Cancelliere come un ricatto, ma Schröder intendeva dimostrare che la coalizione SPD-Verdi continuava a supportarlo, ed il voto di fiducia gli diede la conferma che cercava[26].

Il secondo ricorso alla fiducia di Schröder fu completamente diverso dal primo: nel 2005 la cd. "Agenda 2010"[27] voluta dal Cancelliere provocò un forte risentimento nella popolazione, nonostante il plauso espresso dal mondo economico. Nelle consultazioni regionali successive all'adozione della revisione del sistema di welfare la SPD subì svariate e pesanti sconfitte, e dopo aver perso le elezioni in Nord Reno-Westfalia -fino ad allora storico feudo elettorale socialdemocratico - il 1° luglio 2005 Schröder chiese un voto di fiducia al Bundestag, con l'intento reale di tornare al voto un anno prima della scadenza naturale della Legislatura, prevista nel settembre 2006[28]. Il voto anticipato del 18 settembre non impedì il cambio alla guida della Cancelleria, che passò per la prima volta ad Angela Merkel, ma riuscì almeno in parte ad arginare l'emorragia di consensi della SPD, che restò a far parte del governo, seppure come partner minore della *Große Koalition* con la CDU/CSU.

L'ultimo utilizzo della Fiducia in ordine di tempo è quello operato dal Cancelliere socialdemocratico Olaf Scholz a, il quale a metà novembre 2024 ha annunciato che l'11 dicembre successivo avrebbe presentato la Questione di Fiducia al Bundestag. La mozione, messa al voto il 16 dicembre, puntava apertamente a dimostrare il definitivo dissolvimento della maggioranza che aveva dato vita alla "Coalizione Semaforo" sorta a seguito delle elezioni parlamentari del 26 settembre 2021[29], e a portare il Paese al voto anticipato nei primi mesi del 2025[30]. Il voto dei Deputati tedeschi ha rispettato le aspettative: 207 sono stati i Parlamentari che hanno espresso la

[25] *Helmut Kohls Vertrauensfrage*, bundestag.de.

[26] *Gerhard Schröders erste Vertrauensfrage*, bundestag.de.

[27] La cd. Agenda 2010 puntava a riformare il sistema di welfare tedesco e le condizioni di lavoro, con l'obiettivo dichiarato di promuovere la crescita economica e ridurre la disoccupazione.

[28] *Gerhard Schröders zweite Vertrauensfrage*, bundestag.de.

[29] *Le consultazioni politiche tedesche del 26 settembre 2021*, Scheda n° 1 - Risultati elettorali, sistema di voto, giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale 28 settembre 2021, Camera dei Deputati, Servizio Studi.

[30] *Vertrauensfrage und vorzeitige Neuwahlen*, bundestag.de.

fiducia a Scholz, che tuttavia avrebbe avuto bisogno di almeno 367 voti per ottenere la maggioranza, 394 Deputati hanno invece votato contro, mentre 116 si sono astenuti e 16 non hanno partecipato alla votazione per appello nominale[31]. Di conseguenza, come previsto, il Cancelliere ufficialmente privo di fiducia ha potuto richiedere al Presidente Federale Steinmeier lo scioglimento del Bundestag, il quale ha ufficialmente posto fine alla XX Legislatura il 27 dicembre e annunciato l'indizione di elezioni anticipate[32], calendarizzate per il 23 febbraio 2025. Da notare come ancora nel discorso in cui annunciava lo scioglimento anticipato del Bundestag, il Capo dello Stato ha confermato di aver verificato la possibilità che si creasse un Governo sostenuto da una coalizione diversa da quella dissoltasi in novembre, dovendo riscontrare che non sussistevano le condizioni per una tale operazione[33].

Come si vede, dunque, la prassi mostra come nel tempo lo stesso Istituto si sia prestato ad usi differenti: accanto al tradizionale scopo di ricompattare la maggioranza intorno al Cancelliere (per due volte: Schmidt 1982 e Schröder 2001 – sebbene in questo caso l'oggetto della fiducia riguardasse l'approvazione di un provvedimento concreto), prevale l'utilizzo "eterogenetico" dell'Istituto, finalizzato allo scioglimento anticipato del Parlamento e al ritorno alle urne (Brandt 1972, Kohl 1983, Schröder 2005 e Scholz 2024). La "disinvoltura" con cui svariati Cancellieri hanno fatto ricorso alla fiducia non ha lasciato indifferenti gli attori politici, che per due volte hanno contestato la pratica in questione chiedendo al Tribunale Costituzionale federale di verificarne la compatibilità con il dettato costituzionale, dando l'opportunità ai supremi giudici di Karlsruhe di precisarne natura e finalità.

6. *La giurisprudenza del* Bundesverfassungsgericht *sull'uso della Fiducia*

Il Tribunale Costituzionale federale ha dovuto affrontare per la prima volta il tema dell'applicazione della Fiducia nel 1983[34], a seguito di un ricorso presentato da quattro membri del Bundestag contro l'uso della *Vertrauensfrage* da parte del Cancelliere Helmut Schmidt, nel quale si sosteneva che la legislatura fosse stata indebitamente abbreviata rispetto a quanto decretato dall'art. 39 I 1 LF, secondo il quale "il Bundestag è eletto per quattro anni, fatte salve le successive disposizioni": di conseguenza, a giudizio dei ricorrenti sarebbe stato violato il diritto di cui all'art. 38 I 2 LF, il quale stabilisce che i Deputati del Bundestag "sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza".

I Giudici Costituzionali raggiunsero la loro decisione con una maggioranza di 6 voti favorevoli e 2 contrari, e un rapporto di 7 a 1 nelle motivazioni di merito[35]. La sentenza sancì che l'art. 68 I 1 LF deve essere interpretato come una "disposizione aperta"[36], il cui significato emerge solo dalla "sua posizione e dalla sua accezione nella struttura costituzionale complessiva"[37]. Dall'interpretazione delle disposizioni costituzionali della Sezione VI della LF, di cui la norma in questione fa parte, si evincerebbe quindi che l'art. 68 "presuppone sempre una situazione politica di instabilità tra il Cancelliere federale e il Bundestag e richiede, come elemento costitutivo non scritto, che il

[31] *394 Abgeordnete sprechen Bundeskanzler Scholz nicht das Vertrauen aus*, bundestag.de.

[32] *Steinmeier verkündet Auflösung des Bundestags und Neuwahlen*, bundestag.de.

[33] *"Neuwahlen sind jetzt der richtige Weg"*, Bundespraesident.de.

[34] 2 BvE 1/83, 16.2.1983 (cd. Vertrauensfrage I).

[35] Per un commento dettagliato di questa e della successiva sentenza sullo stesso tema (Vertrauensfrage I e II) v. W. HAO-HAO, *Die Frage nach dem Vertrauen: Warum das Taktieren mit der Vertrauensfrage zum verfassungsrechtlichen Problem werden könnte*, Verfassungsblog, 14.11.2024.

[36] 2 BvE 1/83, 109.

[37] Id.

Cancelliere federale non possa essere certo del costante sostegno parlamentare della maggioranza del Bundestag"[38]. Il Cancelliere, pertanto, non può utilizzare lo strumento del voto di fiducia per sciogliere il Bundestag a sua discrezione: la possibilità di farvi ricorso dipende infatti dal contesto politico contingente, che deve presentare condizioni di instabilità tali da giustificare l'uso della *Vertrauensfrage*.

Se da un lato spetterebbe al Cancelliere federale, al Bundestag e al Presidente federale valutare se in singoli casi specifici non ricorrano le dovute circostanze straordinarie, sarebbe d'altro canto compito del Capo dello Stato stabilire se lo scioglimento del Bundestag si giustificato e vi si possa fare ricorso: il relativo "margine di organizzazione, apprezzamento e discrezionalità"[39] richiede un controllo limitato da parte del Tribunale Costituzionale federale, poiché la Legge Fondamentale si basa sul "sistema di controllo politico reciproco e di equilibrio politico tra gli organi politici costituzionali coinvolti"[40]. Fu in base a questi parametri che ricorsi furono giudicati infondati, in quanto gli organi costituzionali erano giunti alla decisione che il Cancelliere federale "non poteva più perseguire in modo significativo una politica sostenuta dalla fiducia della maggioranza parlamentare in futuro"[41] senza violare la Costituzione. Pertanto, nel caso in esame le modalità di utilizzo della Fiducia da parte di Schmidt furono ritenute conformi al dettato costituzionale.

Il BVerfG fu chiamato di nuovo ad esprimersi sul tema a seguito del secondo ricorso alla Questione di Fiducia da parte del Cancelliere Schröder, nel 2005[42]. Nel farlo, i Giudici di Karlsruhe si attennero alla propria giurisprudenza risalente, pur esprimendo una decisione sostenuta da 5 voti favorevoli e 3 contrari. Si registrarono anche due opinioni dissenzienti, a riprova che i parametri di valutazione nel corso degli anni non erano unanimemente condivisi. La maggioranza dei Giudici ha inizialmente riaffermato il punto di partenza della giurisprudenza in materia, secondo cui è necessaria, ma anche sufficiente, una "fondata constatazione da parte del Cancelliere federale che la capacità di agire del Governo federale risulti compromessa rispetto alla posizione della maggioranza in Parlamento"[43]. Una situazione politica di instabilità è "indubbiamente" presente "se il Cancelliere ha perso la sua preesistente maggioranza nel Bundestag a seguito di cambiamenti di gruppi parlamentari ad opera di singoli deputati"[44].

Conseguentemente, il BVerfG afferma innanzitutto che le valutazioni spettanti agli organi costituzionali "hanno carattere previsionale [e] sono legate a percezioni strettamente personali e ad apprezzamenti ponderati della situazione"[45]. Il controllo del Tribunale Costituzionale non si renderebbe necessario in casi evidenti, ad esempio laddove una maggioranza "si comporta apertamente e continuamente in modo ostruzionistico e dichiara chiaramente di non nutrire più fiducia nel Cancelliere federale"[46], o in una fattispecie in cui la maggioranza si dissolve a causa di cambiamenti nella composizione della coalizione. La questione diventa problematica solo se il Cancelliere federale presume la mancanza di una maggioranza prima ancora che questa si manifesti a seguito di una sconfitta in un voto parlamentare: in questi casi la sentenza parla di una "situazione di minoranza nascosta"[47], in cui il controllo giurisdizionale raggiunge i confini delle sue potestà, e si rende necessario accertare "se i limiti del suo margine di apprezzamento sono stati

[38] 2 BvE 1/83, 118.
[39] 2 BvE 1/83, 139.
[40] 2 BvE 1/83, 141
[41] 2 BvE 1/83, 143.
[42] 2 BvE 4/05, 25.8.2005 (cd. Vertrauensfrage II).
[43] 2 BvE 4/05, 138.
[44] 2 BvE 4/05, 145.
[45] 2 BvE 4/05, 149.
[46] 2 BvE 4/05, 150.
[47] 2 BvE 4/05, 153.

rispettati"[48]. A tal fine, va considerata la situazione politica generale e gli eventuali indizi che provino che il Cancelliere ha perso il sostegno della sua maggioranza.

I Giudici di Karlsruhe richiamano quindi ancora una volta gli attori politici a considerare le peculiarità della vicenda specifica, i cui tratti concreti risultano determinanti per decretare se sia effettivamente venuta meno la maggioranza parlamentare a sostegno del Cancelliere che decida di ricorrere alla *Vertrauensfrage*. Il potere di indagine del BVerfG non può prescindere da questo dato reale: la stessa decisione del Cancelliere di porre la Questione di Fiducia detiene un carattere prettamente presuntivo, mentre l'esito della votazione parlamentare non ha alcuna influenza sulla plausibilità della supposizione effettuata dal Capo del Governo. Sulla base di queste considerazioni, quindi, anche nella cd. *Vertrauensfrage II* il Tribunale Costituzionale federale ritenne corretto l'uso della Fiducia, stabilendo che le circostanze fattuali in cui versava il rapporto tra Cancelliere e maggioranza al Bundestag giustificassero la scelta fatta da Schröder.

7. *Conclusioni: deformazioni plebiscitarie di una riforma estranea alla democrazia parlamentare*

L'analisi del cd. Cancellierato evidenzia un dato incontrovertibile: nella forma di governo tedesca mancano del tutto elementi che consentano di creare un rapporto diretto tra cittadini e Capo del Governo, o con il potere esecutivo in senso lato. Come è stato opportunamente fatto notare[49], l'ordinamento della RFT mostra in verità una considerevole diffidenza nei confronti di tutte le forme di espressione diretta della volontà popolare – sia elettive che deliberative, quanto meno a livello federale[50] -, ponendo alla base dell'instaurazione del rapporto tra Esecutivo e Legislativo esclusivamente il voto popolare di selezione delle forze partitiche. Anche questo rifiuto di elementi plebiscitari è un retaggio dell'esperienza weimariana: la Costituzione repubblicana del 1919, infatti, prevedeva l'elezione diretta del Presidente del Reich il quale, come una sorta di "Imperatore di riserva", (*Ersatzkaiser*) avrebbe dovuto riproporre nell'ambito dell'assetto costituzionale repubblicano una figura carismatica estranea al normale circuito della rappresentanza politica[51], dotata di poteri decisionali propri ed eventualmente alternativi a quelli del tradizionale rapporto Parlamento/Governo.

Tanto il dettato costituzionale che il dato storico dimostrano invece come nella RFT sia il risultato delle elezioni il parametro di riferimento imprescindibile su cui costruire le possibili alleanze politiche, mentre mancano completamente elementi di legittimazione popolare diretta dell'organo Capo del Governo, così come del Capo dello Stato. Per comprendere appieno la razionalizzazione della forma di governo adottata in Germania, tuttavia, non ci si può limitare all'analisi del dato costituzionale. La giustificazione della stabilità dei Gabinetti di Bonn e Berlino, che non è stata messa in discussione nemmeno dalla recente crisi della "Coalizione Semaforo"[52] a

[48] 2 BvE 4/05, 161.

[49] F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, cit. 74 ss.

[50] Diverso è lo scenario per quanto attiene al livello politico locale e regionale, dove ormai da decenni è consolidato l'uso di svariati strumenti di democrazia diretta, incrementatosi soprattutto a seguito della Riunificazione del 1990, cfr. J. LUTHER, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, Federalismi.it, 1/2017.

[51] C. GUSY, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, 1997, 65 ss.

[52] A. ZEI, Vertrauensfrage*: il Bundestag revoca la fiducia al Cancelliere Olaf Scholz e la Germania si avvia verso un voto colmo di incertezze*, Nomos, 3/2024.

cui sono seguite le elezioni anticipate del febbraio 2025[53], va cercata anche altrove, ed in particolare nella fonte della legittimazione a governare che i Cancellieri ricevono di volta in volta[54].

Come illustrato, il punto di partenza per formare un Governo è il dato delle urne: dopo una campagna elettorale in cui ognuno corre per sé, le forze partitiche misurano la quota di rappresentanza parlamentare che sono riuscite a conquistare, attraverso un sistema elettorale noto come "proporzionale personalizzato", in cui sono le liste e non i singoli candidati ad essere sottoposti alla valutazione degli elettori. In realtà, il sistema prevede come noto un'unica scheda, ma contenente due voti, con cui si elegge una metà dei componenti del Bundestag con sistema maggioritario a turno unico, ed un'altra metà con sistema proporzionale corretto in cui il suffragio elettorale viene attribuito ad una delle liste presenti. Quello che conta per stabilire la "griglia di partenza" per formare una coalizione è il secondo voto, quello di lista, che gli elettori possono attribuire solo ad una delle compagini presenti sulla scheda, ma senza poter esprimere preferenze nei confronti dei singoli candidati al loro interno[55].

Per convenzione costituzionale, si tende a ritenere che a guidare la formazione di un possibile governo debba essere in primo luogo il candidato di punta del partito che ha ricevuto il maggior numero di voti, ma non è detto che ciò accada sempre: ci sono stati Cancellieri eletti in Parlamento pur non essendo stati gli *Spitzenkandidaten* del partito più votato, come Willy Brandt nel 1969 o Helmut Schmidt nel 1976 e nel 1980. In ogni caso, le consultazioni per la costituzione del Governo di norma sono gestite esclusivamente dagli esponenti di punta dei partiti: il Presidente Federale non viene coinvolto se non nei finora rari casi in cui i rappresentanti delle forze politiche non riescano a trovare un'intesa intorno alla quale costruire un'alleanza di governo[56]. La chiave di volta del Parlamentarismo renano, dunque, è il ruolo politico dei partiti, conquistato attraverso un sistema elettorale che, come detto, non lascia alcun margine per una diretta investitura popolare a favore di qualcuno. I candidati alla Cancelleria sono tali in quanto esponenti di punta dei rispettivi

[53] Convinto, nonostante alcuni segnali di qualche preoccupazione, che il risultato delle ultime elezioni per il Bundestag non abbiano compromesso la tradizionale inclinazione alla stabilità di governo M. OLIVETTI, *Le elezioni tedesche del 2025: stabilità nonostante la polarizzazione e la frammentazione?*, Federalismi.it, 6/2025.

[54] Sulle più recenti evoluzioni della forma di governo in Germania, che non hanno in ogni caso messo in discussione gli strumenti della sua razionalizzazione, cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *L'evoluzione della forma di governo tedesca: la razionalizzazione della stabilità*, DPCE 1/2024, 247-258.

[55] È d'altro canto anche vero che il sistema tedesco consente un aggiramento della *Sperrklausel* del 5% dei voti di lista come limite per l'accesso alla rappresentanza parlamentare, laddove una forza politica riesca a conquistare almeno tre mandati diretti nella quota maggioritaria: questo può oggettivamente favorire partiti non sufficientemente supportati a livello federale, ma abbastanza radicati in alcune zone del Paese da ottenere tre seggi maggioritari e trasformare in seggi la quota di voti proporzionali ottenuti, anche se al di sotto della soglia di sbarramento. L'operazione è riuscita solo due volte nella storia delle elezioni per il Bundestag: la prima nel 1994, quando il Partito del Socialismo Democratico (PDS) ottenne 4 mandati diretti e poté usufruire anche del 4,4% dei voti di lista guadagnati, conquistando in totale 30 seggi, cfr. P. MOREAU, *Das Wahljahr 1994 und die Strategie der PDS*, in Aus Politik und Zeitgeschichte, 1/1994, 21-26; la seconda nel 2021, quando la Linke ottenne 3 mandati diretti che le consentirono di mantenere anche il 4,9% dei voti di lista, conquistando complessivamente 39 seggi, cfr. M. WEHNER, *Die drei Retter der Linkspartei*, faz.de, 27.9.2021.

[56] È quanto accaduto all'indomani delle elezioni parlamentari del 2017, quando dopo un lungo confronto tra CDU/CSU, Verdi e Liberali sembrava si fossero create le condizioni per la formazione di una cd. "Coalizione Giamaica", saltata per il ritiro dai negoziati del Partito Liberale dopo oltre un mese di confronto. A quel punto fu il Presidente Federale Steinmeier a prendere in mano la situazione, convocando per la prima volta una serie di colloqui che a molti hanno ricordato le consultazioni presidenziali stabilmente in uso in Italia, che condussero alla formazione del terzo governo di Grande Coalizione tra i partiti dell'Unione e la SPD, ancora guidato da Angela Merkel, che fu eletta Cancelliera dal Bundestag solo il 4 marzo 2018, 161 giorni dopo il voto. Sul caso della "*Jamaika Koalition*" nella forma di governo tedesca v. G. DELLEDONNE, *Il crepuscolo dell'ipotesi-Giamaica: osservazioni comparatistiche sulle trattative per la formazione del Governo in Germania*, in dirittocomparati.it, 4.12.2017; sul ruolo del Presidente Federale nell'occasione v. A. DE PETRIS, *A Bridge over Troubled Waters? il Presidente Federale tedesco nella procedura di formazione del Governo*, in Rivista AIC, 2/2018, 5.4.2018.

partiti, designati attraverso votazioni interne ai partiti stessi a cui partecipano i soli iscritti, direttamente o attraverso i loro delegati. Allo stesso modo vengono selezionati di volta in volta i candidati da inserire sia nelle liste, per il voto proporzionale, che nei collegi, per i mandati diretti: ovviamente, nel primo caso conteranno le affiliazioni alle correnti interne alle formazioni politiche, mentre nel secondo gioca un ruolo anche il legame dei candidati con le comunità locali chiamate in causa nelle rispettive circoscrizioni elettorali[57]. In ogni caso, è soltanto il legame partitico che rende identificabili i candidati agli occhi dei cittadini[58], come dimostra il fatto che, nel caso tedesco, l'avvicendamento tra leader non compromette in alcun modo l'esistenza delle diverse formazioni politiche, ma ne rafforza piuttosto l'identità.

Così, una volta eletti al Bundestag, i Deputati fungono a tutti gli effetti da rappresentanti dei partiti in ambito parlamentare, e sulla base dell'entità dei rispettivi gruppi gli esponenti delle formazioni politiche impegnati nella formazione dell'Esecutivo sanno in che misura possono dettare la propria linea sia rispetto all'eventuale programma di governo che si dovesse riuscire a concordare, che in merito alla composizione del Gabinetto decisa dalla possibile futura maggioranza. Ma non è tutto: una volta convenuto un programma, questo viene trascritto in un formale "Contratto di Coalizione" che, come detto, vincola le forze di maggioranza per tutta la durata della Legislatura, o quanto meno fin quando regge l'alleanza di governo[59]. A riprova della centralità dei partiti, va sottolineato come il *Koalitionsvertrag*, pur se approvato dai rappresentanti delle forze politiche, viene di regola sottoposto al voto degli iscritti dei partiti interessati, specialmente quando l'accordo sia dovuto a negoziati complessi tra movimenti caratterizzati da orientamenti politici divergenti[60]. Per raggiungere un accordo è necessaria una disponibilità al compromesso, che inevitabilmente esige dalle delegazioni di partito sedute al tavolo negoziale modifiche ai loro piani originari tali da richiedere una conferma da parte degli stessi iscritti che, precedentemente, con le loro deliberazioni interne hanno selezionato candidati e strategie politiche da seguire[61].

Una volta ottenuta la legittimazione partitica, dopo quella politico-elettorale, il voto di fiducia del Bundestag al Cancelliere è di fatto un passaggio formale dall'esito scontato, e fin quando non sorgano elementi che mettono in discussione la tenuta dell'alleanza di Governo, la tenuta del rapporto fiduciario si presume. L'ambivalente utilizzo della questione di fiducia da parte del Cancelliere conferma questa lettura: finché si tenta di salvaguardare l'esistenza dell'Esecutivo, essa serve a dimostrare che la maggioranza è ancora in grado di serrare i propri ranghi; quando non sussistono più le condizioni per tenere in piedi la coalizione, invece, serve appunto a dimostrare il dissolvimento del rapporto di fiducia tra la maggioranza ed il Cancelliere in carica, e a giustificare il ritorno alle urne.

Nel momento in cui il legame rappresentativo tra Governo e Parlamento si estingue, tuttavia, le formazioni politiche tornano protagoniste: per scegliere ufficialmente i propri *Spitzenkandidaten* per la Cancelleria, e per selezionare i vari candidati da distribuire in liste e collegi. Solo una volta che queste operazioni sono concluse la parola passa ai cittadini, che con il loro voto – prevalentemente di lista – premiano o sanzionano le scelte fatte dai partiti. Si instaura dunque un

[57] K.-R. KORTE, *Kandidatenaufstellung*, bpb.de, 1.7.2021, evidenzia come „la selezione dei candidati all'interno dei partiti avviene secondo gli stessi principi democratici delle elezioni vere e proprie".

[58] A. DE PETRIS, *There must be some way out of here… Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, in Osservatorio Costituzionale, 1/2018.

[59] G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca tra politica e diritto*, in Rivista AIC, 1/2014, 761-797.

[60] A. DI MARTINO, *Accordi di governo e innovazioni istituzionali nella soluzione delle crisi politiche in Germania*, in *Il Filangieri*, 2018, 49-89.

[61] S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023, 98-100.

circuito rappresentativo "partitico-politico-elettorale" in cui non c'è spazio per scelte plebiscitarie a favore di singole personalità, ed il cui motore è costituito dal sistema dei partiti. Sono i partiti quindi la cinghia di trasmissione della rappresentanza parlamentare tedesca, come peraltro espressamente richiesto dal dettato costituzionale e legislativo in materia[62]: la legittimazione del Cancelliere, del Gabinetto e del programma di governo promana dal loro ruolo fondamentale di intermediari tra società civile ed istituzioni, favorito – oltre che dal dettato costituzionale[63] – da una serie di norme ordinarie che concorrono a razionalizzare la rappresentanza parlamentare nell'ordinamento tedesco[64], in una prospettiva in cui l'osservanza dei principi costituzionali si invera proprio nel rispetto e nella coerente osservanza della democrazia rappresentativa, nucleo essenziale del *Grundgesetz*, anche nella relativa legislazione ordinaria di attuazione[65].

È il caso della legge elettorale[66], per i motivi già citati, come pure della Legge sui Partiti, che regola non solo l'essenza della "forma partito", ma anche i requisiti per poter esistere ed operare in quanto partito, nonché accedere al sistema di finanziamento misto pubblico-privato, che consente ai movimenti politici tedeschi di svolgere le loro funzioni[67]. Non ultima, merita una menzione la regolamentazione dei gruppi parlamentari al Bundestag e delle prerogative dei singoli Deputati al loro interno, che pur non vietandoli formalmente, punta a dissuadere i passaggi da un gruppo parlamentare ad un altro, e non prevede l'esistenza di un gruppo misto. Chiaramente, il singolo dato normativo non basta a giustificare un impianto rappresentativo come quello tedesco, in cui manca completamente il cd. "partito personale", la formazione politica che di identifica con il proprio leader e che esiste fin quando quest'ultimo è presente sulla scena politica. Persino i

---

[62] Art. 21 I LF: "I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo.".

Art. 1 Legge sui Partiti (*Parteiengesetz*): "(1) I partiti sono una componente costituzionalmente necessaria del libero ordinamento democratico di base. Con la loro partecipazione libera e permanente alla formazione della volontà politica del popolo, essi adempiono a un dovere pubblico che la Legge Fondamentale impone loro e garantisce.

(2) I partiti contribuiscono alla formazione della volontà politica del popolo in tutti i settori della vita pubblica, in particolare influenzando la formazione dell'opinione pubblica, stimolando e approfondendo l'educazione politica, promuovendo la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica, formando cittadini in grado di assumere responsabilità pubbliche, partecipare alle elezioni federali, regionali e comunali presentando i propri candidati, influenzare gli sviluppi politici in parlamento e nel governo, introdurre gli obiettivi politici che hanno sviluppato nel processo decisionale dello Stato e garantire un collegamento permanente e vivace tra il popolo e gli organi dello Stato.

(3) I partiti definiscono i loro obiettivi in programmi politici.

(4) I partiti devono utilizzare le loro risorse esclusivamente per i compiti loro assegnati dalla Legge Fondamentale e dalla presente Legge.".

[63] V. il classico K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtelehrer*, Berlin, 1959, 11-52.

[64] J. KRÜPER, *Funktionen politischer Parteien und deren Abbildung im Recht. Zu den Grenzen einer organisationsrechtlichen Funktionsbeschreibung politischer Parteien*, in: M. MORLOK, T. POGUNTKE, E. THOMAS/SOKOLOV (Hrsg.), *Parteienstaat – Parteiendemokratie*, Baden-Baden 2018, 69-94; W. HOFMEISTER, *Parteien gestalten Demokratie - Theorie und Praxis in globaler Sicht*, Stuttgart, 2021.

[65] B. BARBISAN, *Cultura della stabilità e patriottismo costituzionale*, Diritto Pubblico 2/2024, 293-320. Similmente F. Clementi, il quale parla di "strumenti e da regole costituzionali che sostengono la formula politico-elettorale", cfr. F. CLEMENTI, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, DPCE 3/2016, 627-638 (628).

[66] Sulla legge elettorale tedesca in lingua italiana v. G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Bari 2004; A. CHIAROMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna 2005; P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (curr.), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007, 157-191. V. anche Camera dei Deputati, Servizio Studi, *La legge elettorale della Germania*, Dossier n° 141, 14.2.2025.

[67] "In Germania, un elemento accessorio che contribuisce alla stabilità del sistema partitico, è la disciplina legislativa dell'organizzazione interna e del finanziamento pubblico dei partiti. Essi devono garantire "serietà" (impegno duraturo nelle elezioni), trasparenza e partecipazione effettiva degli iscritti", J. WOELK, *Audizioni Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante "Introduzione dell'elezione dire a del Presidente del Consiglio dei ministri"*.

tradizionali *Volksparteien*, i partiti di massa in grado di raccogliere i consensi di larghe fasce di elettori, sono sempre sopravvissuti agli avvicendamenti dei loro leader più popolari e carismatici. In altre parole, il modello parlamentare tedesco fonda la propria stabilità nel fatto che agli elettori viene chiesto di scegliere tra una varietà di proposte politiche e liste partitiche, evitando qualsiasi personalizzazione dell'offerta politica, senza che per questo si avvertano difetti di democraticità del sistema: una posizione alquanto diversa da chi ritenga che il massimo di democraticità debba rinvenirsi in una investitura plebiscitaria di un candidato Premier, che appunto perché concepita come scelta personalistica nega l'essenza stessa della rappresentanza parlamentare, di cui – come ben descritto dal sistema tedesco - partiti e proposte politiche costituiscono i cardini indispensabili.

Pertanto, osservando la concezione di rappresentanza sottesa al Premierato attraverso la cartina di tornasole del modello tedesco è possibile evidenziare le aporie della proposta di riforma italiana proprio rispetto alle finalità che essa sostiene di perseguire. In un sistema parlamentare che punti a coniugare la stabilità con la rappresentatività, la chiave di volta della rappresentanza è costituita dal soggetto che media tra cittadino/elettore e istituzione, veicolando il programma politico ed il personale che si impegna a realizzarlo, ma senza identificarsi in esso. La rappresentanza partitica conserva così la funzionalità del rapporto tra Parlamento e Governo, evitando pericoli di derive plebiscitarie che verrebbero favorite, quando non espressamente evocate, da voti sulla persona e non sul partito[68]. Il Premierato, invece, concentrando le preferenze degli elettori sul solo candidato premier, di fatto annichilisce il ruolo stesso dei partiti e, conseguentemente, snatura la rappresentanza parlamentare che dovrebbe esserne espressione: paradossalmente, ad uscirne indebolito e non rafforzato è proprio il ruolo dell'Esecutivo quale organo costituzionale complesso, la cui esistenza finisce per dipendere dalla conservazione del mandato da parte di un Presidente del Consiglio selezionato con una procedura pericolosamente plebiscitaria. Lungi dall'essere un mero intervento "di cesello", l'innesto di un pesante strumento plebiscitario come l'elezione popolare diretta del Capo del Governo nell'assetto costituzionale italiano comporterebbe una inevitabile torsione in senso presidenzialistico della forma di governo[69], unita ad uno snaturamento dello spirito prettamente parlamentare che i padri e le madri costituenti avevano inteso disegnare per l'ordinamento repubblicano nel 1948, e che andrebbe irrimediabilmente perduto in caso di adozione della riforma propugnata dall'attuale maggioranza di governo.

Se è il problema della mancanza di stabilità degli Esecutivi che si vorrebbe risolvere, dunque, in una forma di governo parlamentare sono gli strumenti propri della democrazia rappresentativa che andrebbero razionalizzati, prendendo ad esempio il modello tedesco del Cancellierato, il quale ha dimostrato financo in una fase di particolare complessità politica, economica e sociale come quella degli ultimi anni di riuscire a conservare alternanza e stabilità di governo senza mai esondare dall'alveo del Parlamentarismo[70]. Mirati provvedimenti di razionalizzazione della legge elettorale,

---

[68] Nel 2008 Augusto Barbera osservava che l'alternativa ai partiti politici "è rappresentata o da forme plebiscitarie o dal ritorno a pratiche trasformistiche ed assembleariste proprie della vecchia rappresentanza liberale, in ogni caso dominate da gruppi di pressione di vario genere", cfr. A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17–18 ottobre 2008, Napoli 2009, 343-370.

[69] A questo proposito, parla di una "forma di governo sostanzialmente imperniata su un ruolo egemone del Presidente del Consiglio che assurgerebbe a vero arbitro e artefice della politica dello Stato: tanto da potere al limite mettere in dubbio un vero rispetto della congruità con lo stesso principio della divisione dei poteri" E. DE MARCO, *Sull'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Congruenze e incongruenze di un premierato anomalo*, Federalismi.it, 9.4.2025, 13.

[70] Invita ad ispirarsi al modello tedesco per incentivare la stabilità della compagine governativa Gaetano Azzariti, in particolare concentrando la fiducia parlamentare sul solo Capo del Governo per rafforzare la sua legittimazione, ed adottando nel contempo l'istituto della Sfiducia Costruttiva per responsabilizzare adeguatamente le Camere rispetto

che garantiscano all'elettore adeguati spazi di scelta autonoma tramite la possibilità di esprimere preferenze per i candidati in un sistema proporzionale razionalizzato da una congrua soglia di sbarramento tesa ad evitare un'eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare[71]; emanazione di una fin troppo lungamente attesa regolazione legislativa dei partiti[72], che ne disciplini finalmente ordinamento interno, forme di finanziamento privato e mezzi di sostentamento pubblico sottoposti a rigorosi ed obiettivi controlli da parte di organismi indipendenti; una più rigorosa regolazione dei gruppi parlamentari che nel rispetto della libertà del mandato parlamentare tuteli il risultato delle urne evitando "transfughismi"[73] che allontanano la fiducia popolare dai meccanismi della rappresentanza politica[74]: tutti interventi legislativi in verità più che sufficienti a garantire una maggiore stabilità all'Esecutivo e a razionalizzare la forma di governo parlamentare[75], non bisognosi di ricorso a procedura di revisione costituzionale e pertanto

---

all'eventuale interruzione del rapporto fiduciario, cfr. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (DDL nn. 935 e 830)*, 8.

[71] Sul ruolo cruciale di una legge elettorale che consenta margini di scelta agli elettori come strumento di sostegno alla rappresentanza parlamentare e di deterrenza contro la disaffezione politica e il populismo plebiscitario v. P. PISICCHIO, *Legge elettorale tra ipercinetismo e horror vacui*, Paradoxa 4/2021, 61-73.

[72] Ancora nel 2007 Leopoldo Elia ammoniva sulla stringente necessità di una regolazione puntuale dei partiti politici, nella convinzione che "aggiornamento della forma di governo parlamentare e disciplina del funzionamento dei partiti corrano di pari passo verso la chiusura della nostra infinita transizione costituzionale", cfr. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, Intervento al Convegno organizzato dalla Fondazione CESIFIN A. Predieri " La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze 19.10.2007. Dello stesso avviso Salvatore Bonfiglio, che in un saggio comparativo del 2015 sul tema osservava come "anche in Italia la regolamentazione giuridica del partito politico non può più essere rinviata, anche perché i "partiti nazionali", associati nel partito politico europeo, dovranno rispettare alcune regole di "democraticità" esterna e interna", cfr. S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, *Nomos*, 2/2015.

[73] Che il fenomeno del cambio di gruppo parlamentare sia ormai stabilmente radicato nel caso italiano lo dimostra il fatto che nella sola XVIII Legislatura (2018-2022) si sono registrati 297 cambi di gruppo con 217 Deputati coinvolti alla Camera, e 159 cambi con 87 Senatori interessati al Senato, v. *I cambi di gruppo parlamentare nella XVIII legislatura*, *openpolis.it*, 7.9.2022. Nella XIX Legislatura, attualmente in corso, tra ottobre 2022 e ottobre 2024 risultano 52 i cambi di gruppo, di cui 43 alla Camera e 9 al Senato, v. *I primi due anni della XIX legislatura. 3. I cambi di gruppo dopo 2 anni di legislatura*, *openpolis.it*, 17.10.2024. Nel confronto va ricordato come nel passaggio di Legislatura sia intervenuta la riduzione del numero dei Parlamentari nelle due Camere, che evidentemente impatta tra l'altro anche sulle possibilità di passaggio da un gruppo parlamentare all'altro.

[74] In generale sul complesso rapporto tra autonomia del mandato parlamentare e tutela della sovranità popolare nel caso italiano v. N. ZANON, *Il Libero Mandato Parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano 1991; P. RIDOLA, *Democrazia Rappresentativa e Parlamentarismo*, Torino 2011; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze 2004; B. MALAISI, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. MERLINI (curr.), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino 2004, 119-144. Per una ricognizione critica delle più recenti riforme del Regolamento del Senato della Repubblica finalizzate alla disincentivazione della mobilità tra gruppi parlamentari v. M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, *Osservatorio Costituzionale AIC*, 1/2023, 75-101.

[75] Così Silvio Gambino, che già nel 2013 ravvisava "le origini più profonde della risalente crisi istituzionale-costituzionale del Paese [non tanto nella] forma di governo quanto piuttosto [nel] modello più complessivo di democrazia alla cui realizzazione concorrono i meccanismi elettorali utilizzati, il sistema dei partiti, le culture, le forme di partecipazione politica e i comportamenti politici dei cittadini-sovrani", cfr. S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, *Rivista AIC*, 2/2013, 6. Convinto che si possa migliorare il sistema parlamentare agendo sulla regolazione di dettaglio della rappresentanza partitica ed evitando sbilanciamenti plebiscitari Claudio De Fiores, secondo il quale "sarebbe però opportuno intervenire anche su alcuni delicati punti della legislazione "politica": dalla modifica della legge elettorale (attraverso la costruzione di un più avanzato e coerente sistema di tipo proporzionale […]) alla stesura di una moderna normativa sul finanziamento pubblico dei partiti", C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, *Costituzionalismo.it*, 1/2018, 210-251 (248).

esenti da rischi di bocciatura da parte del corpo elettorale che ne vanificherebbero la realizzazione. Sarebbero piuttosto provvedimenti più agevolmente condivisibili da partiti di diversi orientamenti politici, non ascrivibili ad una sola parte e tendenzialmente non divisivi dell'opinione pubblica. Se proprio si volesse intervenire sul testo della Carta, è l'assetto bicamerale che andrebbe superato, in favore della sola Camera dei Deputati incaricata di esprimere il rapporto di fiducia con l'Esecutivo[76]: si tratterebbe però di una riforma che rafforzerebbe l'organo parlamentare rispetto a Governo e Presidente del Consiglio. Affidare direttamente al popolo la scelta del Premier, invece, comporterebbe un'inevitabile torsione della forma di governo verso un assetto presidenzialistico[77], venato da evidenti tratti plebiscitari incompatibili con il modello parlamentare[78], perché "il voto popolare crea un legame con l'eletto"[79].

In conclusione, la più preziosa delle indicazioni che si può evincere dall'analisi del sistema tedesco è che la stabilità dei governi può essere indubbiamente supportata attraverso una razionalizzazione per via normativa dei rapporti politico-istituzionali, ma certamente non può prescindere da un adeguato grado di omogeneità politica delle compagini di governo: quando questa è assente, come nel caso ultimo della Coalizione Semaforo, la sola regolazione costituzionale e legislativa non può bastare a tenere in vita Gabinetti in cui le formazioni partitiche che li compongono non riescono più a collaborare[80]. Se dunque nemmeno lo strumentario normativo tedesco, ben più razionale e coerente di quello previsto dal cd. Premierato, riesce nell'intento di garantire sempre e comunque la sopravvivenza del Governo, è lecito dubitare che per riuscire nell'intento basti demandare al popolo la diretta designazione del solo Presidente del Consiglio, in un ordinamento le cui compagini partitiche sono endemicamente caratterizzate da una tendenza alla frammentazione[81] che nessun uomo o donna soli al comando saprebbero virtuosamente emendare.

---

[76] Favorevole al passaggio al Monocameralismo, tra gli altri, Fulco Lanchester, secondo il quale "agire sulla previsione della fiducia bicamerale, intestandola solo ad una delle Assemblee (oppure devolvendola al Parlamento in seduta comune) faciliterebbe il funzionamento di sistemi elettorali anche più selettivi di quello vigente per la ricerca di maggioranze chiare e stabili, evitando il ricorso a meccanismi plebiscitari", cfr. F. LANCHESTER, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 18 luglio 2024*.

[77] "Nel momento in cui il Premier è eletto direttamente dal corpo elettorale in ragione di una 'ossessiva preoccupazione' del Governo di dare al suo Premier una fedele e stabile maggioranza in Parlamento, quest'ultimo diviene strutturalmente subordinato al Governo e con ciò perde la sua identitaria preminenza per diventare un organo secondario, servente l'Esecutivo", G. DE MINICO, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 18 luglio 2024*.

[78] Il Premierato "prevedendo elezione diretta del Presidente del Consiglio, crea un cortocircuito tra due legittimazioni diverse - elettivo/plebiscitaria e fiduciaria che non riesce a far dialogare tra loro", R. CALVANO, *Testo per l'audizione sul DDL Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri, AS n. 935 e n. 830*, 5.

[79] Così Ginevra Cerrina Feroni, la quale sembra in tal modo implicitamente riconoscere che l'elezione diretta del Premier comporti un cambio di paradigma rispetto alla forma di governo parlamentare, v. G. CERRINA FERONI, *Audizione informale Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica ddl 935-830 (Modifiche costituzionali introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio) 7 dicembre 2023*.

[80] V. LIPPOLIS, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 31 luglio 2024*.

[81] Parla di "maggioranza [..] di coalizione e perciò frammentata e spesso rissosa, le cui divisioni interne sono all'origine della cronica instabilità dei nostri esecutivi" S. CURRERI, *Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della 1a Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sui disegni di legge nn. 830 (Renzi) e 935 (Governo) (modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri)*.

Ornella Spataro*

Premierato elettivo e sistema parlamentare tra governabilità e istanze di riequilibrio

SOMMARIO: 1. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri tra razionalizzazione del parlamentarismo e cambiamenti di sistema – 2. Il premierato elettivo e la trasfigurazione del rapporto fiduciario – 3. Verso la stabilità? La nuova disciplina dello scioglimento anticipato – 4. Tra governabilità e rappresentanza: il ruolo minoritario del Parlamento e l'assenza di idonei contrappesi.

The AC 1921 bill, in the name of rationalizing the parliamentary form of government, introduces the direct election of the President of the Council of ministers. It is to be seen whether such a disruptive change does not represent a mutation, rather than a rationalization, of the form of government and what the impact could be on the power structure of representative democracy. The paper focuses on the critical issues related to the lack of provisions aimed at preserving the democratic balance between representation and governability.

1. *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri tra razionalizzazione del parlamentarismo e cambiamenti di sistema*

L'elezione diretta del presidente del Consiglio dei Ministri, contestuale a quella del Parlamento[1], costituisce, com'è noto, il punto cardine del disegno di revisione costituzionale ddl AC 1921; da tale scelta, che incorpora in Costituzione il principio maggioritario, il progetto riformatore fa discendere una nuova configurazione del rapporto di fiducia e dello scioglimento anticipato, allo scopo di completare la razionalizzazione della forma di governo.

L'elezione diretta del vertice dell'esecutivo identifica, da tempo, un esito da più parti prospettato in tema di riforme istituzionali: non è nuova, infatti, la posizione di quanti ritengono che essa, per certi versi, possa portare a compimento sviluppi già prefigurati, in qualche modo, dalla stessa disciplina costituzionale, se non altro come possibilità di evoluzione del parlamentarismo; sono notissime, in tal senso, le posizioni già espresse, in tempi risalenti, da Mortati[2] e da Duverger[3] sui rimedi riformatori idonei a superare le ricadute più deteriori del

* Professoressa associata di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Palermo.

L'elezione diretta del presidente del Consiglio, contestuale a quella delle Camere, è prevista dall'art.5 del ddl cost. AC1921, che rinvia alla legge ordinaria la disciplina del sistema elettorale delle Camere e del Presidente del Consiglio stesso, limitandosi a prevedere l'assegnazione di 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».

[2] V. la relazione di Costantino Mortati, in Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta del 3 settembre 1946*, 83. V. anche C. MORTATI, *Introduzione*, in Id. (cur.), *La Costituzione di Weimar*, Firenze 1946; Id., *Società e Stato nella nuova Costituzione francese*, in *Comunità*, 67/1959, 46 ss. Sul tema F. BRUNO, *Costantino Mortati fra Weimar e Bonn*, in GALIZIA M. (cur.), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, 324 ss.; O. DUHAMEL, *Parlementarisme rationalisé*, in DUHAMEL O., MÉNY Y. (curr.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 694-716.

[3] M. DUVERGER, *Demain la République*, *Paris* 1958. Duverger, com'è noto, è stato il primo a combinare l'idea del governo di legislatura con l'idea dell'elezione diretta del primo ministro, coniando la formula del premierato elettivo. Lo stesso Duverger definiva tale sistema "neoparlamentare" solo perché, a suo dire, l'opinione pubblica francese non avrebbe gradito l'utilizzo del termine semipresidenziale (che l'Autore riteneva preferibile) a causa del pessimo ricordo di quanto avvenuto nel 1848 con la trasformazione, ad opera di Luigi Bonaparte, del regime presidenziale in dittatura. V. M. DUVERGER, *Réformer le régime. I. Un système présidentiel?* (12.4.1956), e *Réformer le régime. II - Un véritable régime parlementaire* (13.4.1956), entrambi pubblicati nel quotidiano *Le Monde*. La proposta di Duverger fu ripresa da

consociativismo. In particolare, in uno scritto del 1973[4] Mortati rilevava una contraddizione tra i fini elevati proposti dalla Prima parte della Costituzione e l'impotenza decisionale legata alla Seconda parte, che impediva di perseguirli. Per ovviare al problema egli propugnava la elezione simultanea del premier e della sua maggioranza sulla base di sistemi elettorali maggioritari, in un sistema in cui la logica conseguenza del *simul simul stabunt simul cadent* doveva essere temperata da un grado limitato di flessibilità da affidare al ruolo arbitrale del Capo dello Stato. Sulla stessa scia le elaborazioni volte al rilancio della forma di governo parlamentare, da più parti presentate negli anni successivi, sia pure con diverse modulazioni, cercavano alternative plausibili alla formazione post-elettorale dei Governi; non è un caso, d'altronde, che il rafforzamento formale del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri identifichi una costante del dibattito, ormai più che trentennale, sulla revisione della forma di governo parlamentare, che si è snodato attraverso una serie di proposte riformatrici mai giunte a compimento[5].

Le istanze di revisione delle forma di governo, che ciclicamente riaffiorano nel dibattito politico-costituzionale, traggono alimento dall'emersione di elementi di disfunzione del parlamentarismo. In tal senso l'introduzione di un sistema imperniato sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri non risponde alla velleità di conformare l'organizzazione dei poteri ad un modello astratto, sia esso inquadrabile nei termini del premierato o del neoparlamentarismo, selezionato solo per gli aspetti connessi all'estetica della forma di governo. Si tratta, piuttosto, di regolamentare il riposizionamento dei ruoli secondo criteri di corrispondenza con gli sviluppi della storia politico-costituzionale italiana, assicurando la governabilità del sistema, e, al contempo, la sua sostenibilità democratica. Allargando però lo sguardo ad una valutazione complessiva del ddl AC 1921, in modo da focalizzare l'impatto ordinamentale delle modifiche in esso previste, non può sottacersi che, ove la riforma fosse approvata, essa integrerebbe un cambiamento sistemico, tale da investire la fisionomia essenziale dello stato apparato e i suoi rapporti con la società, dalla quale il vertice dell'esecutivo attingerebbe direttamente la propria legittimazione; ne deriverebbero, inoltre, importanti conseguenze sul ruolo degli organi costituzionali riguardo all'indirizzo politico, rispetto al quale riceverebbero copertura costituzionale le dinamiche ascrivibili al modello delle democrazie decidenti, con il ripensamento del raccordo Governo-Parlamento anche sul piano della Costituzione formale. È di immediata evidenza che la scelta costituzionale espressa dell'elezione diretta è suscettibile di incidere sul sistema istituzionale in modo immediato e radicale, curvando tutto l'assetto dei poteri, al punto che appare difficile inquadrare la riforma nei limiti di una mera

---

G. VEDEL, *Pour un exécutif élu par la Nation*, in *Revue politique des idées et des institutions*, 19/1956, 579 ss. V. anche M. DUVERGER, *Il regime semipresidenziale francese*, in *Studi Urbinati – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 1998, 297 ss. Nella dottrina italiana la teoria di Duverger viene ripresa da A.M. Sandulli e C. Mortati nel dibattito del 1973 su *La Costituzione e la crisi degli Stati*; successivamente da S. Galeotti e da A. Barbera nel 1990 e da G. Pitruzzella nel 1996, che teorizza compiutamente la razionalizzazione della forma di governo parlamentare e l'esigenza della democrazia maggioritaria. V. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris 1951; C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi degli Stati*, in *Gli Stati*, 1/1973, 147 ss.; ivi A.M. SANDULLI, 214 ss.; v. anche, ivi, gli interventi di V. CRISAFULLI, G. FERRARI, S. GALEOTTI e A. LA PERGOLA (intervistati da Arturo Carlo Jemolo); GALEOTTI S., *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano 1983, 392 ss.; ID., *La ricerca della governabilità*, Milano, 1983; ID., *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, 1991, 225 ss.; A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, 2/1990, 23 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit.; S. CECCANTI, *Il Premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, in FROSINI T.E. (cur.), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino 2004; F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma 2005.

[4] C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi degli Stati*, cit.

[5] In tal senso i lavori della commissione Bozzi, De Mita-Iotti, D'Alema, Quagliarello, senza contare le proposte di revisione bocciate in sede referendaria. Sui tentativi di revisione costituzionale in tema di forma di governo che si sono susseguiti nel tempo, dalla Commissione Bozzi in poi, v. DI LEO R.-PITRUZZELLA G. (curr.), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Bologna 1999; G. LAURICELLA, *La (ri)forma di governo in Italia*, Milano 2024, 117 ss.

razionalizzazione del parlamentarismo: si tratta, infatti, di una svolta netta, ben più dirompente rispetto all'alternativa, da taluni ritenuta preferibile, di introdurre il premierato operando solo sulla legge elettorale del Parlamento, strutturandola in chiave bipolare[6]. Con il cambiamento della Costituzione formale si andrebbe, verosimilmente, oltre l'adattamento del sistema alle dinamiche recenti del sistema politico, assecondandone l'evoluzione verso paradigmi del tutto differenti rispetto a quelli immaginati dai Costituenti.

D'altronde non può negarsi che il modello parlamentare, in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri dovrebbe fungere esclusivamente da raccordo tra maggioranza parlamentare e Governo[7], tratteggiato, seppure a grandi linee[8], dalla Costituzione repubblicana, ha espresso nel tempo grandi capacità trasformative, al punto da allontanarsi molto da alcuni schemi tradizionali[9]. Al netto delle variabili contingenti, connesse al quadro politico sottostante, sono emerse, e si sono consolidate, linee di tendenza che appaiono ormai irreversibili: il rafforzamento del ruolo del Governo rispetto al Parlamento nella definizione dell'indirizzo politico e nella formazione degli atti normativi[10]; l'emersione leaderistica, nelle dinamiche endogovernative, della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri[11]; l'accentuazione del ruolo di intermediazione del Presidente della Repubblica e l'espansione della sua funzione di garanzia[12]. Per altro verso, essendo venuto meno il ruolo dei partiti politici[13] quali soggetti portatori di una visione ideologica stabile, alla luce della quale realizzare la sintesi degli interessi collettivi, emerge un'impostazione del tutto diversa dell'indirizzo politico: a prescindere dall'interposizione dei partiti, esso si fonda sempre più direttamente sulla diffusione del consenso sociale, e, per questo motivo, si presta a essere realizzato da un soggetto che dal medesimo consenso sia stato legittimato in sede elettorale, direttamente o indirettamente. È noto che a questi fattori endogeni, ascrivibili alla trasfigurazione del sistema politico, si sono poi aggiunte le spinte esogene derivanti dai processi decisionali a livello europeo, che hanno contribuito ad incrementare le tendenze intergovernative; da ultimo, le dinamiche di attuazione del PNRR[14] hanno ulteriormente favorito la verticalizzazione a favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri[15], a discapito della collegialità governativa.

---

[6] A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in questa Rivista, 3/2023, 1063 ss.

[7] V. F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023.

[8] Per tutti A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano 1951, ripubblicato nel 2023; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX, 634 ss., 640.

[9] V. A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva*, in Rivista AIC, 4/2023, 235 ss.

[10] Sulle trasformazioni del sistema delle fonti in relazione all'evoluzione della forma di governo, v. D. TEGA, *Gli atti normativi primari del Governo nelle recenti tendenze*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (curr.), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 133 ss.; F. MODUGNO *La legge statale nell'ordinamento italiano*, in M. SICLARI (cur.), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, 2008, 13 ss.; A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, Bologna, 2023.

[11] V. C. FUSARO, T. TAKAHASH, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee: il caso del Giappone*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (curr.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 287.

[12] Sul ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo e sulla relativa evoluzione, v., in generale, A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in Rivista AIC, 1/2011, 1 ss.; ID., *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO-A. BARBERA (curr.), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, 245 ss.; M. LUCIANI-M. VOLPI (curr.), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997; G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica tra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022.

[13] V. M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in Rivista AIC, 1/2024, 1 ss.; S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2023, spec. 301 ss.

[14] A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in Federalismi.it, 18/2021, 235 ss.; S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in Rivista AIC,

Questa nuova fisionomia dei rapporti tra i poteri, che si è venuta delineando sul piano meramente storico-fattuale[16], ha rivelato la sua intrinseca debolezza nelle fasi di fibrillazione del sistema politico, nelle quali si è evidenziata la mancanza di strumenti idonei ad assicurarne la tenuta[17]. Ciò ha fatto riemergere il vizio d'origine dell'assenza di istituti di razionalizzazione della forma di governo, ed ha alimentato, con rinnovata urgenza, il dibattito sulle riforme istituzionali, proponendo l'obiettivo della stabilizzazione dei governi come finalità precipua da perseguire attraverso la revisione degli istituti del parlamentarismo.

La questione di fondo concerne l'entità del cambiamento che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio è in grado di introdurre, riguardo al quale è da chiarire i termini del rapporto tra la razionalizzazione della forma di governo, che abbandona alcune delle connotazioni fondamentali del parlamentarismo, e i canoni della democrazia rappresentativa. Su un piano diverso del ragionamento, è da verificare se e fino a che punto la revisione costituzionale in discorso sia funzionale a fornire adeguate risposte ai problemi di cui soffre il parlamentarismo italiano.

A livello meramente teorico, incidere sull'assetto delineato dai Costituenti per favorire la governabilità[18] non significa compromettere la struttura democratica dell'apparato dei poteri; ma è altrettanto vero che la sostenibilità costituzionale della forma di governo va misurata andando oltre il profilo delle prestazioni di efficienza, avendo riguardo al versante dei contrappesi e delle garanzie.

L'introduzione espressa in sede costituzionale del principio maggioritario[19] è funzionale alla trasformazione di quella italiana in una democrazia decidente; ciò porta con sé la tendenza inevitabile alla primazia del circuito decisionale su quello rappresentativo, rispetto alla quale occorre verificare, in concreto, le caratteristiche specifiche del modello previsto, onde accertarne la coerenza interna ma anche le possibili ricadute esterne, di sistema.

L'evoluzione del parlamentarismo italiano, con l'osservazione delle criticità che ne hanno contraddistinto il più recente inveramento, induce a ritenere utile, se non necessario, intervenire attraverso l'elaborazione di istituti idonei a disciplinare, riequilibrandola, la nuova distribuzione dei

---

3/2022, 222 ss; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024.

[15] M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalimo.it*, 1/2024, 168 ss.; A. DI GIOVINE, A. MASTROMARTINO (curr.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, cit.; L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1/2020. Sia consentito inoltre rinviare a O. SPATARO, *Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023.

[16] Sui cambiamenti di fatto del parlamentarismo italiano v., P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, Bologna, 1996; C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in LUCIANI M.-VOLPI M. (curr.), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 99-124; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997; ID., *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in FROSINI T.E. et al. (curr.), *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, 2009, 51 ss.; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione delle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Torino, 1998; T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006; P. CORTONA, *Il cambiamento politico in Italia. Dalla prima alla seconda Repubblica*, Roma, 2007; V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007.

[17] Basti pensare alle vicende della XVIII, che nei suoi primi tre anni ha visto il succedersi di tre Governi, retti da maggioranze differenti. Ciò ha costretto il Capo dello Stato a interventi particolarmente incisivi suol circuito dell'indirizzo politico, fino alla formazione di Governi tecnici chiamati a gestire situazioni di estrema delicatezza legate alla crisi finanziaria o rispondenti alla necessità di garantire un più pieno raccordo con le istituzioni dell'UE.

[18] Insiste sulla polisemia del concetto di governabilità e invita alla cautela nell'utilizzarlo quale fondamento delle modifiche alle regole costituzionali sul funzionamento delle democrazie, G. PASQUINO, *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, 1994, vol. 4.

[19] T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 2/2023, XVIII-XIX.

poteri di indirizzo; la *ratio* della riforma dovrebbe individuarsi, in quest'ottica, nella razionalizzazione dei nuovi rapporti tra gli organi della forma di governo, secondo modalità che compensino certi scostamenti eccessivi dal paradigma democratico. Prendendo atto della circostanza che la comunità sociale ha in qualche modo acquisito un orientamento che tende alla legittimazione popolare dei Governi, e che gli accennati mutamenti di contesto, interni ed esterni, hanno in qualche modo già delineato una certa evoluzione della forma di governo, può apparire condivisibile l'idea di sussumere simili cambiamenti attraverso una disciplina costituzionale espressa, capace di accompagnare e sostenere le nuove dinamiche che caratterizzano il circuito dell'indirizzo politico.

Emerge, al contempo, l'esigenza di ristabilire la dialettica tra pesi e contrappesi, affiancando al rafforzamento del potere governante un commisurato potenziamento delle istanze di controllo e di garanzia: l'introduzione di disposizioni costituzionali espresse, rivolte a tale fine, ne assicurerebbe il rispetto da parte degli attori politici, con il risultato di prevenire eventuali sbandamenti delle dinamiche della costituzione materiale.

Da questo punto di vista la riforma in discorso evidenzia, tuttavia, vistose lacune, oltre che profili di incoerenza: le nuove disposizioni costituzionali sono incentrate sul Governo e sulla predisposizione di tutti gli strumenti istituzionali che possano assicurarne la stabilità ed esprimerne la forza istituzionale, senza curarsi del profilo dei necessari contrappesi al potere decidente. Per altro verso, la disciplina di istituti cardine della forma di governo parlamentare, che riguardano la struttura del raccordo fiduciario e il potere di scioglimento anticipato, pare inficiata da intrinseche contraddizioni, al punto da mettere in dubbio che essa possa concretamente operare in senso funzionale all'obiettivo della stabilità medesima. Il rischio è che si modifichi la forma di governo senza intervenire con efficacia sugli aspetti realmente deficitari del parlamentarismo: se ne avrebbe uno stravolgimento dell'assetto costituzionale dei poteri, a cui verrebbe data una nuova e diversa configurazione, inidonea tuttavia a sanarne le debolezze strutturali.

2. *Premierato elettivo e trasfigurazione del rapporto fiduciario*

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, dando compiuta realizzazione alle istanze della democrazia immediata, introduce un'impostazione apparentemente più semplice dei rapporti tra cittadini e istituzioni: essa offre agli elettori un panorama di chiarezza sulla situazione politica, chiamandoli a scegliere in modo sostanzialmente diretto chi governa ed è responsabile. Tale relazione elettorale non può non avere conseguenze sul versante del rapporto di fiducia, che si trova ad essere oggetto di un cambiamento radicale. L'elezione diretta del premier contestuale a quella delle Camere prefigura, infatti, un neoparlamentarismo[20] in cui il rapporto fiduciario promana innanzitutto dal corpo elettorale, per poi riflettersi nel raccordo, blindato dalla costituzionalizzazione del premio, tra maggioranza parlamentare e Governo. La legittimazione democratica che, finora, si è fondata sul rapporto derivativo tra volontà del corpo elettorale, formazione dell'assemblea rappresentativa, maggioranza parlamentare e potere esecutivo viene così a mutare la propria connotazione: essa si innesta, infatti, nella relazione immediata tra corpo elettorale, Presidente del Consiglio e Governo, in una sequenza invertita, in cui la maggioranza parlamentare assume una posizione terminale, di risulta. Sotto tale aspetto il disegno di legge di revisione ha suscitato non poche perplessità, legate alla costituzionalizzazione del premio di

[20] Per la tesi dell'identificazione tra neoparlamentarismo e premierato v. G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in T.E. FROSINI (cur.), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, 108 ss.

maggioranza, e aggravate dall'incognita del sistema elettorale, la cui configurazione può condizionare pesantemente il rendimento concreto della riforma.

Il premio consente al Presidente del Consiglio ed eventualmente al suo successore di disporre di una notevole e stabile maggioranza in Parlamento, ma questo può sfociare, per altro verso, in una situazione in cui un'elezione difficile del Presidente del Consiglio, magari a seguito di un ballottaggio, ridonda comunque sulla composizione del Parlamento, alterandone oltre misura la rappresentatività reale rispetto alla volontà elettorale. Il dubbio è, in altri termini, che un premio di maggioranza eccessivamente dis-rappresentativo forzi il sistema, introducendo un automatismo tale da piegare la volontà elettorale dei cittadini all'esigenza di blindare sempre e comunque una maggioranza assoluta dei seggi. In tal caso la scelta diretta del premier rischia di diventare, anziché elemento consustanziale alla scelta di una maggioranza, elemento dominante, capace anche di curvare unilateralmente la composizione della rappresentanza nazionale. Sarebbe in sostanza l'elezione del premier a fare da traino alla formazione della maggioranza parlamentare; ciò determinerebbe un ribaltamento della logica che invece si dovrebbe seguire, ovvero quella di favorire la formazione di una maggioranza proteggendo l'esecutivo democraticamente legittimato, anche se di minoranza relativa. Si sconfesserebbe, in tal modo, la caratteristica precipua del premierato, storicamente inteso come peculiare declinazione del parlamentarismo, caratterizzata dall'incorporazione della scelta del capo del Governo nella maggioranza elettorale[21], idonea, in quanto tale, a disinnescare le torsioni plebiscitarie insite nell'elezione diretta.

Le suesposte considerazioni avvalorano il dubbio che, anziché razionalizzare il parlamentarismo, la revisione costituzionale determini l'adozione di un nuovo e diverso sistema di governo. Né vale obiettare, in proposito, che si continua a prevedere la sussistenza del rapporto di fiducia. Secondo la nota lezione di Elia[22], infatti, si ha una forma di governo parlamentare solo «quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo»[23]. Perché tale circostanza ricorra non basta che la fiducia parlamentare sia formalmente prevista dalla Costituzione: occorre che essa abbia un ruolo determinante negli equilibri della forma di Governo, giacché solo in tal caso l'esecutivo è davvero «emanazione permanente» dell'assemblea legislativa[24].

---

[21] V. A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in Rivista AIC, 4/2023, 265 ss.; G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1/2024, 265 ss.; S. CURRERI, *Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della 1° Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica*, in *www.senato.it*; G. SILVESTRI, *Audizioni ddl 935 - 830 (Modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio) 28 novembre 2023*, in *www.senato.it*. Per una posizione diversa, incline a ritenere che una simile «costituzionalizzazione di un collegamento tra *maggioranza parlamentare* e *maggioranza premierale* è essenziale al modello», v. M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in Osservatorio costituzionale, 1/2024, 5; e, ivi, 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.*, 11 ss.; ID., *Modello "Westminster" vs modello "consensuale". Le chiare opzioni del ddl AC 1921, Replica* alla *Lettera* n. 7, 2024, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

[22] L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 642.

[23] L. ELIA, op. ult. cit., 644-645.

[24] Anche la dottrina che, alla classificazione delle forme di governo «per idealtipi» perfezionata da Elia con il riferimento al sistema dei partiti quale «condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica», preferisce una diversa sistemazione «a matrice», fondata sull'assenza o presenza di elementi caratterizzanti, ammette che «la forma di governo sinteticamente definita come parlamentare» si caratterizza innanzitutto per la presenza di un rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo, pur precisando che esso può «emergere nella sola fase genetica, sotto forma di investitura parlamentare dell'Esecutivo (forma di governo direttoriale), o nella sola fase terminale, sotto forma di mozione di sfiducia (governo del Primo Ministro)». Così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010, spec. 587-588; sul punto v. anche A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva*, cit., 237.

Non pare nemmeno potersi accogliere l'impostazione di quanti rinvengono nel premierato elettivo un sistema parlamentare di tipo dualista, in cui alla legittimazione popolare del Parlamento si affiancherebbe quella del Presidente del Consiglio[25]; né appare convincente l'individuazione di una «doppia relazione fiduciaria», tra capo del Governo e corpo elettorale da una parte e tra Parlamento e Governo dall'altra[26]. L'elezione diretta, infatti, non consente agli elettori di attivare i poteri di verifica e di revoca che solo l'istituzione parlamentare può esercitare[27]; essa sembra integrare, piuttosto, le caratteristiche di una democrazia d'investitura[28], come modello alternativo alla democrazia rappresentativa che affida ai partiti in Parlamento il delicato e fondamentale compito della mediazione.

La derivazione identitaria della maggioranza parlamentare rispetto al Presidente del Consiglio eletto, veicolata dal premio elettorale, rende del tutto implausibile la mancata fiducia iniziale; il voto di fiducia, dunque, assume il senso di confermare la volontà elettorale, traducendola istituzionalmente attraverso la definizione del programma e della compagine governativa. Nell'ipotesi, invece, che il rapporto di fiducia si interrompa, dando luogo alla crisi di governo, il ddl di riforma prevede due scenari possibili, che possono confluire nello scioglimento anticipato delle Camere in caso di approvazione della mozione di sfiducia; l'esito alternativo, in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio il quale entro 7 giorni non chieda lo scioglimento delle Camere, consiste in un secondo (e ultimo) incarico, che il Capo dello Stato può conferire allo stesso premier eletto o a un altro parlamentare, eletto in collegamento con la maggioranza[29].

È una disciplina articolata, in relazione alla quale sono state fatte varie osservazioni critiche. In termini generali, anzitutto, è stato da più parti affermato che il potere parlamentare di sfiduciare il Governo si porrebbe in contraddizione insanabile con l'elezione diretta del premier: il Parlamento si troverebbe a poter decidere la cessazione dalla carica di un Presidente del Consiglio direttamente investito della fiducia degli elettori. Si tratta, invero, di una contraddizione solo apparente, considerando che, sul piano politico, il Parlamento non è del tutto libero di far subentrare un Governo che abbia una composizione completamente distonica rispetto all'esito elettorale, poiché si deve tenere conto del vincolo di coalizione. L'investitura popolare riguarda solo il Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre l'eventuale sfiducia si riferisce all'azione di governo; inoltre, la mozione di sfiducia costituisce espressione di uno dei compiti precipui del Parlamento: il controllo sull'esercizio dell'indirizzo politico, rispetto al quale non può negarsi che l'organo rappresentativo abbia una piena legittimazione. Ad uno sguardo più approfondito, però, dal combinato disposto della disciplina del rapporto di fiducia e dello scioglimento anticipato emergono altre, e più gravi, criticità, relative proprio al ruolo di controllo politico del Parlamento, che rischia di rimanere svuotato di ogni reale effettività.

3. *Verso la stabilità? La nuova disciplina dello scioglimento anticipato*

L'istituto dello scioglimento anticipato offre un punto di pista privilegiato ai fini dell'inquadramento delle forme di governo[30]: è dalle dinamiche sottese al suo funzionamento che

[25] T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*

[26] T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006, 36.

[27] Cfr. M. VOLPI, *Il metodo*, cit., 148: «fra corpo elettorale e Governo non vi è nessun rapporto di fiducia, in quanto il primo può far valere la responsabilità politica del secondo solo eleggendo una diversa maggioranza parlamentare alla fine della legislatura, ma non ha alcuno strumento per imporre le dimissioni dell'Esecutivo nel corso della legislatura».

[28] 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, 3/2023, 120 ss.; G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, cit.

[29] V., *infra*, nota n. 32.

[30] V. A. POGGI, *Le "virtù" del premierato*, Torino, 2024, 111.

si possono trarre importanti considerazioni sul reale assetto dei rapporti di forza tra gli organi. Esso si pone al centro della dialettica tra i poteri nel circuito dell'indirizzo politico: il potere del Parlamento di sfiduciare il Governo trova il suo contraltare, infatti, nel potere del Capo del Governo di ricorrere all'efficacia deterrente dello scioglimento, come strumento per spingere la maggioranza alla coesione; per altro verso, dal ruolo, più o meno formale, del Capo dello Stato sulla relativa decisione discendono importanti conseguenze in ordine ai suoi rapporti con gli organi dell'indirizzo politico, e, dunque, alla sua posizione nel sistema.

Ponendosi al crocevia tra queste istanze, lo scioglimento anticipato identifica uno degli snodi fondamentali del parlamentarismo[31], e la sua disciplina assume un'importanza determinante ai fini del funzionamento della forma di governo. Le scelte compiute al riguardo sottendono complesse valutazioni in ordine all'equilibrio tra i poteri, e richiedono particolare attenzione: perché sia funzionale al funzionamento del raccordo fiduciario occorre che lo scioglimento anticipato sia strutturato in modo da essere realmente efficace; ma eccessive rigidità potrebbero, al contrario, condizionare in senso negativo i rapporti politici sottesi al circuito di indirizzo.

Guardando alla disciplina posta dall'art. 7 del ddl AC 1921[32], essa si articola nella distinzione delle situazioni che possono originare le crisi di governo, da cui si traggono diverse conseguenze in ordine allo scioglimento anticipato. Le soluzioni adottate, però, a ben guardare, da un lato non sembrano in grado di centrare pienamente l'obiettivo della stabilità del Presidente del Consiglio legittimato dal corpo elettorale; dall'altro, pongono degli automatismi che possono risultare eccessivi nelle fasi critiche, quando è necessario un certo margine di flessibilità per ricondurre le fibrillazioni del sistema politico entro dinamiche funzionali; il risultato che ne può derivare quello di bloccare vie d'uscita dalle crisi alternative allo scioglimento anticipato delle Camere.

Per quanto concerne il primo aspetto problematico, l'art. 7 del ddl in commento prevede, nei casi diversi dall'approvazione della mozione di sfiducia o dalla mancata fiducia iniziale, la possibilità di un nuovo incarico allo stesso premier eletto o a un altro che sia stato eletto in collegamento con la maggioranza parlamentare[33]. Ciò espone il Presidente del Consiglio eletto al rischio che le

---

[31] G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1948; P. BARILE, *I poteri del presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, 333; L. ELIA, *Lo scioglimento del Senato: poteri presidenziali e governativi ex art. 88 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, 350 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, 378-379; M. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1978, 1322; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato,* Milano, 1984; G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVIII, Roma, 1991; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/1996, 233 ss.; S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del Diritto*, agg. III, Milano, 1999, 940; S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, 2011, 33 ss.; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016; A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (curr.), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 55 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, Padova, 2008.

[32] L'art. 7 del ddl AC 1921 prevede lo scioglimento necessario delle Camere in caso di dimissioni del presidente del Consiglio conseguenti all'approvazione della mozione di sfiducia o in caso di mancata approvazione, dopo la seconda volta, della fiducia iniziale. Poi introduce un "doppio binario" tra i casi di dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio dei Ministri eletto dal popolo, previa informativa parlamentare, con possibilità di chiedere al Presidente della Repubblica (e di ottenere) lo scioglimento delle Camere entro sette giorni, e le eventualità di morte, impedimento permanente, decadenza o semplicemente di mancato esercizio della suddetta facoltà, che prevedrebbero la possibilità per una sola volta nel corso della legislatura che il Capo dello Stato affidi l'incarico al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento ad esso. È prevista inoltre la modifica dell'art. 88, comma 2, Cost. sul c.d. "semestre bianco", volta ad autorizzare il Capo dello Stato a sciogliere le Camere in tale periodo qualora ciò «costituisca atto dovuto».

[33] Sul questi aspetti B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in Osservatorio costituzionale, 1/2024, 7-8; ivi, N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in Osservatorio costituzionale, 1/2024, 11-12; J. WOELK, *Audizioni Senato della Repubblica, I Commissione*

tensioni interne alla maggioranza sfocino in ribaltoni interni[34], indebolendo la carica, che, sostanzialmente, diviene sempre contendibile, anche nella fase post-elettorale. Peraltro, non è da escludere che un parlamentare, originariamente eletto nelle file della maggioranza, sia poi votato da una coalizione diversa per formare un nuovo Governo; in tale eventualità si avrebbe, durante la legislatura, non un mero cambio di premier, ma uno scostamento, più o meno significativo, dal perimetro della maggioranza uscita dalle urne.

La sostituzione del Presidente del Consiglio, inoltre, può avvenire una sola volta: una seconda crisi di governo farebbe infatti scattare inesorabilmente l'applicazione del *simul stabunt simul cadent*. Questo meccanismo determina però un risultato paradossale, per cui il premier subentrante, sostenuto anche in parte da uno schieramento che ha perso le elezioni, sarebbe più forte del premier eletto: poiché le sue dimissioni porterebbero inevitabilmente allo scioglimento delle Camere, egli si troverebbe ad esercitare un'assoluta capacità di condizionamento dei parlamentari.

La nuova disciplina dello scioglimento anticipato, in sostanza, non è tale da risolvere eventuali incertezze nel raccordo maggioranza-Presidente del Consiglio che emergano nel corso della legislatura; sembra, dunque, che le nuove disposizioni, in contraddizione rispetto agli obiettivi espressi dalla proposta di riforma, possano depotenziare fino ad eliderlo l'effetto "stabilizzatore" della elezione diretta: la crisi di governo, infatti, sposta la decisione sul capo del Governo in capo ai partiti, che possono accordarsi per sostituirlo annullando la volontà popolare.

Per altro verso, il testo della riforma appare eccessivamente rigido nel prevedere una sola sostituzione del premier, pena lo scioglimento necessario delle Camere: ciò potrebbe impedire uno sbocco alle crisi che, qualora vi sia una sostanziale invarianza di indirizzo, richiedano solo una qualche forma di flessibilità del rapporto maggioranza- Presidente del Consiglio. In situazioni del genere l'automatismo del *simul stabunt simul cadent* stabilizza l'Esecutivo a discapito della relazione fiduciaria, che viene svuotata di ogni effettività; ciò pone le dinamiche della forma di governo al di fuori del perimetro del parlamentarismo, come peraltro ha avuto modo di rilevare la Corte costituzionale quando, a proposito della forma di governo regionale (caratterizzata dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo con applicazione del *simul-simul*), ha affermato che «non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori»[35]; ne deriva, com'è noto, l'effetto perverso di rivestire lo scioglimento anticipato di una portata ricattatoria, garantendo l'inamovibilità degli esecutivi al di là di ogni valutazione circa la conduzione del programma di indirizzo[36].

Nella tradizione del modello parlamentare il potere di scioglimento anticipato è formalmente attribuito al Capo dello Stato, come rimedio di fronte all'incapacità del Parlamento di individuare una maggioranza che sostenga il Governo. L'inveramento storico non ha mancato di presentare declinazioni diverse, che hanno visto lo scioglimento promanare sostanzialmente dal capo del

---

affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante "Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri", in *www.senato.it*, 3.

[34] È stato rilevato, peraltro, che, sul piano della formulazione letterale, l'ultimo comma dell'art. 94, limitando ad una sola volta il cambio di vertice del capo dell'esecutivo fa riferimento al solo Presidente del Consiglio eletto, non essendo previsto nessun limite per il caso che l'incarico, dopo la prima sostituzione con parlamentare eletto in collegamento con la maggioranza, sia conferito ad un altro parlamentare non collegato alla maggioranza, o addirittura, ad un non parlamentare (la necessaria appartenenza al Parlamento del Presidente del Consiglio è prevista dal novellato art. 92, co. 4, ma con riferimento al solo Presidente del consiglio eletto). Così M. LUCIANI, *Appunti* per l'audizione innanzi la 1^ Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei Deputati – 18 luglio 2024, in *www.camera.it*, 6-7.

[35] V. Corte cost., sent. n. 12 del 2006.

[36] Tale inamovibilità, peraltro, non ha garantito, a livello regionale, l'efficienza istituzionale. V. M. BETZU, *Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare*, in Rivista AIC, 1/2025, 281 ss.

Governo, allo scopo di ottenere nuove elezioni in un contesto politico favorevole; anche in questi casi l'intermediazione del Capo dello Stato è stata comunque sostenuta dal consenso della maggioranza parlamentare, che ha mantenuto la prassi, dunque, nell'alveo del parlamentarismo.

La nuova disciplina, invece, sottende chiaramente l'intento di irregimentare in modo significativo l'intermediazione del Presidente della Repubblica, il cui operato viene subordinato al verificarsi di condizioni oggettive. Il Presidente della Repubblica sembra, invero, relegato ad una funzione sostanzialmente notarile, con un ribaltamento dei tradizionali equilibri sottesi alla firma del decreto di scioglimento, che diviene sostanzialmente imputabile al Presidente del Consiglio; ciò, peraltro, suscita qualche perplessità in ordine al coordinamento con l'art. 88, comma 1[37], che non viene attinto dal disegno di legge di revisione, fatta eccezione per la possibilità, ormai inattuale, di sciogliere una sola delle due Camere, e per l'abolizione del limite del semestre bianco nel caso in cui lo scioglimento sia un «atto dovuto».

L'obiettivo è sicuramente quello di impedire la possibilità di formare i c.d. "Governi del Presidente", che dipendono da una scelta del Capo dello Stato alternativa allo scioglimento delle Camere, sulla scia del timore dei c.d. "ribaltoni" e della riproposizione di esperienze di governi tecnici o a guida tecnica[38]. Si tratta però di esperienze ascrivibili, in realtà, alle debolezze e alle mutevolezze del sistema politico, dinanzi alle quali la formazione di Governi tecnici si è profilata come soluzione condivisa all'esito di consultazioni e interlocuzioni tra tutte le parti interessate.

Se si pone mente alla frammentazione, e anche alla litigiosità, del quadro politico italiano, cui né le leggi elettorali che si sono succedute dal 1993 né cospicui premi di maggioranza sono stati in grado di porre un freno, ci si rende conto di come tale rigidità istituzionale possa apparire poco conveniente[39], ponendo in dubbio l'utilità di disposizioni che inibiscano le potenzialità di risoluzione delle crisi da parte del Presidente della Repubblica. D'altro canto, come si è visto, rimarrebbe impregiudicata l'ipotesi di esecutivi sostenuti da maggioranze alternative a quella uscita dalle urne, a condizione che il Presidente del Consiglio indicato per secondo sia stato eletto in collegamento con il dimissionario.

In sostanza, la riforma costituzionale incide sui poteri del Capo dello Stato nella risoluzione delle crisi di governo, senza predisporre tutti gli strumenti adeguati a limitare il verificarsi delle condizioni di fatto che hanno storicamente determinato l'espansione del ruolo di mediazione attiva del Presidente della Repubblica tra instabilità governativa e Parlamento. Le nuove regole sullo scioglimento anticipato rischiano di apparire per alcuni aspetti eccessivamente rigide, al punto da svuotare di senso la relazione fiduciaria, e, per altri, inidonee a raggiungere l'obiettivo della stabilità se poste in relazione ad un sistema partitico composito come quello italiano, storicamente connotato da una notevole tendenza alla frammentazione. D'altronde non si può non ricordare che il rendimento concreto di ogni forma di governo, prescindendo dai modellini costituzionali, è profondamente condizionato dalle caratteristiche del sistema politico sottostante; restano illuminanti, al riguardo, le parole di Mirkine-Guetzevitch che, nel 1950, così ammoniva: «Il

---

[37] V. L. CARLASSARE, *Articolo 88*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1983; T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, *Art. 88*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006.

[38] La locuzione "governo tecnico" è stata coniata da B. VISENTINI, *Governo parlamento e partiti*, Edizioni del Circolo 2 giugno, Roma, 1983, con riferimento alle modalità di selezione dei Ministri, scelti per la loro competenza in relazione alle funzioni da svolgere e non tra i quadri di partito, che gestiscono il potere pubblico a fini di creazione di consenso. L'esperienza degli ultimi venti anni pone la formazione dei "governi tecnici" in congiunture politico-economiche particolarmente complesse, e li vede caratterizzati dal fatto di avere un orizzonte limitato sia sul piano temporale sia sul piano programmatico e, soprattutto, una composizione tecnica, che riguarda sia il Presidente del Consiglio quanto i Ministri.

[39] S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in Federalismi.it, 19/2015, 3 ss.; v. anche M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000, e, in generale, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, 66 e ss.

problema della stabilità di governo non è un problema costituzionale: nessuna legge, nessuna regola rigida la può realizzare se la vita politica di un paese non offre le condizioni necessarie»[40].

4. *Tra governabilità e rappresentanza: il ruolo minoritario del Parlamento e l'assenza di idonei contrappesi*

La nuova disciplina costituzionale, combinando l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri con una particolare declinazione del *simul stabunt simul cadent*, rischia di proiettare il funzionamento dello scioglimento anticipato al di fuori delle dinamiche tipiche della forma di governo parlamentare. Non solo, infatti, vengono elise le possibilità di intermediazione del Presidente della Repubblica ai fini della risoluzione delle crisi, ma la stabilizzazione del Governo viene posta a discapito della relazione fiduciaria: l'immutabilità del Presidente del Consiglio, soprattutto di quello non eletto cui venga conferito il secondo incarico, svuota di senso l'istituto della fiducia, privandolo di ogni possibilità di fungere da contrappeso. Si completa così la già accennata trasfigurazione del rapporto fiduciario, che rischia di rimanere un dato meramente formale in un contesto in cui «la maggioranza non può creare l'Esecutivo, né sostituirlo»[41], mentre, di converso, il Presidente del Consiglio ha il potere di determinare lo scioglimento del Parlamento contro la sua stessa maggioranza.

Un simile irrigidimento strutturale va a detrimento della portata effettiva della funzione di controllo politico esercitata dal Parlamento, di cui si sterilizzano le dinamiche: una stabilizzazione indotta solo, o prevalentemente, dalla formidabile deterrenza del *simul stabunt simul cadent*, che inibisce in radice qualsiasi manifestazione di crisi (soprattutto a vantaggio del secondo premier subentrante non eletto) non tiene conto del coefficiente di elasticità che è necessariamente intrinseco alle caratteristiche del pluralismo, dell'autonomia delle Camere, e del divieto di mandato imperativo. Al contrario, la razionalizzazione della forma di governo dovrebbe, in senso ben più ampio, fornire un quadro di coerenza all'organizzazione del pluralismo stesso, collegando i profili della responsabilità politica a una disciplina costituzionale che non mortifichi del tutto l'autonomia dei soggetti politici[42].

Ciò rimanda, in senso sistemico, alla questione del peso dell'assemblea rappresentativa nel complessivo assetto istituzionale: il rischio è, infatti, che il premierato elettivo esasperi il fenomeno della marginalizzazione del Parlamento oltre che nella definizione delle politiche pubbliche e nella legislazione, anche nella funzione di controllo politico.

È vero che, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, il potere legislativo ha gradualmente perduto, a vantaggio del potere governante, la centralità nel sistema istituzionale[43], per effetto di una tendenza che pare inarrestabile, e che si è concretizzata anche nelle altre democrazie occidentali[44]: l'incidenza crescente della normazione di matrice europea e del ricorso alle fonti

[40] B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2-4/1950, 613.

[41] B. MIRKINE-GUETZEVICH, *I metodi di studio del diritto costituzionale comparato*, cit., 194.

[42] O. ROSELLI, *Riforme costituzionali (e forma di governo). Se Carl Schmitt prevale su Karl Popper*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, *Replica* alla *Lettera* n. 7, 2024, *La riforma costituzionale della forma di governo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

[43] G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, II ed., Milano, 2001, soprattutto 91 ss.; M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in Nomos, 3/2021, 1 ss.; N. LUPO (cur.), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.

[44] È stato da taluni osservato che l'esperienza politica recente di alcune democrazie europee (Spagna, Germania, Gran Bretagna), rende evidente come la democrazia maggioritaria non sia, di per sé, risolutiva ai fini della stabilità dei

governative ha depauperato la funzione legislativa, oltre che il ruolo di indirizzo. La funzione di controllo, d'altro canto, ha sofferto della mancanza di un assetto di regole idonee ad organizzare efficacemente il ruolo dialettico dell'opposizione parlamentare. Quest'ultimo aspetto, in particolare, è cruciale: il difetto di istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione impedisce al Parlamento di rilanciare il suo ruolo sul piano del confronto dialettico, in chiave costruttiva e di stimolo dell'azione di controllo sull'operato del Governo. Regole di questo tipo, la cui mancanza nel nostro ordinamento è da tempo segnalata[45], appaiono a maggior ragione necessarie nel contesto della transizione verso i paradigmi della democrazia decidente. Se, infatti, la nuova disciplina assicura la formazione di maggioranze omogenee, e, tendenzialmente, destinate a durare per l'intera legislatura, non è certo che l'introduzione di un sistema bipolare sia sufficiente, da sola, a garantire la possibilità dell'alternanza. Al contrario, il ddl di riforma procede all'espansione del potere governante, senza prevedere idonei contrappesi sul versante parlamentare: il rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo e la stabilizzazione del suo rapporto con la maggioranza parlamentare rischiano così di contribuire a normalizzare, attraverso la disciplina costituzionale espressa, il ruolo minoritario del Parlamento che, invece andrebbe affrontato come problema.

La questione, d'altronde, non è sfuggita alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che, considerando il tema dal diverso punto di vista delle fonti del diritto, ha più volte richiamato la necessità di ripristinare la fisiologia dei rapporti tra Governo e Parlamento, e, dunque, il corretto funzionamento della forma di governo ai fini dell'ontologia democratica dell'ordinamento. Non sono mancati i riferimenti, infatti, alla centralità del Parlamento quale «luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche»[46]; o all'art. 67 Cost., relativamente alla funzione rappresentativa dell'organo assembleare, nel quale si radica il ruolo di controllo esercitato dall'opposizione, e ove «le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica»[47], con la conseguente esigenza di evitare «lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento»[48].

Questi richiami si pongono in piena coerenza con gli orientamenti giurisprudenziali con cui la Corte ha richiamato la necessità che il confronto continuo tra rappresentatività e governabilità si svolga in maniera equilibrata; ciò richiede, in conformità all'essenza stessa del modello costituzionale di democrazia, che la funzione parlamentare si esprima adeguatamente pur in contesti connotati dall'espansione del potere governante, nella consapevolezza che la rappresentanza si realizza non solo riconoscendone il ruolo davanti al potere decidente, ma facendo in modo che il potere stesso sia sempre atto a manifestarsi nella sua essenza democratica. Il principio democratico comporta che si dia voce anche a quella parte del corpo elettorale che non

---

Governi, poiché il vero problema delle forme di governo parlamentari, risiederebbe, nella fase attuale, nell'indebolimento eccessivo delle assemblee rappresentative. La tendenza comune alle democrazie occidentali, già ampiamente registratasi nei fatti, al rafforzamento degli esecutivi non avrebbe manifestato alcuna potenzialità neutralizzatrice delle crisi, e ciò metterebbe in discussione l'appetibilità del modello maggioritario, rispetto al quale sarebbe preferibile individuare soluzioni idonee a rilanciare le istanze della rappresentatività piuttosto che quelle della governabilità. V. M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia?*, Modena, 2023; A. FLORIDIA, *Il mito della «democrazia immediata»: rappresentazione o rappresentanza?*, in *Quad. di Rass. Sind.*, 4/2013, 53-78; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit.; G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Roma-Bari 2015.

[45] G. DE VERGOTTINI, *Lo "Shadow Cabinet". Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, 1973; ID., *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Dir.,* XXX, Milano, 1980, 532; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur. Treccani,* XXI, Roma, 1990, 1 ss.; T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2003, 1 ss.; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano 2000.

[46] V. Corte cost., ordinanza n. 17 del 2019.

[47] V. Corte cost., sentenza n. 146 del 2024.

[48] Sulla necessità di salvaguardare il ruolo legislativo del Parlamento v. anche la sent. n. 192 del 2024.

ha concretamente contribuito all'elezione del premier e alla selezione della maggioranza parlamentare, configurando il ruolo dialettico dell'opposizione nel dibattito sull'indirizzo politico.

Se questo è vero *rebus sic stantibus*, non può non considerarsi che la transizione verso moduli tipici delle democrazie decidenti, con il rafforzamento formale delle istituzioni governanti, postula il riequilibrio del rapporto pesi-contrappesi e la riconsiderazione della dialettica rappresentanza-governabilità[49].

La razionalizzazione del parlamentarismo non può non passare attraverso moduli che tengano in equilibrio entrambe le istanze, espressive di esigenze strutturali della forma di governo e poste in rapporto di necessaria complementarietà. Ciò risponde a ragioni generali di teoria costituzionale, individuate decenni fa dalla dottrina che si occupò del rapporto tra la componente rappresentativa e quella plebiscitaria nello stato costituzionale democratico[50]. Tali componenti si integrano necessariamente, perché chiamate a esprimere due esigenze diverse, avvertite entrambe dagli elettori: quella di vedersi e sentirsi rappresentati, e quella di sentirsi in qualche modo coinvolti nelle scelte di indirizzo politico per il tramite dell'investitura dei governanti.

Guardando all'attualità, la componente plebiscitaria emerge con evidenza particolare: è un elemento che non può disconoscersi, e che, se adeguatamente razionalizzato in bilanciamento con la componente rappresentativa, non può attentare alla democraticità di ordinamenti, quale il nostro, ove i principi costitutivi della democrazia liberale si sono ormai radicati con carattere di irreversibilità.

Il ddl di revisione costituzionale, però, non contiene alcun dispositivo volto a favorire un simile bilanciamento: la stabilizzazione del Governi viene perseguita partendo dalla legittimazione elettorale del loro vertice, con tutte le conseguenze che ne discendono nella declinazione del rapporto di fiducia;

in tal modo il Presidente del Consiglio diviene portatore di istanze rappresentative, di tipo immediato e in qualche misura plebiscitario, che potrebbero entrare in tensione con la rappresentanza parlamentare, indebolendola ulteriormente. Ciò, peraltro, in un ribaltamento di prospettiva, per cui l'elemento trainante dell'indirizzo politico si incentra nell'investitura elettorale del Presidente del Consiglio dei Ministri, rispetto alla quale la formazione della maggioranza e la fiducia parlamentare iniziale si pongono come meramente consequenziali. Ne risulta un assetto che sposta definitivamente il baricentro dell'indirizzo politico verso l'Esecutivo: l'elezione del capo del Governo attrae a sé la relativa legittimazione e direzione, contrariamente al senso del disegno costituzionale originario che, invece, ancorava alla selezione della rappresentanza parlamentare la base per la successiva formazione del Governo e la determinazione dell'indirizzo politico[51]. In questo contesto, anche la costituzionalizzazione del premio di maggioranza, che pone un forte

---

[49] V. la ricostruzione del rapporto tra le due istanze della democrazia proposta dalla Corte costituzionale nella storica sentenza n. 1 del 2014. In argomento F. GHERA, *La sentenza n. 1, 2014 della Corte costituzionale: profili processuali e "sostanziali"*, in *Dirittifondamentali.it*, 28.05.2014; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, 43 ss.; v. anche i contributi di AZZARITI, BARTOLE, BIN, BRUNELLI, CAPOTOSTI, CARLASSARE, CERRI, DOGLIANI, GIUPPONI, LANCHESTER, MORRONE, RIMOLI, ROMBOLI, SALERNO, SORRENTINO, STAIANO, in *Osservatorio AIC*, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, luglio 2014.

[50] E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, ed a cura di C. FORTE e L. CIAURRO, Torino, 1997; S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano 1983, 392-436.; ID., *La ricerca della governabilità*, cit.; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit.

[51] Secondo il classico insegnamento di Mario Galizia. V. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano 1972, spec. 184. Sul punto, v. A. SCHILLACI, *Tra forma di governo e forma di stato: aspetti critici del premierato*, *Replica* alla *Lettera* n. 7, 2024, cit., in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

elemento di collegamento-subordinazione tra il leader e la maggioranza[52], opera nel senso di enfatizzare il momento plebiscitario rispetto a quello rappresentativo, vanificando le esigenze di equilibrio dialettico tra le due istanze che, come si è già evidenziato, dovrebbero essere alla base di ogni assetto parlamentare di tipo maggioritario[53]. La costituzionalizzazione del premio, inoltre, pone l'esigenza del rafforzamento degli istituti di garanzia, a partire dalla revisione delle modalità della loro investitura, onde evitare che essa possa promanare dalla sola maggioranza[54].

La tendenza a favorire la governabilità senza la predisposizione di idonei contrappesi costituisce l'aspetto di maggiore debolezza del testo di riforma, che, a fronte del depotenziamento del Capo dello Stato come solutore delle crisi di governo, della nuova struttura del rapporto di fiducia e del potere di scioglimento anticipato, non pone adeguati correttivi idonei a compensare lo spostamento del rapporto Governo/Parlamento, non rafforza le istituzioni di garanzia, né si occupa in alcun modo del ruolo istituzionale delle opposizioni[55].

Rimane dubbio, date le carenze evidenziate, che il d.d.l. costituzionale sul premierato possa assicurare il buon rendimento del parlamentarismo italiano. Il disegno riformatore appare, per certi versi, al passo con i tempi, se si pone mente alla circostanza che le venature leaderistiche, la personalizzazione della politica e dei sistemi di governo come risposta alle derive populiste sono tendenze che si registrano attualmente nelle democrazie occidentali. Se è vero che il rafforzamento dell'esecutivo e la tendenza verso forme maggioritarie sono il portato di sviluppi generali che accomunano i sistemi politici contemporanei, è altrettanto vero, però, che tali dinamiche non possono essere semplicemente recepite, senza correttivi idonei: la modifica della forma di governo, dunque, dovrebbe orientarsi verso un migliore bilanciamento dei poteri, incidendo sull'assetto delineato dai Costituenti in modo da compensare gli aspetti della democrazia decidente che indeboliscono eccessivamente le istanze della rappresentatività.

L'adozione di un nuovo modello, connotato dalla legittimazione diretta dell'esecutivo, e stabilizzato da una disciplina stringente del raccordo con la maggioranza parlamentare e dello scioglimento anticipato, può servire a migliorare le prestazioni della forma di governo, evitando le fasi di stallo e di inefficienza dovute alla debolezza dei governi e alla mobilità dei rapporti tra i partiti politici. Un sistema più definito, inoltre, affrancherebbe il circuito dell'indirizzo politico dagli interventi di supplenza del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. Ma, al di là delle operazioni di ingegneria istituzionale che guardano all'obiettivo della governabilità, resta il fatto che il parlamentarismo non esaurisce la sua portata costituzionale nella configurazione di una

---

[52] F. SORRENTINO, *La riforma costituzionale della forma di governo*, *Lettera* n. 7, 2024, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; R. CALVANO, *Forma di governo e cittadinanza nel ddl sul premierato, Replica alla Lettera* n. 7, 2024, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; C. PINELLI, *L'elezione del Presidente del Consiglio sarebbe "un'occasione in più" offerta agli elettori?*, *Replica* alla *Lettera* n. 7, 2024, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

[53] F. SORRENTINO, *La riforma costituzionale,* cit.

[54] Si potrebbe verificare, infatti, la situazione in cui una maggioranza (che peraltro si potrebbe formare anche grazie ad un premio elettorale non corrispondente alla sua reale consistenza) possa determinare l'elezione del Presidente della Repubblica, della maggior parte dei giudici costituzionali, dei componenti laici del CSM, potendo anche deliberare, da sola, la revisione costituzionale, con una evidente alterazione del sistema. V. F. SORRENTINO, op. ult. cit.

[55] C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, 190, sottolineava come in Gran Bretagna «l'accentramento di una grande somma di poteri nella maggioranza risultante dalle elezioni […] non compromette l'equilibrato svolgimento della vita politica, anche se fanno difetto i freni che altrove sono affidati ai controlli di carattere giurisdizionale dell'attività dei pubblici poteri. […] Tale equilibrio riposa in sostanza sulla funzionalità del congegno bipartitico in cui l'opposizione assume una posizione istituzionale che, con l'alternativa al potere dell'uno o dell'altro partito, garantisce la costante aderenza dell'azione di governo alle esigenze di volta in volta emergenti nel corpo elettorale». V. M. CAVINO, *La necessità di uno statuto dell'opposizione*, in Federalismi.it, 4/2019; G. CERRINA FERONI, *Audizione informale sul ddl 935-830* Commissione Affari costituzionali, 7 dicembre 2023, 8-9; E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in Federalismi.it, 7 giugno 2023, 8; P.L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in Rivista AIC, 2/2024, 67 ss.

struttura formale; esso sottende, piuttosto, un complesso di principi, relazioni e prassi che sono consustanziali al modello di democrazia rappresentativa selezionato dalla Costituzione. Per salvaguardare questo nucleo irrinunciabile, rivitalizzandolo, occorrerebbe circondare il premierato elettivo di disposizioni orientate alla dimensione rappresentativa parlamentare, partendo da regole elettorali idonee ad organizzare il pluralismo politico, e rianimando i correlativi circuiti di responsabilità politica.

Il testo del ddl è stato già, nel corso del dibattito parlamentare, depurato di alcune incongruenze e migliorato in risposta ai rilievi critici della dottrina; l'auspicio è, dunque, che ci sia spazio per ulteriori correttivi volti a ripristinare l'autorevolezza dell'organo assembleare, onde la stabilizzazione dell'esecutivo e il rafforzamento del capo del governo rimangano nel solco del rapporto necessario con le istanze della rappresentanza.

PRIMA SESSIONE

Le riforme dell'ordinamento costituzionale italiano

INTERVENTI

Corrado Antonucci*

Elezione diretta e rapporti tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio dei Ministri: per un'equilibrata razionalizzazione della forma di governo. La problematica dello scioglimento anticipato delle Camere

SOMMARIO: 1. Cenni sullo scioglimento anticipato nella storia costituzionale italiana. 2. Il modello substatale quale ispirazione della riforma di governo 3. Il ddl governativo sul c.d. premierato elettivo nella sua versione approvata dal Senato della Repubblica

This contribution, after briefly outlining the characteristics that the institution of early dissolution has assumed in Italian constitutional history, analyzes the constitutional bill on the so-called elective premiership in the version approved by the Senate, with particular reference to its source of inspiration—namely, the simul simul model, which has been operating at the subnational level for over twenty-five years. By comparing this model with the intermediate level of government (not only in Italy), it becomes clear that the systemic needs of the national form of government are different and that the rigidity introduced by the direct election of the head of the executive should allow room for different incentives and instruments of parliamentary rationalization—primarily, the rules on dissolution—while at the same time preserving the role of the Head of State as a reserve power in potential periods of crisis.

1. *Cenni sullo scioglimento anticipato nella storia costituzionale italiana*

Il tema dello scioglimento anticipato delle Camere rappresenta un istituto centrale nello studio dei regimi parlamentari dipendendo dalla sua configurazione (titolarità, presupposti, garanzie) aspetti essenziali delle dinamiche e della fisionomia della forma di governo.

Si impone dunque una riflessione, seppur sommaria, alla luce della riforma della forma di governo, riguardo proprio all'istituto dello scioglimento anticipato che è stato acutamente definito quale "vera chiave di volta della nostra storia costituzionale[1]".

Nelle principali democrazie europee (Italia esclusa, risalendo l'ultimo scioglimento anticipato all'estate del 2022) negli ultimi due anni è stato impiegato lo strumento della dissoluzione anticipata delle Camere; nel maggio del 2023 il Presidente Sánchez procedeva a sciogliere le *Cortes* spagnole, a seguito della sconfitta socialista alle elezioni amministrative portando il Paese a un insolito voto estivo. Esattamente un anno dopo, nel maggio dell'anno scorso, il *Premier* inglese Sunak scioglieva, a sorpresa, la Camera dei Comuni anticipando di sei mesi le elezioni politiche nella speranza di moderare la perdita di consenso per il suo partito. Ancor più inaspettatamente, senza nemmeno aspettare lo scrutinio effettivo dei voti, il Presidente della Repubblica francese Macron[2] procedeva, nella notte elettorale europea, a sciogliere l'Assemblea nazionale, indicendo contestualmente nuove elezioni da tenersi nel giro di tre settimane.

Da ultimo, il Cancelliere Scholz, nel dicembre scorso, ha posto al Bundestag la questione di fiducia per parlamentarizzare la crisi apertasi con il licenziamento del ministro liberale delle finanze

* Dottorando di ricerca in diritto pubblico, comparato e internazionale presso Sapienza-Università di Roma.

[1] F.M. DOMINEDÒ, Assemblea costituente, seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947, 1456.

[2] Oltre a ricordare che lo scioglimento presidenziale suscitò perplessità e critiche da parte degli studiosi "per la tempestività e i modi", G. MAESTRI, *Lo scioglimento parlamentare negli ordinamenti repubblicani. I casi di Francia e Italia*, Torino, 2024, 100, evidenzia che la dissoluzione anticipata ex art. 12 della Costituzione francese era rimasta inapplicata per 27 anni.

Lindner e azionare, in tal modo, il meccanismo previsto dalla Legge fondamentale tedesca all'art. 68.

I casi sopracitati si inseriscono in contesti politici e istituzionali diversi e anche il medesimo strumento dello scioglimento anticipato, a seconda dell'ordinamento preso in esame, ha limiti e modalità diverse di operare. Comune è stata però la volontà di adottare un atto che consentisse al corpo elettorale di esprimersi, verificando in tal modo la sussistenza di una maggioranza parlamentare (casi spagnolo, inglese e in qualche misura tedesco[3]) a sostegno dell'esecutivo o l'eventuale presenza di una di segno opposto a quella presidenziale nel caso d'oltralpe.

Venendo al nostro Paese, come autorevolmente affermato in sede costituente, lo scioglimento anticipato delle Camere ha rappresentato la regola e non l'eccezione durante il periodo statutario[4]. Difatti, sotto il periodo di vigenza dello Statuto albertino[5], ed escludendo la stagione fascista, furono pressoché inesistenti i casi in cui la scadenza naturale della legislatura fu rispettata. Configurata da più parti come dualista, la forma di governo parlamentare prevedeva, almeno stando al diritto positivo, una doppia legittimazione del Ministero, il quale se è vero che con il passare degli anni ricercava con maggior intensità la fiducia della Camera elettiva, non ha mai veramente smesso di porre al proprio comando una figura gradita alla Corona. Quest'ultima, ha giocato un ruolo decisivo nei momenti in cui difettava la presenza di un esponente politico autorevole in grado di garantire, anche artificialmente, una maggioranza parlamentare, espandendo, all'occorrenza, la sua influenza e la sua azione (in una sorta di versione statutaria della teoria dei poteri a fisarmonica).

Il periodo statutario ha influito non poco sui lavori del Costituente repubblicano. A tale riguardo però, sebbene si sia voluto mantenere in mano al Capo dello Stato l'atto di scioglimento, bisogna anche evidenziare la volontà di inquadrare quella che era nel periodo statutario, almeno formalmente, una sua prerogativa, nel nuovo contesto della forma di governo monista (e con qualche "timida" razionalizzazione delle procedure parlamentari) e, soprattutto, nella nuova forma di Stato repubblicana. In tal senso, lo strumento dissolutore non era più identificabile come una "prerogativa" del Capo dello Stato, ma le due dottrine maggioritarie si sono comunque orientate nel senso di qualificare il potere di scioglimento come sostanzialmente presidenziale (sia la tesi c.d. presidenzialista con una funzione tecnica e non politica da assegnare alla controfirma nell'ottica di un governo dimissionario, sia la tesi c.d. duumvirale ove alla decisione sostanzialmente presidenziale viene affiancato un effettivo concorso governativo).

La scelta dei Costituenti di non tipizzare le fattispecie di scioglimento è alla base della formulazione ambigua dell'art. 88 Cost.[6] che riflette, da un lato le esigenze di elasticità e di flessibilità, ma dall'altro è, con buona probabilità, sintomo dell'esigenza di affermare la centralità dei partiti politici nella costituenda Repubblica. Inoltre, il Costituente non ha voluto apporre limiti allo strumento di cui all'art. 88 Cost. (o meglio, sono state previste solamente due "deboli" garanzie: il semestre bianco e il parere obbligatorio ma non vincolante dei Presidenti delle Camere). Di converso, come è noto, altri ordinamenti prevedono dei limiti forti al suo esercizio. Ad

[3] Come è noto, la dottrina tedesca si riferisce alla c.d. falsa questione di fiducia, ovvero l'utilizzo, legittimato con due pronunce anche dal Tribunale Costituzionale tedesco, dell'art. 68 della Legge fondamentale da parte del Cancelliere per ottenere un voto contrario (o un'astensione) della propria maggioranza sulla fiducia allo scopo di poter richiedere lo scioglimento anticipato del Bundestag al Cancelliere federale. Sul punto, M. OLIVETTI, *Le elezioni tedesche del 2025: stabilità nonostante la polarizzazione e la frammentazione?*, in Federalismi.it, 6/2025, V, che evidenzia che questo è il quarto caso in cui si utilizza la falsa questione di fiducia.

[4] C. MORTATI, Assemblea costituente, seduta di martedì 22 ottobre 1946, 404.

[5] Sui diversi regimi politici esistiti sotto il periodo di vigenza dello Statuto, in ragione della sua flessibilità, si v. F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023, 19 ss.

[6] M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008, 15.

esempio, un limite quantitativo di scioglimenti da poter indire o il loro azionamento dopo un determinato tempo (ma si volevano evitare, come affermato da Tosato[7], i rischi della III Rep. francese con esecutivi ostaggio dell'Assemblea).

La dottrina giuspubblicista, dunque, a seguito dell'entrata in vigore della nuova Costituzione, ha abbracciato la tesi di un'attribuzione sostanziale al Capo dello Stato del potere di dissoluzione anticipata (desumibile anche dalla posizione autonoma dello scioglimento regolato nell'articolo successivo alle altre attribuzioni presidenziali in forza dell'art. 87 Cost.), da leggere in maniera sistematica con il ruolo assegnato al Presidente della Repubblica nel nuovo Stato rappresentativo e democratico-costituzionale fondato su un'interdipendenza funzionale tra legislativo ed esecutivo. Un Capo dello Stato, dunque, che detiene il potere di scioglimento in funzione garantistica perché posto al di fuori del circuito strettamente politico (semmai, secondo autorevole dottrina[8], portatore di un diverso tipo di indirizzo, ovvero di un indirizzo politico costituzionale).

Per di più, come non di rado accade agli istituti della scienza costituzionale, molto è dipeso dall'interpretazione che di tale strumento normativo è stata data nella sua prima applicazione concreta (lo scioglimento del Senato della Repubblica effettuato dal Presidente Einaudi durante il governo De Gasperi nel 1953)[9].

Tale orientamento può essere letto dunque sia in base al sistema a multipartitismo esasperato e alle logiche da democrazia bloccata qual è stata la nostra a partire dal secondo dopoguerra, sia alla luce della volontà pressoché unanime di assegnare un ruolo non decorativo al Presidente della Repubblica, soprattutto nei periodi di crisi. Difatti, con il nuovo sistema partitico dei primi anni Novanta le cose cambiano sostanzialmente. Ma la c.d. svolta maggioritaria (referendum, legge elettorale, sistema partitico a tendenza bipolare) non ha avvicinato l'istituto dello scioglimento alle logiche delle altre democrazie parlamentari.

Anzi, con il nuovo sistema dei partiti è parsa aumentata la responsabilità del Capo dello Stato; emblematico, in tal senso, l'operato del Presidente Scalfaro nel 94' (con lo scioglimento e con il mancato scioglimento nel medesimo anno). Infatti, se non più sostenuta dal sistema dei partiti, viene meno la funzione arbitrale del Presidente, con una sua consequenziale esposizione politica[10].

2. Il modello substatale quale ispirazione della riforma della forma di governo

Un aspetto essenziale consiste nel definire quale funzione debba avere lo scioglimento anticipato. Infatti, varie sono le funzioni che può assumere l'adozione di un atto "grave" qual è l'interruzione anzitempo dell'organo rappresentativo della volontà popolare: a) scioglimento che assume una funzione "arbitrale" per dirimere i conflitti che possono sorgere tra il Parlamento e il

[7] E. TOSATO, Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione (Prima sezione), 13 gennaio 1947, 114, consultabile qui.

[8] P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1958.

[9] A differenza dei precedenti decreti di scioglimento del periodo statutario (che spesso erano accompagnati da una relazione configurabile addirittura quale programma elettorale dell'esecutivo), il decreto di scioglimento del Presidente Einaudi non fu formalmente proposto dal Presidente del Consiglio in quanto era nota la contrarietà dei partiti laici allo scioglimento del Senato ove erano sovrarappresentati. Per un interessante esposizione delle opinioni della stampa dell'epoca che attribuivano la dissoluzione alla volontà governativa si v. G. CALDERISI, *L'interpretazione del potere di scioglimento prima e dopo il 1953*, in S. CECCANTI S. VASSALLO (curr.), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2003.

[10] Sul punto A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, vol. 7, 1996, 20. Si v. anche G. MAESTRI, *cit*., 247, che afferma che l'indebolimento del sistema partitico "ha favorito – e talora forse persino richiesto – un ruolo decisamente più attivo e rilevante per la prima carica dello Stato".

Governo oppure tra le due Camere; b) scioglimenti a seguito dell'adozione di ampie riforme costituzionali configurabili anche quali "autoscioglimento", nel senso che le Camere sanno che, nel compiere un determinato atto, verranno sciolte (è il caso della revisione costituzionale ex. art. 168 della costituzione spagnola); c) scioglimento come atto funzionale a colmare il distacco tra la volontà popolare e la rappresentanza parlamentare (in quest'ottica potremmo forse anche pensare alle c.d. astensioni programmate sulle questioni di fiducia poste dai Cancellieri tedeschi a seguito del successo della mozione di censura costruttiva); d) scioglimento "sanzione", ovvero la dissoluzione consequenziale alla presa di cognizione dell'impossibilità di costituire un Governo nei termini stabiliti (si pensi al quinto comma dell'art. 99 della Cost. spagnola); e) scioglimento in seguito a riforme della legge elettorale o altri aspetti costituzionali; f) scioglimento c.d. di maggioranza, ovvero la scelta politica discrezionale circa il momento più consono per portare il Paese alle urne: una scelta in capo al Primo ministro (emblematici in tal senso gli ordinamenti spagnolo[11] e svedese[12] nei quali lo scioglimento avviene sotto la loro esclusiva responsabilità).

Da qui, l'importanza di tenere in debita considerazione il contesto politico-istituzionale dei singoli ordinamenti, della loro evoluzione storica e costituzionale e soprattutto del sistema dei partiti quali elementi che condizionano fortemente il funzionamento della forma di governo.

Non sembra però che, nel nostro Paese, il tema dello scioglimento e delle sue implicazioni sistemiche sui rapporti tra gli organi costituzionali dell'indirizzo politico siano state al centro del dibattito riformatore (ne è, tra l'altro, testimonianza l'errore tecnico presente nella prima formulazione del testo che qualificava come volontarie le dimissioni a seguito del respingimento di una questione di fiducia).

Vi sono pochi dubbi sul fatto che l'attuale revisore costituzionale abbia tratto ispirazione dal modello operante da ormai venticinque anni circa nel livello regionale ove, non di rado, si parla di forma di governo neoparlamentare[13].

Eppure, non è senza complicazioni l'inserimento del suddetto modello in tale categoria tassonomica in quanto un più stretto legame intercorrente tra corpo elettorale, rappresentanza parlamentare e funzioni di governo si riconduce, usualmente e a ragione, al c.d. premierato inglese ove però, non solamente non vi è, dal punto di vista giuridico, alcuna elezione diretta del vertice dell'esecutivo ma dove la prassi ha ampiamente dimostrato come sia sempre possibile sostituire il *premier* (e quindi il *leader* del partito di maggioranza) senza che questo comporti automaticamente la fine anzitempo della legislatura.

---

[11] Art. 115 Cost.: "Il Presidente del Governo, previa delibera del Consiglio dei ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità, potrà proporre lo scioglimento del Congresso, del Senato e delle Cortes Generali, che sarà decretato dal Re".

[12] Art. 4, Capitolo III, *Regeringsformen*: "Il Governo può decidere, nell'intervallo fra le elezioni ordinarie, di indire elezioni straordinarie […]; Art. 5, Capitolo VI, *Regeringsformen*: "Se il Riksdag dichiara che il Primo Ministro, o un qualsiasi altro Ministro, non gode più della sua fiducia, il Presidente dimette dall'incarico il Ministro in questione. Tuttavia, non può essere presa nessuna decisione riguardante la revoca di un Ministro qualora il Governo, che ha la possibilità d'indire le elezioni straordinarie del Riksdag, adotti tale provvedimento nella settimana successiva al voto di sfiducia". La Legge fondamentale sul Governo, in una sua traduzione italiana, è consultabile sul sito di *Astrid*.

[13] Risale infatti al 1999 (l. cost. 1/1999) la riforma che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Giunta delle regioni a statuto ordinario. Sebbene anche al livello comunale vi è l'elezione diretta dell'esecutivo (e, anzi, fu introdotta prima rispetto al livello meso di governo con la l. n. 81/1993), come giustamente afferma M. COSULICH, "*Mutato nomine de te fabula narratur? I Consigli regionali e il Parlamento di fronte all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo*", in *Lo Stato*, 22/2024, 220, la Regione costituisce il caso più significativo di comparazione giacché "i consigli regionali sono quelli che più si avvicinano alle Camere del Parlamento, non foss'altro perché soltanto agli uni e alle altre è costituzionalmente attribuita la funzione legislativa". Vi è poi da aggiungere che, adoperando una definizione comune nel gergo politologico e nel dibattito pubblico, sono i c.d. Governatori i soggetti che meritano speciale attenzione per ragionare sulle conseguenze dell'eventuale riforma della forma di governo nazionale circa il rapporto tra legislativo ed esecutivo e sul ruolo del vertice di quest'ultimo.

Piuttosto, sembra condivisibile, pur nella sua gravità, la constatazione per la quale la revisione costituzionale che ha introdotto l'elezione diretta del vertice della Giunta regionale "equivale alla sostituzione del Consiglio regionale con il corpo elettorale"[14].

Il fatto poi che il meccanismo del c.d. *simul simul* si venga a qualificare, *de facto*, quale atto di autoscioglimento del Consiglio regionale porta a condividere la constatazione per cui, per il livello substatale, sia più consono parlare di forma di governo semiparlamentare[15].

D'altronde, combinando ad un'analisi giuridica dei poteri attribuitigli, la forza che gli deriva dall'investitura diretta da parte del corpo elettorale, e rimarcando il fatto per cui nel livello meso di governo difetta la presenza di un organo di garanzia alieno dalle logiche politico-partitiche[16][17], non è forse eccessivo inquadrare il funzionamento effettivo della forma di governo regionale in un iperpresidenzialismo[18] (in una versione presidenzialista, però, non sicuramente riconducibile alla prassi statunitense che ha visto spesso l'affermarsi del c.d. *divided government*[19]).

Così come previsto per il livello regionale, il novellato art. 92, qualora approvato, disporrebbe la contestualità[20] delle elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio, anche se, stante la mancanza ancora della legge elettorale che accompagna la riforma, non sappiamo come si concretizzeranno le modalità di volo (il numero delle schede) e se, piuttosto, invece di contestualità bisognerà parlare di simultaneità. Quello che sappiamo, però, e che differenzia sostanzialmente la proposta in esame dalle altre forme di governo parlamentari, è la rigidità con la quale si vuole attribuire, per espressa disposizione costituzionale, la garanzia di una maggioranza di seggi in ciascuna Camera alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, senza peraltro curarsi di un eventuale esito difforme tra i due rami del Parlamento. In questo senso, l'ampiamente denunciato "effetto trascinamento" è ben corroborabile dal fatto per cui si disciplina l'elezione dei membri del Parlamento (titolo I, Parte seconda Cost.) tramite la disciplina del vertice dell'esecutivo (titolo III, Parte seconda Cost.).

Ora, trarre ispirazione dal modello intermedio di governo, potrebbe rilevarsi un'utile operazione in quanto i livelli substatali costituiscono dei laboratori politici e istituzionali[21] che sovente anticipano dinamiche osservabili, in un secondo momento, nella più rigida forma di governo nazionale.

---

[14] M. COSULICH, *cit*., 223.

[15] R. TONIATTI, *La forma di governo regionale, il ruolo del Consiglio e l'assunzione di funzioni istituzionali di sistema (non solo) maggioritarie: prospettive per le autonomie speciali alpine*, in M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI (curr.), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*, Napoli, 2024, 15.

[16] Si v. F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino, 2022, che dedica la terza parte del suo lavoro proprio sulla "natura bifronte delle attribuzioni presidenziali".

[17] Anche se, come nota M. COSULICH, *cit*., 231, le istituzioni regionali hanno una garanzia esterna costituita dai "possibili interventi degli organi politici dello Stato a tutela della Costituzione (art. 120.2, art 126.1, art. 127.1 Cost.).

[18] Sul punto M. COSULICH, *cit*., 229.

[19] Si v. F. CLEMENTI, *Tra dilemmi ed opportunità: la vittoria di Donald Trump e le sfide per la democrazia negli Stati Uniti*, in Federalismi.it, 28/2024, vii e G. D'IGNAZIO, *La forma di governo presidenziale negli Stati Uniti: gli effetti della Presidenza Trump*, in DPCE online, 1/2023, 792.

[20] G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1/2024, 265-266, afferma che "l'accezione di contestualità che viene accolta non si riscontra in alcuna delle forme di governo" degli Stati democratici.

[21] Sull'ordinamento tedesco, ad esempio, si v. A. ZEI, *La razionalizzazione della forma di governo parlamentare nei Laender tedeschi*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA, (curr.), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, 2276, che qualifica i *Landtagen* (e i Länder in generale) come laboratori per la politica nazionale. Per l'ordinamento spagnolo interessanti spunti di comparazione tra i due livelli sono contenuti in A.I. DUENAS CASTRILLO, *Las comunidades autónomas como laboratorios de democracia: participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2021.

Bisogna però che tale "ispirazione" venga effettuata con la giusta dose di cautela in quanto, come detto, differenti sono le esigenze sistemiche che connotano i due livelli di governo, quello nazionale e quello regionale. A titolo di esempio, difficilmente sarebbero sostenibili (dal punto di vista democratico) sul piano nazionale le forme di c.d. parlamentarismo negativo presenti in talune Comunità autonome spagnole, ovvero dei casi in cui, allo spirare del termine consentito senza che si sia formato un esecutivo, si presume accordata la fiducia al candidato che, di solito, è quello indicato dalla formazione politica più rappresentata nel parlamento autonomico. Evidente sarebbe, in tal caso, la compressione oltremodo del principio di rappresentatività, da non sacrificare eccessivamente per garantire le pur importanti esigenze di stabilità, così come posto in luce dalla Corte costituzionale nella commentatissima sentenza sulla legge elettorale Calderoli con riferimento alla soglia di accesso al premio di maggioranza[22].

Di converso, se si volge lo sguardo all'ordinamento costituzionale tedesco, l'adozione del tipo di Stato federale si riflette anche nell'elevato grado di autonomia nel campo della politica istituzionale di cui godono i Länder[23].

Se si analizzano le opzioni di politica istituzionale compiute dalle varie entità federate tedesche, infatti, si nota come non poche sono le differenze in merito agli elementi strutturali della forma di governo, a cominciare dalla disciplina della formazione dell'esecutivo, alla previsione, presente in taluni Länder, della possibilità di autoscioglimento delle Assemblee legislative a maggioranza assoluta[24], fino ai differenti modi di regolare la posizione della questione di fiducia e l'azionamento del potere di dissoluzione anticipata da parte del *Ministerpräsident*. Financo l'istituto della sfiducia costruttiva, frutto proprio della riflessione giuspubblicistica e politica tedesca, presenta diverse declinazioni al cambiare di Land.

Ciò che accomuna tutti gli Stati della Repubblica federale è la scelta in favore di una spiccata razionalizzazione delle procedure parlamentari effettuata, però, senza mettere in discussione i principi che sorreggono l'impianto delineato dal Costituente di Bonn in merito, ravvisabile, come noto, nella lettura combinata e integrata degli artt. 63, 67 e 68 della Legge fondamentale. Ovvero, la garanzia che l'"ultima parola" è riservata alla maggioranza (se costruttiva) della Dieta federale, mostrando, evidentemente, che la c.d. Democrazia del Cancellerie è caratterizzata da una supremazia di natura politica, e non giuridica, del vertice dell'esecutivo.

Tornando alla riforma della forma di governo in discussione nel nostro Paese, il testo approvato dal Senato della Repubblica contiene delle deroghe al principio del *simul stabunt simul cadent*, ma questa scelta, pur configurandosi come incoerente dal momento in cui viene introdotta l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo[25], risponde in maniera più funzionale alle esigenze garantistiche che esige la forma di governo nazionale.

3. *Il ddl governativo sul c.d. premierato elettivo nella sua versione approvata dal Senato della Repubblica*

Lo scioglimento anticipato figura tra gli atti sottoposti a controfirma ma l'art. 7 del progetto di riforma disciplina le fattispecie in cui esso si configura quale atto dovuto dal Presidente della

[22] Corte Costituzionale, Sentenza n. 1 del 2014.

[23] Pochi, infatti, i limiti posti dalla Legge fondamentale. L'art. 28 prescrive che "L'ordinamento costituzionale dei Länder deve essere conforme ai princìpi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale ai sensi della presente Legge fondamentale. Nei Länder […] il popolo deve avere una rappresentanza espressa da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete […].

[24] Possibilità prevista nelle Costituzione dei seguenti Länder: Renania Settentrionale-Vestfalia (art. 35), Assia (art. 80), Baviera (art. 18), Renania Palatinato (art. 84), Amburgo (art. 11).

[25] Più coerente con il principio del *simul simul* operante al livello regionale invece la proposta depositata dal Senatore il Ddl costituzionale n. 830 (Renzi e altri).

Repubblica: nei casi di mancata, a seguito di due tentativi, fiducia iniziale; in caso di revoca della fiducia (meccanismo, dunque, del *simul stabunt simul cadent*); in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio a seguito della sua eventuale richiesta e comunque sempre dopo che si dimetta il secondo Presidente del Consiglio. La conferma che si tratti effettivamente di un atto dovuto è data inoltre dal fatto che, con la novella costituzionale, vengono ora esplicitati gli atti esentati dalla controfirma ministeriale (la nomina del Presidente del Consiglio; la nomina dei cinque giudici costituzionali; la concessione della grazia e la commutazione delle pene; l'indizione di elezioni e referendum; i messaggi alle camere; il rinvio delle leggi).

Un potere sostanzialmente governativo sarebbe probabilmente più consono a un contesto bipartitico ove, come avviene nel Regno Unito, il partito di maggioranza può sfiduciare il *Premier* senza che questo implichi tornare immediatamente al voto. Il Primo ministro inglese, infatti, deve avere sempre il sostegno del suo partito e quindi della maggioranza parlamentare (anche se, com'è noto non sono mancati esecutivi di coalizione nel Regno Unito).

Tenendo sempre il punto sul fatto che è molto complicato "importare" modelli e soluzioni istituzionali stranieri, giacché diverso è il substrato sociale e politico alla base di questi ultimi[26], si potrebbero però trarre ispirazioni, in maniera più funzionale alle nostre esigenze (in presenza di governi che con ogni probabilità continueranno anche in futuro ad essere di coalizione), dal sistema costituzionale tedesco nel quale l'art. 68 prevede il concorso dei tre organi costituzionali nella decisione di scioglimento (Dieta federale, Cancelliere e Presidente federale).

Ma anche le medesime opposizioni, che in più di un'occasione si sono richiamate a talune norme del modello tedesco quale soluzione alternativa, hanno omesso il richiamo a quella che, in realtà pare la vera chiave di volta del modello del Cancellierato, ovvero l'art. 68 della Legge fondamentale. Difatti, nell'ordinamento tedesco, il meccanismo è azionabile dal Cancelliere che, qualora si veda respinta una questione di fiducia, può appellarsi al Presidente federale e chiedere lo scioglimento del *Bundestag*, fatto salvo il potere di quest'ultimo, nel termine di tre settimane, di nominare a maggioranza assoluta un nuovo Cancelliere.

Si tratta dunque di un *favor* del costituente tedesco verso l'organo rappresentativo della volontà popolare in quanto, nel momento in cui esiste una maggioranza disposta a sostenere un esecutivo e quindi a continuare la legislatura, viene meno la possibilità per il Cancelliere di ottenere la dissoluzione anticipata. In letteratura[27], tale sistema è stato acutamente definito il modello della sfiducia costruttiva sistemica per differenziarlo da altri ordinamenti (come quello spagnolo) ove non vi è una coerente disciplina delle intere vicende del rapporto fiduciario (sfiducia costruttiva, scioglimento e conseguenze sulla mancata approvazione di una questione di fiducia), potendosi prefigurare la cessazione del rapporto fiduciario e delle dimissioni dovute del primo ministro non solamente per il tramite di un voto di sfiducia di tipo costruttivo (ma, per esempio, a seguito del respingimento della questione di fiducia).

Lampante appare anche la differenza con la riforma costituzionale tentata nel 2005 dall'allora esecutivo di centrodestra ove era previsto che qualora, entro i ventuno giorni successivi al verificarsi di uno dei casi stabiliti dalla medesima norma costituzionale (richiesta di scioglimento del Primo ministro; morte, impedimento permanente o dimissioni dello stesso), fosse stata votata, a maggioranza assoluta, una mozione "dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni" con la quale si dichiarava la volontà di continuare l'attuazione del programma con un nuovo Primo ministro, il Presidente della Repubblica non avrebbe potuto emanare il decreto di

[26] Cfr. E. CHELI, *Alcune indicazioni di metodo in tema di riforma della forma di governo*, in Federalismi.it, 7 gennaio 2023.

[27] M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2017.

scioglimento[28]. Difatti, tale disciplina della sfiducia costruttiva appare "profondamente trasfigurata rispetto alla sua *ratio* originaria"[29] giacché questa consta nel "valorizzare appieno la responsabilità costituzionale e la vocazione costruttiva delle forze parlamentari di opposizione"[30].

Dunque, quella che apparirebbe più consona sarebbe una disciplina che preveda un potere sì azionabile dal Primo ministro ma, ove sia, parimenti, salvaguardato il ruolo garantista del Capo dello Stato (un Capo dello Stato le cui funzioni non solo la medesima maggioranza ha detto di voler, in maniera inesatta, preservare, ma che, per di più, a differenza di Spagna e Svezia, non è un Monarca con funzioni meramente rappresentative). A tal proposito, si continua a ripetere che con la riforma non si toccano i poteri del Presidente della Repubblica, ma è del tutto fisiologico che il potere di nomina del Presidente del Consiglio e quello di scioglimento anticipato subiscano una mutazione con l'adozione di un sistema a elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

Il punto, però, sta nel ricercare il giusto equilibrio[31], avendo cognizione delle esigenze del nostro contesto politico-istituzionale nel quale, non solo difetta un sistema a struttura bipartitica, ma che spesso si è discostato dalle logiche convenzionali operanti in tante altre democrazie parlamentari che mirano a individuare nella medesima figura la *premiership* e la *leadership* di partito.

La logica del *simul stabunt simul cadent*[32] è una soluzione coerente nel momento in cui vi è l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo (così come avviene nel nostro ordinamento a livello substatale) ma, rispetto all'opzione della "mera" legittimazione ha il difetto di comprimere, fino ad annullarlo, il potere dissolutorio del Capo dello Stato.

Da qui, la migliore adattabilità al nostro ordinamento di un sistema a legittimazione indiretta, affiancato dalla norma tedesca in materia di scioglimento ove alla decisione governativa di dissolvere l'organo rappresentativo si affianca il margine di apprezzamento in capo al Presidente della Repubblica (e dove viene sempre consentito a una maggioranza di rovesciare la decisione del Cancelliere, anche se non vi sono garanzie sul fatto che quest'operazione venga portata avanti grazie al voto di c.d. "responsabili" che, per evitare lo scioglimento, si uniscano ad una maggioranza "artificiale").

La riforma, dal punto di vista tecnico, ha compiuto passi in avanti: ad esempio con l'eliminazione dell'illogica c.d. norma antiribaltone; rimane tuttavia la rigidità eccessiva del meccanismo *simul stabunt simul cadent*, figlia dell'elezione diretta, che non consente di disporre di una valvola di sicurezza nei casi in cui il tornare alle urne potrebbe essere sconsigliato da particolari situazioni di crisi[33].

Ma rimane soprattutto un altro profilo critico: il testo approvato dal Senato sembra "guardare" alla Svezia (Paese che però, lo si ricordi, è una monarchia parlamentare) con un potere sostanzialmente governativo di dissoluzione anticipata (il ddl parla di "atto dovuto") ma fa derivare conseguenze diverse a seconda che il primo ministro venga sfiduciato da una mozione di sfiducia

---

[28] Tale meccanismo avrebbe operato anche nel caso in cui fosse stata approvata una mozione di sfiducia con la designazione di un nuovo Primo ministro, *da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni* (corsivo mio).

[29] M. FRAU, *cit.*, 257.

[30] *Ivi,* 260.

[31] In questo senso si v. A. RANDAZZO, *Premierato elettivo e ruolo del Presidente della Repubblica, con specifico riferimento alla politica estera (prime osservazioni)*, in *Un Presidente eletto dal Popolo? Obbiettivi, limiti, vie praticabili del premierato*, F. BLANDO(cur.), Torino, 2024, 166.

[32] In dottrina c'è chi sostiene che il principio in questione costituisce un'espressione del libero mandato parlamentare. Sul punto si v. E. ALBANESI, *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri ed il c.d. simul simul. Della fine del libero mandato parlamentare («Après moi le déluge!»)*, in *Federalismi.it*, 2/2025, 24, che afferma che con la riforma in discussione è come se "i parlamentari (quantomeno quelli di maggioranza) fossero eletti sulla base di un mandato a non abbandonare la coalizione che li ha eletti", pena lo scioglimento delle Camere.

[33] Sul punto S. CURRERI, *Una riforma sgrammaticata, incompleta, parziale e asincrona*, in *Un Presidente eletto dal Popolo? Obbiettivi, limiti, vie praticabili del premierato*, F. BLANDO (cur.), Torino, 2024, 38.

oppure se il medesimo si vede respinta la questione di fiducia posta su un provvedimento. Nel primo caso ricorre l'obbligo di dimissioni e il consequenziale scioglimento (e quindi l'applicazione fedele della clausola *simul simul);* nel secondo, invece, può scegliere se sciogliere o meno. In quest'ultimo caso il Capo dello Stato conferirà l'incarico, per una sola volta nella legislatura o al medesimo Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio (si ricordi che proprio la mancata approvazione della questione di fiducia ha costituito, in due occasioni, l'eccezione, nella nostra storia repubblicana, per cui un esecutivo è caduto tramite crisi parlamentare).

Quello dello scioglimento, assieme alla *issue* apparentemente "tecnica" ma dalla grande salienza politica e costituzionale del voto degli italiani all'estero[34], rappresenta, ad avviso di chi scrive, il principale punto critico della riforma della forma di governo in quanto sarebbe problematico privarsi della supplenza esercitata dalla più alta carica dello Stato fintantoché persisterà una così patologica destrutturazione del sistema dei partiti e un conflitto politico e sociale che non accenna a placarsi.

In conclusione, è necessario calare l'istituto dello scioglimento, questa chiave di volta del sistema parlamentare, nelle reali dinamiche della forma di governo, tenendo ben presente gli elementi condizionanti a cui è soggetta.

[34] Sul punto si v. M. MIDIRI, *Italiani all'estero ed elezione del Premier*, in Federalismi.it, 27/2024, 128-129, che sottolinea i rischi connessi al voto all'estero in relazione alle attuali norme che regolano il voto per corrispondenza e al connesso tema della cittadinanza. L'A., altresì, la necessità di intervenire sul testo della riforma per prevenire le contestazioni post-elettorali che sono (e sarebbero) amplificate dall'attuale disciplina.

Alberto Ambrogio Galli*

Dal taglio dei parlamentari alla riforma del premierato. Il Senato delle Regioni quale argine alla verticalizzazione decisionale per rivitalizzare la democrazia rappresentativa

SOMMARIO: 1. Introduzione. La verticalizzazione alle porte del piano costituzionale. - 2. Un nuovo bicameralismo per arginare la verticalizzazione. Il Senato delle Regioni per rivitalizzare la democrazia rappresentativa. - 3. Conclusioni. Le riforme costituzionali nella consapevolezza del contesto.

This paper examines the ongoing process of constitutional reform in Italy, focusing on the proposed introduction of a directly elected Prime Minister. This reform represents the culmination of a long-standing trend towards the verticalization of power, a process that has been exacerbated by the crisis of political parties and the increasing centralization of decision-making authority in the hands of the executive. The study highlights the risks associated with this shift, including the erosion of parliamentary representation and the weakening of the system of checks and balances, which could lead to a plebiscitary democracy. As an alternative, the article proposes a reform of the italian bicameral system through the establishment of a Senate of the Regions. This institution would strengthen representative democracy by integrating regional representation at the national legislative level. Drawing inspiration from the german Bundesrat, this institution would ensure a more balanced distribution of power between the central government and regional entities, preventing the further decline of parliamentary democracy and fostering a more pluralistic and representative institutional structure.

The paper concludes by advocating for constitutional reforms that embrace the complexity of modern democracy rather than attempting to simplify governance through power centralization. It argues that a Senate of the Regions could offer an opportunity to address structural political challenges, enhance regional representation, and reinforce the parliamentary system against excessive executive dominance.

1. *Introduzione. La verticalizzazione alle porte del piano costituzionale*

È sul finire degli anni ’70, una volta consolidato il processo di attuazione della Costituzione e con esso quello delle istituzioni repubblicane e del sistema democratico, che in Italia inizia a riaccendersi un importante dibattito pubblico e parlamentare sul ripensamento del sistema istituzionale e in particolare della forma di governo parlamentare[1]. Tale questione in realtà non si era mai del tutto esaurita anche una volta terminati i lavori sulla Costituzione all’indomani dello scioglimento dell’Assemblea costituente e delle conseguenti elezioni politiche nell’aprile del 1948[2].

* Dottorando di ricerca in diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Milano.

[1] B. CRAXI, M. BACCIANINI, S. AMOROSINO, G. AMATO, *Una costituzione per governare: la grande riforma proposta dai socialisti,* Venezia, 1981.

[2] Cfr. M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione,* Milano, 1952. E ancora prima, durante i lavori della Seconda sottocommissione della costituente, basti ricordare l’ordine del giorno presentato il 4 settembre 1946 dall’On. Tomaso Perassi che si spendeva per l’adozione del sistema parlamentare «da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo», poi disatteso.

Tra le molte figure autorevoli di quel contento storico quella di Roberto Ruffilli[3], componente dell'allora Commissione Bozzi per le riforme istituzionali[4], cercò alacremente un avvicinamento tra le posizioni delle principali parti politiche finalizzato a quella riforma delle istituzioni in grado di avviare una fase nuova nella democrazia italiana. Rileggendone il pensiero nella sua opera postuma *«Il cittadino come arbitro»*[5]*,* già allora egli descriveva «la pressione per il ridimensionamento di una 'democrazia mediata' dai partiti, a favore di una 'democrazia immediata', che aumenti la possibilità di decisione effettiva da parte dei cittadini. Anche se poi non manca di farsi sentire la propensione verso forme di 'democrazia plebiscitaria', con la disponibilità a forme di delega a personalità e istituzioni più o meno carismatiche»[6].

Proprio nell'eco di quelle istanze plebiscitarie pare collocarsi l'attuale percorso di riforma costituzionale intrapreso dall'Esecutivo sul c.d. premierato[7], che sembra avviata da ultimo a portare a termine sul piano costituzionale quel processo di verticalizzazione[8] da tempo persistente nel sistema istituzionale italiano. Tale processo si connota per tendere verso una concentrazione del potere decisionale e indirettamente anche della rappresentanza in poche personalità.

Il fenomeno di verticalizzazione decisionale, che trova le proprie origini e si alimenta a partire dalla condizione di crisi che da decenni vivono i partiti politici, si è progressivamente trasmesso anche a livello istituzionale nella forma di governo, concretizzandosi più opportunamente nel rafforzamento dell'organo esecutivo a scapito di quello parlamentare e determinando le torsioni del sistema costituzionale.

I sintomi di queste torsioni sono del resto noti da tempo sul piano istituzionale, *in primis* nella sempre maggiore evanescenza della seconda lettura parlamentare, laddove «il progetto di legge transita per la seconda Assemblea solo perché è costituzionalmente necessario ad acquisire la delibera di entrambi i rami del Parlamento»[9]. Tale elemento, infatti, si inserisce all'interno di quel più ampio fenomeno inquadrato nel c.d. monocameralismo di fatto, a cui si fa rimando in nota[10].

In secundis nel ricorso spropositato e sempre meno adeguato da parte del Governo alla decretazione d'urgenza, a cui si collegano le distorsive pratiche dei c.d. decreti matrioska, dei c.d. decreti minotauro[11] e dell'apposizione della questione di fiducia su maxiemendamenti, talvolta anche congiuntamente. In particolare, si è avuta evidenza di queste istanze verticistiche

[3] Nato nel 1937, fu da ultimo professore ordinario di Storia delle Istituzioni politiche presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna. Eletto per la prima volta al Senato nel 1983 nelle liste della Democrazia Cristiana, partecipò nel suo ruolo di Capogruppo alla Commissione Bozzi. Rieletto nel 1987, divenne anche responsabile dell'Ufficio Politiche Istituzionali della Direzione della DC. Venne assassinato dalle Brigate Rosse il 16 aprile 1988.

[4] Dal nome del suo Presidente, il deputato Aldo Bozzi, storico esponente del Partito Liberale Italiano nonché uno degli ultimi costituenti. Con l'istituzione della Commissione Bozzi nel 1983 si segnò l'avvio del lungo percorso dei cantieri istituzionali da cui scaturirono importanti tappe: la Commissione De Mita-Iotti (1992-1994), il Comitato Speroni (1994) e la Commissione D'Alema (1997-1998). Anche in seguito all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, i tentativi riformatori non si sono arrestati e sono proseguiti sotto nuove forme: basti richiamare alla riforma costituzionale Berlusconi-Bossi (2004-2006), alla bozza Violante (2007), alla Commissione Letta-Quagliariello (2013) e da ultimo alla riforma costituzionale Renzi-Boschi (2014-2016).

[5] R. RUFFILLI, P. A. CAPOTOSTI (curr.), *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali,* Bologna, 1988.

[6] *Ibidem,* 395.

[7] Il testo, approvato in prima deliberazione il 18 giugno 2024 dal Senato (A.S. 935), è attualmente in attesa dell'esame presso la Commissione della Camera dei deputati (A.C. 1921).

[8] Sulla verticalizzazione del sistema cfr. 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, 3/2023, 120 ss.

[9] Si veda S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critiche e proposte,* in *Quaderni costituzionali,* 2/2023, 334.

[10] S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critiche e proposte,* cit., 327 ss.

[11] C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene di decreti Minotauro durante l'emergenza sanitaria,* in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (curr.), *Le prassi delle istituzioni in pandemia,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

recentemente in due ulteriori momenti: quello della crisi economico-sanitaria del Covid-19[12] e il *referendum* confermativo della legge costituzionale n. 1 del 2020 sul taglio dei parlamentari[13].

La prima ha contribuito a introdurre, in un panorama già abbondantemente avulso da storture, il nuovo strumento del d.p.c.m. in capo al vertice dell'esecutivo e l'organismo tecnico della cabina di regia da lui presieduto. Il secondo, ad accentuare gli effetti maggioritari sulla rappresentanza parlamentare, risultanti del combinato disposto del taglio dei parlamentari con il sistema elettorale del c.d. *Rosatellum-ter*[14] – per la prima volta applicato a entrambe le camere – nonché un di fatto bipolarismo asimmetrico che si è presentato al momento di prima applicazione alle elezioni politiche del 2022[15].

Se sul piano dell'organizzazione interna dei partiti politici – di cui peraltro quelli che compongono l'attuale maggioranza di governo sono la più plastica delle rappresentazioni – queste tendenze sembrano già pressoché assorbite[16], sul piano istituzionale i due fattori (crescente centralità decisionale dell'esecutivo attorno al Presidente del Consiglio durante la fase emergenziale pandemica e l'effetto maggioritario alle ultime elezioni politiche) sembrano avere impresso una nuova accelerazione alle tendenze di verticalizzazione del sistema. Arrivati ad oggi, dunque, la riforma del premierato sembra a tutti gli effetti costituire il culmine di tale processo di verticalizzazione delle istituzioni repubblicane che verrebbe sancito sul piano costituzionale, proseguendo nell'opera di decostruzione della rappresentanza, anch'essa già avviata sul piano costituzionale, dalla riforma del taglio dei parlamentari.

Entrambi questi percorsi, riforma del premierato e riduzione dei parlamentari, trovano un comune denominatore nella matrice populistica[17] che da tempo accompagna la vita politica e istituzionale del nostro Paese. Pur nella sua eterogenea e controversa portata, il populismo «intrattiene legami non occasionali con la diffusa disillusione, la stanchezza e il disagio costitutivo che pervadono larga parte degli ordinamenti democratici»[18]. È altresì evidente lo stretto collegamento tra la crisi dei partiti, il diffondersi delle istanze populistiche e le tendenze della

[12] Vedi C. F. FERRAJOLI, *Le Camere nella pandemia. Gli squilibri costituzionali prodotti dall'esercizio emergenziale della funzione legislativa,* in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 217 ss. Cfr. altresì A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR,* in *Federalismi.it*, 19/2022, 146 ss. Secondo entrambi gli Autori il principale pericolo delle tendenze di verticalizzazione emerse nel corso del periodo pandemico sono rappresentate dal loro definitivo consolidamento all'interno del sistema anche successivamente alla crisi, in un effetto tutto fuorché congiunturale.

[13] L. cost. 19 ottobre 2020, n. 1.

[14] Inizialmente la L. 3 novembre 2017, n. 165, *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali.* La legge in questione, detta anche legge Rosato o *Rosatellum-bis* dal nome del deputato proponente Ettore Rosato, ha disposto una sostanziale omologazione della disciplina elettorale per i due rami del parlamento che è stata successivamente modificata dapprima con L. 27 maggio 2019, n. 51, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari,* e da ultimo attuata con il D.lgs. 23 dicembre 2020, n. 177, *Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a norma dell'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51,* in seguito all'entrata in vigore della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

[15] S. VASSALLO, L. VERZICHELLI (curr.), *Il bipolarismo asimmetrico. L'Italia al voto dopo il decennio populista,* Bologna, 2023.

[16] Basti pensare alla trasformazione dei partiti come realtà sempre più schiacciate attorno alla figura del *leader,* con riferimento sia ai processi interni di formazione delle posizioni politiche sia, in alcuni casi, all'esistenza stessa del partito.

[17] A riguardo si vedano: G. FONTANA, *Populismo e questione istituzionale,* in *Dem. e dir.,* 2023, 29 ss; G. VOSA, *Populismo e diritto costituzionale: una riflessione di metodo,* in *Nomos*, 3/2021, 1 ss; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi,* in *Rivista AIC*, 4/2020, 517-557; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo,* in *Rivista AIC*, 3/2018, 515 ss.

[18] G. FONTANA, *Populismo e questione istituzionale,* cit., 31.

verticalizzazione decisionale quali manifestazioni diverse di un'unica trasformazione politica il cui destino appare parallelamente intrecciato con quello dello Stato democratico-sociale[19].

Infatti, la proposta di riforma del premierato[20], non persegue un'autentica stabilità politica attraverso la riorganizzazione del pluralismo politico, il rafforzamento del sistema parlamentare o il miglioramento dei meccanismi di rappresentanza e controllo, ma piuttosto una stabilità equivocamente intesa come conseguenza, non meglio precisata, che alla concentrazione di potere nella figura del Presidente del Consiglio ne derivi a cascata un beneficio per l'intero sistema. Questa scelta, che si giustificata nel prestigio della legittimazione popolare di cui il capo dell'esecutivo godrebbe mediante l'elezione diretta, oltre a non affrontare e anzi aprire ai rischi di una democrazia d'investitura[21], si realizza a scapito delle prerogative degli altri organi costituzionali, *in primis* di quelle d'indirizzo del Parlamento, ma anche della componente ministeriale del Governo, a riprova della connotazione populistica della riforma.

Si configura pertanto un avvicinamento del nostro sistema a quella forma di democrazia plebiscitaria a cui faceva riferimento in maniera quasi profetica Ruffilli, nella quale consenso e potere vengono accentrati nelle mani di una sola carica mediante una sostanziale delega in bianco e con la conseguenza di relegare (costituzionalmente) il Parlamento a marginale esecutore delle politiche governative e più opportunamente dell'indirizzo del suo vertice. Inoltre, i rischi non si limiterebbero all'indebolimento dell'organo parlamentare ma avrebbero effetti di riverbero sulla stabilità (questa sì dimenticata dai promotori della riforma) di quel delicato sistema di pesi e contrappesi che appartengono in buona sostanza all'equilibrio costituzionale che è stato sino ad oggi alla base della democrazia italiana.

Sarebbe dunque auspicabile che anche qualora l'attuale percorso di riforma del c.d. premierato dovesse concludere il proprio *iter* parlamentare questo non venga approvato in sede di *referendum* confermativo. L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e più in generale il definirsi di un sistema che al proprio centro sostituisce il Parlamento[22] con il vertice dell'esecutivo,

---

[19] Sul punto si rimanda al saggio di A. SPADARO, *Costituzionalismo* versus *populismo. (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee),* in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (curr.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009. Si veda anche A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e* initiative, in *Federalismi.it*, 3/2019, 257 ss.

[20] Tra le voci critiche in dottrina si richiamano: F. MARCHIANÒ, *Oltre la* Führerdemokratie*. La forma di governo italiana al tempo della destra sovranista*, in *Dem. e dir.,* 2023, 7 ss; G. SILVESTRI, *Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premierato,* in *Dem. e dir.,* 2023, 27 ss; A. RUGGERI, *Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione),* in questa *Rivista*, Studi 2024/III, 1157 ss; P. MAGARÒ, *Suggestioni comparate (e anomalie) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri,* in questa *Rivista*, Studi 2024/III, 1267 ss; P. BECCHI, *Un premier non eletto direttamente ma con poteri effettivi,* in *Dirittifondamentali.it*, 1/2024, 301 ss; A. ALGOSTINO, *Premierato… purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata,* cit., 120 ss.

[21] D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica,* in *Enc. dir.,* XXXVIII, 1987, 606. Nella parte dedicata alle prospettive di riforma della rappresentanza politica gli autori ricordano che «quanto più si accentua il potere del corpo elettorale nella scelta dell'Esecutivo, tanto più si attribuisce alla elezione un significato plebiscitario, di conferimento della fiducia ad un *leader* o ad un partito politico; onde la verifica di tale fiducia solo al momento delle successive elezioni, in cui si farà valere la responsabilità politica di chi in precedenza era stato chiamato al potere. Se così è, le proposte in questione finiscono per ridurre, però, la partecipazione dei cittadini, che, una volta scelto il Governo ed approvato il programma, non potranno che attenderne la verifica alla prova dei fatti».

[22] Sulla crisi del sistema parlamentare si vedano: F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle camere oggi,* Bologna, 2024. Parlando dello stato di funzionamento della nostra forma di governo l'Autrice espone le due conseguenze derivate dal relativo assestamento: «da un lato la paventata instabilità dei Governi si è effettivamente manifestata in tutta la sua gravità; ma dall'altro gli esecutivi hanno trovato altre strade per prevalere sul Parlamento. Quelle che Perassi chiamava, dunque, le "degenerazioni del parlamentarismo" sono state sostituite dalle "degenerazioni dell'esecutivo", con il risultato che, negli ultimi tre lustri almeno, abbiamo assistito a Governi che hanno operato in un orizzonte temporale assai ridotto relegando le Camere a sede di ratifica delle proprie decisioni». F. DAL

non solo non fornisce risposte convincenti ai problemi strutturali del sistema politico e istituzionale, ma al contrario, li accentua facendosi promotore sul piano costituzionale sia del processo di verticalizzazione decisionale sia della decostruzione della rappresentanza parlamentare.

2. *Un nuovo bicameralismo per arginare la verticalizzazione. Il Senato delle Regioni per rivitalizzare la democrazia rappresentativa*

Nel 1983 Sergio Mattarella, a sua volta leggendo Augusto Barbera, arrivò a definire il bicameralismo italiano come «il risultato, quasi accidentale di una serie di veti incrociati»[23] a riprova di quanto quella scelta, seppure necessaria per completare il progetto costituzionale, fosse allo stesso tempo insoddisfacente per le stesse forze politiche che la adottarono. A quarant'anni di distanza dall'avvio dei cantieri istituzionali e dopo un percorso contraddistinto da innumerevoli insuccessi riformatori, va fatto notare che l'attuale XIX Legislatura è la prima, nonché l'unica, ad aver escluso una riflessione sul bicameralismo paritario[24].

Ed è anche per questa ragione che l'idea di una riforma costituzionale che torni a ragionare su una differenziazione del bicameralismo e più precisamente mediante una valorizzazione della rappresentanza regionale, trova oggi un nuovo interesse[25]. Parimenti è condivisibile l'osservazione

---

CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive,* in *Federalismi.it,* 3/2019, 35 ss; A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e* initiative, cit., 257 ss.

[23] S. MATTARELLA, *Il bicameralismo,* in *Riv. trim. dir. pub.,* 1983, 1162.

[24] Per una ricognizione sul tema si veda P. CHIRULLI, *La riforma del Senato della Repubblica,* in *Osservatorio costituzionale*, 1/2014, 1 ss. Analizzando i principali tentativi di riforma del sistema bicamerale paritario dalla nascita della Costituzione repubblicana a oggi, emerge una distinzione tra due momenti principali, tra loro successivi e non mutuamente esclusivi, dove lo spartiacque è rappresentato dalla fine della Prima Repubblica e dalle elezioni politiche del 1994.

Prima del 1994 le iniziative riformatrici, come quelle dei Comitati Riz e Bonifacio, della Commissione Bozzi e della Commissione De Mita-Iotti, miravano principalmente a superare il bicameralismo paritario tramite differenziazioni di carattere funzionale tra le due camere. Ad esempio la Commissione Bozzi ipotizzava un Senato con funzioni prevalenti di controllo e garanzia, mentre la Commissione De Mita-Iotti attribuiva al Senato competenze specifiche sui principi fondamentali delle leggi concorrenti Stato-Regioni, anticipando un suo possibile ruolo come organo rappresentativo regionale.

Dopo il 1994, con la Seconda Repubblica e il nuovo sistema partitico, si affermò – invece – una differenziazione che al carattere funzionale affiancava anche una visione sotto l'aspetto strutturale, focalizzata sulla trasformazione del Senato in un organo di rappresentanza territoriale. Ad esempio il Comitato Speroni e la Bicamerale D'Alema ipotizzarono, per la prima volta, un Senato regionale ispirato al modello del *Bundesrat* tedesco; la riforma Bossi-Berlusconi propose un Senato federale, eletto su base regionale, con funzioni territoriali; il Progetto Violante si ispirava al modello del *Bundesrat* austriaco, con l'elezione indiretta da parte di rappresentanti regionali; il Gruppo di lavoro sulle riforme voluto dal Presidente Napolitano e la Commissione Letta-Quagliariello approfondirono una gamma di proposte tra cui l'elezione diretta o indiretta dei senatori in connessione con le istituzioni territoriali; infine la riforma Renzi-Boschi tentò di trasformare il Senato in un organo di raccordo tra Stato, Regioni e Unione Europea, prevedendo l'elezione indiretta della seconda camera a cui si affiancavano funzioni consultive.

Dunque, i tentativi di riforma hanno progressivamente spostato l'attenzione dal superamento funzionale del bicameralismo paritario, espandendolo fino a una riorganizzazione strutturale, in chiave territoriale, del Senato e cercando di adattarlo alle esigenze di rappresentanza regionale e locale.

[25] Tra le riflessioni sull'argomento si vedano: G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare,* in *Rivista AIC*, 2/2020, 50 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative,* in *Federalismi.it*, spec. 3/2019, 57 ss.; F. BASSANINI, A MANZELLA (curr.), *Due Camere un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo,* Bagno a Ripoli, 2017; T. E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità,* in *Federalismi.it*, 12/2016, 2 ss.; L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale,* in *Le Regioni,* 1/2015, 299 ss.; ID, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?,* in *Rivista AIC*, 3/2013, 1 ss.

che «Se oggi di regionalismo si parla, è solo per avere un pretesto utile a rafforzare l'opposizione ai disegni di riforma costituzionale di matrice governativa, quasi un'eco di quella polemica antiregionalista che (…) ha preso (oggi) una chiara deriva 'anti governativa'»[26].

Rimanendo sul merito, una riforma costituzionale che muovesse in questa direzione incontrerebbe una serie di ragioni e di opportunità che è bene in questa sede sinteticamente richiamare e di cui la razionalizzazione della forma di governo non sarebbe che una di esse.

Anzitutto, un Senato delle Regioni sarebbe la soluzione «più *coerente* con la nostra forma di Stato ed è anche la più *necessaria* per dare forma compiuta a tale forma»[27], che appartiene tipicamente a quei paesi con ordinamenti federali o comunque connotati da un forte grado di decentramento[28]. Una siffatta configurazione della camera alta non solo avrebbe il merito di valorizzare la forma di Stato regionale ma permetterebbe altresì di rimettere mano e completare quel percorso avviato dal Titolo V del 2001, al tempo stesso correggendo «una riforma disastrosa, per la confusione che ha ingenerato nella ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni, creando continui contenziosi tra Stato e Regioni che hanno occupato buona parte dell'attività della Corte costituzionale»[29], con particolare riferimento alla categoria delle competenze concorrenti.

In secondo luogo, consentirebbe di superare *l'unicum* del sistema italiano, razionalizzando la forma di governo *attraverso* la valorizzazione dell'organo parlamentare e l'integrazione della rappresentanza. A tal proposito, la differenziazione riguarderebbe tanto i profili funzionali che quelli strutturali a partire dalla composizione.

Va preliminarmente detto che, al di là della molteplicità delle scelte possibili, la dottrina appare pacifica su due argomenti: che sotto il profilo della composizione venga valorizzato un collegamento stretto tra la durata del mandato dei senatori con quella degli organi regionali di appartenenza, a cui si registra una posizione prevalente per un modello fondato su una rappresentanza ponderata delle varie articolazioni regionali piuttosto che di un modello di rappresentanza paritaria delle stesse; mentre che, sotto il profilo funzionale, la configurazione del nuovo Senato lo sottragga dal circuito fiduciario con il Governo, dunque sia dal potere d'indirizzo politico generale che da quello di controllo.

Più articolato è il dibattito sulle soluzioni di dettaglio[30]. Per quanto attiene alla composizione tra le varie tipologie di modalità di elezione dei senatori vi sono quella diretta, di secondo livello da parte del Consiglio regionale, di secondo livello da parte della Giunta regionale, di secondo livello da parte del Presidente della Giunta regionale, mista – aprendo in questo caso a una serie di opzioni ulteriori – e alla componente elettiva si possono accompagnare eventuali integrazioni di membri di diritto. Uguale discorso vale sotto il profilo funzionale per le modalità di esercizio dell'attività legislativa, le quali potrebbero diversificarsi per materie di competenza, per tipologia di leggi a seconda dell'oggetto o ancora mediante una scelta mista tra le prime due opzioni e a cui potrebbero corrispondere procedimenti legislativi diversificati (monocamerali ad iniziativa dell'una o dell'altra camera; bicamerali per tassativi e specifici casi; l'integrazione dell'istituto del richiamo per il Senato).

In seguito al richiamo delle numerose possibilità che si staglierebbero difronte alla scelta di un sistema bicamerale differenziato in senso regionalista, non ci si può sottrarre dall'esprimere una posizione a riguardo, seppure solo di massima. A parere di chi scrive, il modello migliore a cui

---

[26] L. VIOLINI, *Regioni e democrazia: la rivisitazione del regionalismo cooperativo nell'era post-Covid. A proposito del Convegno patavino sui cinquant'anni della Rivista,* in *Le Regioni,* 2/2024, 214.

[27] L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?,* cit., 1.

[28] Cfr. L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo,* in *Quaderni costituzionali,* 1984, 220.

[29] G. ZACCARIA, *Introduzione al convegno Regioni e democrazia (Padova, 11 dicembre 2023),* in *Le Regioni,* 2/2024, 221.

[30] Si veda nuovamente P. CHIRULLI, *La riforma del Senato della Repubblica,* cit., 1 ss.

ispirarsi per il sistema italiano rimane quello del *Bundesrat* tedesco, sia con riferimento alla rappresentanza ponderata in base alla popolazione dei *Länder,* sia con particolare riferimento al c.d. federalismo cooperativo prodotto dalla *Föderalismusreform* del 2006, che ha riorganizzato i rapporti tra i *Länder* e il livello federale e introdotto il doppio binario legislativo[31].

Qualche considerazione in più meritano gli aspetti sulla modalità di elezione del nuovo Senato delle Regioni, nel quale la riproposizione del meccanismo della elezione dei componenti ad opera dei Governi dei *Länder,* non pare convincere del tutto nel sistema italiano. Questo in virtù dell'elezione diretta del Presidente della Regione da parte del rispettivo corpo elettorale e del recepimento della regola del *simul stabunt simul cadent,* ciò mentre nel modello costituzionale tedesco i Presidenti dei *Länder* sono eletti dal rispettivo Parlamento regionale *(Landtag),* e restano in carica fintanto che mantengono la fiducia della maggioranza delle forze politiche del *Landtag.*

Ci si collega così al terzo ordine di ragioni, legato alla integrazione della rappresentanza. Se l'intenzione è quella di configurare un Senato quale organo di raccordo delle istanze regionali a livello nazionale e attraverso una ridefinizione dell'*iter legis* che ne valorizzi il ruolo nelle materie di diretta competenza delle Regioni, allora tale obiettivo va perseguito attraverso la costruzione di una rappresentanza territoriale della seconda camera: una rappresentanza territoriale che non può che risolversi in una rappresentanza istituzionale della Regione di appartenenza. Dunque, sotto il profilo dell'elezione, andrebbe scartata l'ipotesi di una elezione diretta, che condurrebbe prevedibilmente a una riproposizione delle dinamiche politiche della rappresentanza nazionale dei partiti di appartenenza, e risulterebbe preferibile l'opzione di una elezione di secondo livello che, rispetto al modello tedesco, dall'Esecutivo regionale si sposta all'organo di Consiglio e dove l'elettorato passivo è costituito dagli stessi Consiglieri regionali.

A una componente (prevalente) eletta dai Consigli regionali e tra i suoi membri, in ogni caso sulla base di una proporzionalità risultante dalle elezioni regionali, si potrebbe poi affiancare una componente di diritto (residuale) costituita dal Presidente della Giunta regionale o suo delegato. Questa scelta che è sicuramente tra le più articolate risulta anche la più completa.

Difatti, si persegue in questo modo la pari dignità tra lo *status* di quei senatori eletti dal Consiglio regionale e i Presidente delle Giunte, entrambi legittimati per essere eletti direttamente dal corpo elettorale regionale. Inoltre, si viene così costruendo un Senato come luogo dove si perfeziona realmente la rappresentanza istituzionale di ciascuna Regione.

In subordine si aprono altresì riflessioni sulle implicazioni che una configurazione di questo tipo potrebbe avere sulle dinamiche interne ai partiti politici. Si consideri che (quasi) tutti i partiti attualmente presenti in Parlamento hanno una organizzazione interna di tipo federale con articolazioni territoriali, quali più e quali meno radicate e strutturate, dove i candidati alle elezioni regionali sono scelti dagli organismi dei partiti a livello regionale[32].

In questo contesto e all'interno di una composizione del Senato come descritta, non sarebbe irrealistico che su determinate sensibilità regionali si instaurassero delle dinamiche di confronto se non addirittura di contrapposizione interna alle stesse forze politiche che portino ad esiti distinti

[31] Il riferimento va alla bipartizione tra leggi che richiedono l'approvazione obbligatoria del *Bundesrat (Zustimmungsgesetze)* e leggi che non richiedono il consenso *(Einspruchsgesetze).* In questa dinamica istituzionale di grande rilievo è anche il ruolo di mediazione che assume l'organo del Comitato di conciliazione *(Vermittlungsausschuss).*

[32] PD, Lega, FdI, FI, AvS (per quest'ultimo più precisamente il riferimento va agli Statuti delle rispettive componenti partitiche di Europa verde e Sinistra Italiana), IV e Azione prevedono tutti delle articolazioni del partito a livello regionale e periferico (provinciale/metropolitano). Gli Statuti di IV e Azione delineano comunque una struttura organizzativa più snella e meno strutturata, probabilmente in quanto partiti di recente formazione e meno radicati sul territorio nazionale. A fare eccezione è tuttavia lo Statuto del M5s, il quale pur prevedendo dei comitati territoriali a livello comunale o sovra-comunale manca del tutto un riferimento, fosse anche solo a un organo di coordinamento come per IV e Azione, di un reale articolazione a livello regionale.

tra il livello territoriale e quello nazionale. Dunque, che si rifletterebbero in espressioni politiche e di voto differenti tra i due rami del Parlamento.

Tali implicazioni necessiterebbero di un maggiore approfondimento ma sembra abbastanza evidente che aiuterebbero a creare dei meccanismi di resistenza alla spinte di verticalizzazione decisionale, per non dire delle vere e proprie spinte di orizzontalizzazione del sistema, che incidendo sul piano partitico si riflettono anche a livello istituzionale. Infatti, qualora si venisse a creare all'interno di un partito una contrapposizione tra la posizione politica del livello nazionale e quella di una o più federazioni a livello regionale, il *leader* nazionale sarebbe messo di fronte alla scelta di cercare una mediazione tra le posizioni ovvero di andare incontro ad una spaccatura con una parte del suo stesso partito: scelta quest'ultima non preferibile.

Si andrebbe così a limitare, se non addirittura prevenire, in molti casi l'eccessivo schiacciamento della posizione del partito sulla volontà del proprio vertice e al tempo stesso si potrebbero anche determinare posizioni trasversali e avvicinamenti tra le componenti regionali dei partiti al Senato.

Da ultimo, l'introduzione di un Senato delle Regioni potrebbe rappresentare un'importante occasione per affrontare in modo sistematico e istituzionalizzato una serie di questioni istituzionali territoriali che, pur essendo da anni ricorrenti nel dibattito pubblico e politico, non hanno mai trovato un'effettiva soluzione. Tra queste si annoverano la configurazione e il numero delle Regioni, il rapporto tra Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale, il ruolo e il funzionamento delle città metropolitane dopo la riforma monca sull'abrogazione delle province del 2014, nonché l'attualissimo tema dell'autonomia differenziata e via discorrendo.

Un simile organo potrebbe costituire, finalmente, uno spazio di confronto istituzionale adeguato per la molteplicità delle esigenze territoriali e nel quadro di una visione unitaria del sistema Paese. E del resto, quale figura più autorevole e competente se non proprio il legislatore-amministratore regionale saprebbe farsi interprete e farsi carico di queste questioni per portarle all'interno del dibattito politico nazionale.

3. *Conclusioni. Le riforme costituzionali nella consapevolezza del contesto*

Oggi viviamo in una realtà trasformativa sempre più complessa sotto ogni aspetto – sociale, politico, giuridico – e accompagna dall'emergere di nuovi bisogni.

E tuttavia, al doveroso confronto con questa complessità[33] immanente che spetterebbe alla responsabilità di tutti i partiti politici, difronte a tale sfida, la riforma del premierato rinuncia completamente. Essa si abbandona ad un approccio che appare semplicistico sia rispetto alla natura e alla portata dei problemi che la nuova configurazione istituzionale dovrebbe (solo teoricamente) migliorare ad affrontare, sia rispetto alle ripercussioni che determinerebbe sugli equilibri costituzionali e istituzionali. Si perpetua così l'illusione di fondo che concentrando il potere decisionale in una sola personalità ciò possa garantire decisioni più rapide ed efficaci, ignorando l'inevitabile fragilità (e il conseguente impoverimento) che deriverebbe da un assetto istituzionale così eccessivamente schiacciato su una singola carica.

[33] Cfr. A. FALZEA, *Complessità giuridica,* in *Enc. dir.,* Annali I, 2007, 201 ss. Come ricorda l'Autore: «I processi collegati, di organizzazione e di sistematizzazione, si presentano, ad una prima lettura, come indirizzi differenti ma coordinati. L'uno tendenzialmente e almeno parzialmente spontaneo, rimesso alle costumanze ed alle pratiche di cui si avvalgono i componenti dell'insieme; l'altro riflesso, elaborato e formalizzato dagli organi ordinativi del medesimo insieme: prassi sociale e, rispettivamente, leggi e principi predisposti dal potere politico. La politica governa entrambi i percorsi, della organizzazione e della sistematizzazione, da essa utilizzati nell'ambito della formazione dell'ordine sociale».

Ogni matura democrazia parlamentare deve confrontarsi con la complessità e il pluralismo espressi nella dimensione giuridica[34], politica e sociale tipica del proprio sistema. Complessità e pluralismo costituiscono criteri assiologici fondamentali per valutare le riforme costituzionali che mirano a modificare la forma di governo, se cioè tali riforme contribuiscano a rafforzare o, al contrario, a indebolire la democrazia parlamentare, i suoi istituti e i valori fondanti. Nel caso della riforma in esame, la risposta appare evidente.

Infatti, tale percorso ignora deliberatamente qualsiasi riflessione sull'organo parlamentare che è tuttavia fulcro della forma di governo e punto imprescindibile per una razionalizzazione efficace del sistema. Contestualmente apre a una serie di scenari preoccupanti e a tratti inquietanti dove il rischio di restringere il pluralismo e quello di sminuire la rappresentanza parlamentare, a cui si unisce quello della compromissione degli equilibri costituzionali, paiono estremamente tangibili. Tanto vicini che se la riforma del premierato venisse approvata, sarebbe forse più opportuno iniziare a parlare dello "stato di dissoluzione" della democrazia parlamentare e rappresentativa italiana, quale naturale fase successiva allo "stato di crisi" inaugurato con la Seconda Repubblica ed esacerbata sino ad oggi.

Diversamente le ragioni, sul piano costituzionale, di un superamento del bicameralismo paritario in senso regionalista. Queste appaiono ancora una volta credibili e attuali per una razionalizzazione della forma di governo perseguita attraverso il rafforzamento dell'organo parlamentare e l'integrazione della rappresentanza nazionale con quella territoriale-istituzionale delle Regioni.

Dalla stagione dei cantieri istituzionali degli anni '80 e '90, le riflessioni sui limiti al bicameralismo italiano hanno raggiunto un alto livello di maturazione. Oggi, dopo le diverse stagioni di riforme costituzionali e i rispettivi fallimenti, queste riflessioni sono ancora valide per essere riporte al centro del dibattito, nella speranza di concretizzarsi in una compiuta riforma costituzionale della forma di governo. Per farlo, a parere di chi scrive, non servono tanto argomenti nuovi quanto piuttosto un nuovo *modus* per portarli avanti.

Non mi riferisco a quella tradizione, mantenuta nella storia repubblicana fino al 1970 e poi via via indebolita, che privilegiava il consenso *bipartisan* e la ricerca di un'ampia condivisione per le revisioni costituzionali, che pure sarebbe ideale. Quanto al fatto che le riforme costituzionali, in particolare quelle sul bicameralismo, hanno spesso posto l'accento su una razionalizzazione del sistema talvolta trattata come un obiettivo autosufficiente che ha tuttavia finito per oscurare il senso politico e il messaggio innovativo delle stesse modifiche.

Per superare il sistema bicamerale paritario è fondamentale invertire questa tendenza e fare in modo che una riforma in tal senso non venga percepita semplicemente come una necessità tecnica per migliorare il funzionamento delle istituzioni, ma piuttosto come l'attuazione di una visione politica (e di Paese) chiara: nel caso del Senato delle Regioni quest'ultima sarebbe evidentemente il rafforzamento del ruolo delle autonomie territoriali e della rappresentanza regionale all'interno dell'istituzione parlamentare. Il *modus* va dunque capovolto. Una razionalizzazione del sistema si determina in ogni caso, ma per effetto e non come il fine di una riforma, specialmente quando questa ha per oggetto l'organo parlamentare.

Non bisogna comunque cadere nella semplificazione che le riforme costituzionali, tra cui in particolare quelle relative alla forma di governo, possano essere la soluzione unica ai problemi strutturali che affliggono il sistema istituzionale. Al centro del modello democratico italiano rimangono pur sempre i partiti politici e senza un loro reale cambiamento sul piano culturale e

[34] S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946. Celebre la teoria del pluralismo degli ordinamenti giuridici dell'Autore, da cui la massima *ubi jus ibi societas; ubi societas ibi jus.*

morale, anche la migliore tra le riforme costituzionali rischia di non produrre i risultati auspicati e di essere vanificata.

Giulia Sulpizi*

La revisione dei regolamenti parlamentari come naturale conseguenza del premierato: quali regole del gioco per una "*House of cards*" all'italiana?

SOMMARIO: 1. Per una premessa necessaria. – 2. Con il premierato la necessaria e conseguente revisione dei Regolamenti parlamentari. – 3. Il ruolo delle opposizioni nelle Assemblee. – 4. Considerazioni conclusive.

We have to consider the recent reform dealing with Italian "premiership", that innovates the role and the functions of Government, depriving Parliament of some of its prerogatives. Therefore, even though some constitutional rules do not change, their effectiveness is touched. Looking at the Chambers' operativity and reality – which is typical of parliamentary law – we should reflect on how regulations and practical rules truly operate. After that, we have to define whether these provisions can be changed in order to protect parliamentary oppositions. In this way, we can analyse the existing relation between Government, Parliament and parliamentary groups, especially minority ones. Starting from the proposal of constitutional reform, it is important to consider the opportunity of modifying parliamentary regulations. This is vital in order to protect MPs' prerogatives and their freedom of expression. Guaranteeing true discussion is, in fact, one of the main roles of public institutions. Thus operating, it is possible to defend the free "marketplace of ideas" in the Chambers.

1. *Per una premessa necessaria*

A mo' di premessa, è bene delimitare l'oggetto della presente indagine. Fin dall'inizio della XIX legislatura si è discusso di revisione costituzionale, passando in rassegna svariati possibili modelli, alternativi tra loro, ma tutti accomunati, quantomeno nelle intenzioni dei proponenti, da una duplice volontà, ovverosia voler assicurare maggiore stabilità ed autorevolezza agli esecutivi italiani[1]. Ciò sembra essere reso possibile grazie ad un rafforzamento del Governo, a scapito di un Parlamento già indebolito da una crisi della rappresentanza, dal forte astensionismo, dall'abuso della decretazione d'urgenza e dall'incapacità, sottolineata dai moniti inascoltati della Corte costituzionale, di dare risposte soddisfacenti alle istanze della società[2].

* Dottoranda di ricerca in diritto, mercato e persona presso l'Università Ca' Foscari di Venezia – Université Sorbonne Paris Nord.

[1] Che la stabilità governativa sia un'esigenza costituzionale, pari all'effettività della rappresentanza politica, è ben noto pure alla Corte costituzionale, che così ha sottolineato nella sentenza n. 1/2014: sul punto M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive,* Torino, 2016, 115 ss. A ben vedere, però, si discorre qui di stabilità dell'azione governativa, da intendersi nella coerenza dei programmi di governo perseguiti da chi si avvicendi ai vertici dell'esecutivo. Ciò è ben diverso dal sostenere, come intendono alcuni, che sia necessario assicurare che i medesimi soggetti siano stabili nei loro ruoli istituzionali: ciò che conta, si ritiene, non sono tanto le persone coinvolte, quanto i piani per il Paese. Nel senso di «stabilità del governo per tutta la durata della legislatura», da assicurarsi attraverso un continuo e costante appoggio della maggioranza de gruppi parlamentari, combattendo mutamenti di compagini e cambi di coalizione, si esprime L. CASSETTI, *Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito,* in G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA e F. VARI (curr.), *Riforme istituzionali e forme di governo,* Torino, 2023, 62-65, con cui, sommessamente, si discorda.

[2] Sulla disaffezione degli elettori nei confronti della politica e sulla perdita di fiducia degli elettori si rinvia a 65. Della crisi della rappresentanza politica, come incapacità della classe dirigente di interpretare i bisogni della società, si discorre da tempo, come testimoniano, *ex multis*, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare,* Napoli, 2018; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista,* in questa Rivista, fasc. II, 2019, 249 ss.; M.G. RODOMONTE., *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?,* in Nomos, 3/2021; I.

Per questo, non stupisce che da tempo si discorra di riforme istituzionali volte a mutare gli attuali contorni della forma di governo parlamentare. Basti, a tal proposito, accennare al ricorrente «fascino del rafforzamento dell'esecutivo», passato dai progetti della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali Bozzi (1983-1985), a quelli della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali de Mita-Iotti (1992-1993), dell'omonima Commissione D'Alema (1997-1998), alle riforme Berlusconi, associate alla legge elettorale del 2005[3], fino alla più recente proposta, rigettata dal corpo elettorale, formulata da Renzi e Boschi, in connubio con il sistema elettorale disegnato, per la sola Camera dei deputati, dalla l. n. 52/2015.

Tutti questi tentativi non hanno, però, sortito effetti e sono rimasti lettera morta. Da qui, la rinnovata esigenza – *rectius*, volontà politica – di delineare – come chiarito in due progetti di riforma costituzionale – interventi sulla Carta del 1948. Resta, in ogni caso, un quesito, un nodo da sciogliere: quale dovrebbe e potrebbe essere il nuovo ruolo delle Camere in questo circuito istituzionale fortemente cambiato? Quale sarebbe la funzione da assegnare alle Assemblee elettive e, soprattutto, quali dovrebbero essere i contropoteri, da tutelare o da rafforzare, per mettere al sicuro la democrazia rappresentativa, anche per garantire le opposizioni e le minoranze?

Sembra doversi discorrere di una revisione che non può che essere complessiva, dovendo toccare non solo la parte II della legge fondamentale, ma anche e soprattutto i Regolamenti parlamentari, vere e proprie "costituzioni" delle Aule, che ne definiscono la vita e la vitalità.

Altrimenti optando si verrebbero a creare preoccupanti squilibri.

Non si può, infatti, dimenticare come la vita delle istituzioni sia determinata e *causata* dalle dinamiche proprie della politica. Ciò che avviene al di fuori del Parlamento influenza, appunto, ciò che accade al suo interno, in una continua relazione tra partiti e gruppi parlamentari[4].

Qualora, dunque, si percorresse la via del "premierato" all'italiana, con un radicale cambiamento del legame tra Governo, Camere e Presidente della Repubblica, sarebbe altresì necessario mutare le "regole del gioco" delle Assemblee. Da questa constatazione prende le mosse la presente disamina, che mira a delineare quali potrebbero essere le garanzie costituzionali e, soprattutto, regolamentari delle opposizioni e delle minoranze parlamentari, che, in un contesto in cui la maggioranza sostiene un esecutivo rafforzato, devono trovare un loro adeguato spazio.

A tal fine, si procederà nei seguenti termini. Dapprima, si tracceranno le linee essenziali dell'attuale disegno di revisione costituzionale in tema di "premierato", al fine di individuarne le caratteristiche principali. In secondo luogo, ci si soffermerà sulle previsioni attualmente vigenti nei Regolamenti parlamentari al fine di tutelare le opposizioni e le minoranze. Da ultimo, ci si interrogherà su cosa possa essere ulteriormente innovato, al fine di realizzare un adeguato

---

CIOLLI, *La rappresentanza politica e della democrazia,* in *Lo Stato,* 18/2022, 129 ss.; C. IANNELLO, *Neutralizzazione della politica ed eclissi della democrazia rappresentativa,* in *Diritti fondamentali,* n. 2, 2024, 279 ss. e A. RUGGERI, *Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione),* in questa *Rivista*, fasc. III, 2024, spec. 159-160. Enumerando i numerosi difetti in cui incorre il nostro sistema giuridico, che tende ad un «premierato di fatto» attraverso progressiva verticalizzazione del potere, marginalizzazione del Parlamento, eccessivo ricorso al dominio dell'esecutivo sulla legislazione, leggi elettorali maggioritarie e inversione del rapporto di responsabilità politica si veda 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*, 3/2023, 121-123.

[3] Che pure si espressero nei termini di «premierato assoluto», come ben chiarisce L. ELIA, *Il premierato assoluto,* relazione al Seminario Astrid sul disegno di legge costituzionale presentata dal Governo per la riforma della seconda parte della Costituzione, 22 settembre 2003, ora in ID., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra,* Bologna, 2005, 62.

[4] Sulle persistenti relazioni ed interrelazioni tra forma di governo e sistema politico/partitico si rinvia a L. ELIA, *Governo (forme di),* in *Enc.dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 638, laddove si afferma che «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"». Sulla specifica relazione tra partiti e gruppi parlamentari G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008, spec. 18.

bilanciamento fra poteri contrapposti, in quella che potrebbe definirsi una configurazione dei *checks and balances* all'italiana.

2. *Con il premierato la necessaria e conseguente revisione dei Regolamenti parlamentari*

Con il "premierato" si adottano alcune linee direttrici fondamentali, tra cui si annoverano l'elettività popolare diretta del Presidente del Consiglio; lo scioglimento delle Camere, qualora il Presidente del Consiglio eletto non riesca a conseguire la fiducia parlamentare delle Camere e, in caso di cessazione dalla carica del capo dell'esecutivo, la conferibilità dell'incarico di formare il Governo ad un parlamentare diverso che sia stato candidato in collegamento, per attuare i medesimi impegni programmatici e lo stesso indirizzo politico[5]. Quest'impianto mira, come si è già avuto modo di menzionare, ad ottenere la stabilità governativa e l'autorevolezza del Presidente del Consiglio.

Ciò che conta, però, è che, a ben vedere, entrambe le suddette finalità non paiono effettivamente raggiungibili in questo modo. Sono, a questo punto, due le precisazioni da formulare.

In primo luogo, quando si discorre di "stabilità" è bene fare riferimento alla "stabilità dell'azione di governo" più che alla "stabilità dei Governi". Sembra, infatti, opportuno ricordare l'ordine del giorno Perassi, che ebbe modo di sottolineare, fin dall'Assemblea costituente, come la scelta dell'adozione del sistema parlamentare dovesse accompagnarsi all'individuazione di «dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»[6]. Così argomentando, si può ben delineare una netta distinzione, che riverbera anche nell'ordinamento italiano contemporaneo, tra stabilità «formale» e «sostanziale», laddove la prima riguarda la durata degli esecutivi precedenti e successivi, mentre la seconda attiene all'«efficacia dell'indirizzo politico perseguito, eventualmente anche attraverso una pluralità di esperienze governative»[7]. Non stupisce, infatti, che tanti altri sistemi giuridici, che pure affrontano frequenti crisi di governo e che vedono il mutare dei *Premier* e dei capi dell'esecutivo, non subiscano le medesime esperienze patologiche, in termini di disaffezione dalla politica, di astensionismo o di diminuzione del ruolo e del prestigio del Parlamento, che si riscontrano in Italia[8].

In seconda istanza, si può replicare, parafrasando Manzoni, che l'autorevolezza «se uno ce l'ha, mica se la può dare o farsela dare da meccanismi costituzionali»[9]. Sembra, quindi, doversi sostenere che ad influire su tale aspetto sia la qualità della rappresentanza politica, che deve necessariamente basarsi su una rinnovata educazione di carattere culturale che investe anche i partiti. Essi, non a caso, dovrebbero primariamente dotarsi di una legge attuativa dell'art. 49 Cost.,

[5] Ci si riferisce ad A.S. n. 935 e 830-A del 24 aprile 2024.

[6] Assemblea costituente, sedute del 4 e 5 settembre 1946, seconda Sottocommissione.

[7] R. BALDUZZI, *Riforme: un approccio graduale,* in G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA e F. VARI (curr.), *Riforme istituzionali e forme di governo,* cit., 15.

[8] Così sembra dimostrare l'esperienza britannica, che fronteggia da tempo una crescente instabilità governativa, senza però porre fine all'attuazione delle politiche dell'esecutivo. Basti pensare alla vicenda della Brexit, che ha assistito a numeri cambi di Primi Ministri ma che hanno, comunque, portato avanti l'uscita del Paese dall'Unione europea. Sul punto si rinvia a E. BRESSANELLI, *Britaly per davvero? Il sistema politico britannico alla ricerca di stabilità*, in *Diritti comparati,* 15 novembre 2022.

[9] R. BALDUZZI, *Riforme: un approccio graduale,* in G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA e F. VARI (curr.), *Riforme istituzionali e forme di governo,* cit., 16.

in modo tale da assicurare un ordinamento interno di carattere democratico[10]. Ciò pare uno dei tasselli necessari a rivitalizzare il circuito fiduciario con gli eletti, passo ineludibile per rinvigorire il sempre meno pressante legame tra rappresentanti e rappresentati[11].

Chiarito come si potrebbe intervenire in tema di riforma istituzionale, è bene rammentare l'opportunità – financo la necessità – di innovare pressoché simultaneamente le disposizioni della legge fondamentale e quelle contenute nei Regolamenti parlamentari, al fine di assicurare generale coerenza e tenuta dell'intero sistema[12]. Ciò non può sfuggire, soprattutto quando si discorra di «opposizione», elemento consustanziale ad ogni ordinamento democratico, che assume, nelle diverse congerie temporali, una differente configurazione, a seconda delle vicende politiche del tempo.

Non stupisce, dunque, che proprio all'indomani di numerosi cambiamenti, che hanno toccato tanto la legislazione, elettorale e non solo, quanto la prassi parlamentare, si sia evidenziata una centrale esigenza, ovverosia quella di bilanciare le prerogative di questo soggetto con la stabilità dell'esecutivo.

È bene, quindi, rammentare che, seppure la Carta del 1948 non nomini espressamente tale figura, essa è sempre esistita, di fatto, e, anzi, opera nelle Aule, seppure apparendo come "scolorita"[13], almeno nella visione del Costituente.

È, poi, venuta in luce la necessità della sua "emersione" dapprima nei Regolamenti delle Camere del 1971, laddove il Parlamento diveniva la «stanza di compensazione del sistema nel quale avvengono i compromessi tra i vari attori politici, centro di mediazione e contrattazione particolarmente delle leggine»[14].

Con un parziale cambio di tendenza, le modifiche regolamentari degli anni '80 iniziarono a ledere le prerogative dell'opposizione, unitamente al cambiamento della legge elettorale in senso maggioritario, circostanza che ha determinato la necessità di ripensare complessivamente il rapporto tra Governo-maggioranza e *competitors.* In questa prospettiva, infatti, ai fini di assicurare un proficuo adempimento del «mandato politico-programmatico» ottenuto in sede elettorale, risultava impellente adeguare la procedura parlamentare, con il preciso scopo di soddisfare l'interesse all'attuazione dell'indirizzo politico dell'esecutivo[15]. In altri termini, si cercava di introdurre delle innovazioni che consentissero al Governo di vedere approvati provvedimenti dallo stesso caldeggiati senza dover ricorrere alla «contrattazione» dei contenuti con le opposizioni,

[10] Così, A. LAMBERTI, *Forma di governo e crisi del sistema politico tra riforme a Costituzione invariata e "razionalizzazione del parlamentarismo",* in G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA e F. VARI (curr.), *Riforme istituzionali e forme di governo,* cit., 238.

[11] Sulla necessità di ravvivare un circuito fiduciario che coinvolga i partiti e il tessuto sociale, per evitare fratture e disgregazioni si esprime A. RUGGERI, *Il premierato elettivo e la decostituzonalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione),* cit., 1160-1162, spec. 1162, laddove afferma che la riforma prospettata, in tema di premierato, è «figlia della crisi dei partiti o (…) del vuoto politico, a mo' di buco nero» e che «dà a questi ultimi il colpo di grazia, sancendo il sostanziale smarrimento della duplice funzione loro propria di formazione culturale del ceto politico e di elaborazione di progetti d'interesse generale».

[12] Sulla necessità di revisioni che siano solo "di sistema" e che operino sulla Costituzione, sulla legge elettorale e sui Regolamenti delle Camere si rinvia a E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali,* Bologna, 2023.

[13] G.C. DE CESARE, *Il Parlamento nel progetto di riforma costituzionale della Bicamerale,* in AA.VV., *La Riforma Costituzionale. Atti del Convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi. Firenze, 27-28 marzo 1998*, Milano, 1999, 185.

[14] M. MORISI, *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica,* Soveria Mannelli, 1992, 38.

[15] Sul punto riflette M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv.dir.cost.*, 2006, spec. 71.

rafforzando così, oltre a quanto già fatto con le riforme regolamentati degli anni '80, la «capacità del Governo di proteggere le politiche»[16].

Non stupisce, infatti, che essa sia stata delineata pure in diversi disegni di riforma costituzionale, «tutti finalizzati a rafforzare la legittimazione popolare del governo e il suo ruolo in Parlamento»[17].

Ciò è avvenuto, in particolare, con il progetto redatto dalla Commissione bicamerale D'Alema del 1998, dove sarebbero stati riconosciuti «i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare». La successiva proposta, formulata sotto il governo Berlusconi, riprendeva, di fatto, le linee essenziali del precedente disegno di riforma, affermando che «il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni». Da ultimo, è stato nel 2016, con la proposta di riforma Renzi-Boschi, che è stata avanzata la dicitura che disponeva che «i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari» e che «Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni»[18].

Da qui, è bene rammentare come, dopo tutti questi mutamenti, sia necessario oggi ripensare totalmente il ruolo dell'opposizione come «"Governo in attesa"», la cui aspirazione «non può essere ovviamente né quella alla colegislazione, né quella all'ostruzionismo puro e semplice, ma il suo status va costruito mirando a realizzare le condizioni di visibilità del confronto tra indirizzi che meglio garantiscono la possibilità di comparare le alternative»[19].

Tutto ciò premesso, se già con la bipolarizzazione del sistema e il cambiamento della legge elettorale si era sentita l'esigenza di rilanciare il dibattito sul ruolo da attribuire a tali compagini camerali, è necessario oggi tornare ad interrogarsi sulle funzioni di tali soggetti, soprattutto alla luce di una possibile riforma costituzionale nei termini di "premierato".

In tal senso, pare opportuno non solo esaminare i meccanismi esistenti nei Regolamenti delle Assemblee a tutela di questi gruppi (considerando altresì la loro concreta applicazione), ma anche delineare, con una visione *de iure condendo*, possibili innovazioni[20].

Tutto ciò premesso, sarà bene partire dal quadro attualmente vigente, per capire, poi, come e dove modificare, consapevoli che, come è già avvenuto con riferimento alla riforma costituzionale in tema di riduzione del numero dei parlamentari, a volte le Assemblee stesse sono lente a recepire questi mutamenti.

---

[16] Così, G. IERACI, *Il governo in parlamento*, in C. BARBIERI e L. VERZICHELLI (curr.), *Il Governo e i suoi apparati*, Genova, 2003, 75 ss. Per una completa disamina delle riforme regolamentari intervenute in tale congerie temporale per un adeguamento al sistema maggioritario si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2000. Ciò è di particolare evidenza in tutti i sistemi maggioritari, connotati dalla dinamica bipolare tra maggioranza ed opposizione, sintetizzabile nel c.d. modello Westminster. Così avviene quindi nelle c.d. democrazie maggioritarie, come in A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee,* Bologna, 2001, 27.

[17] L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato,* in Rivista AIC, 2/2024, 80, riprendendo le considerazioni di A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità,* in Rivista AIC, 4/2023, 296 ss.

[18] Così, L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato,* cit., 80-82.

[19] Su questo rapporto biunivoco e bilaterale tra maggioranza ed opposizione si veda G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. CECCANTI e S. VASSALLO (curr.), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, 306, laddove si afferma pure che «il ruolo e la posizione dell'opposizione politica non possono essere definiti se non in rapporto al Governo e più in generale al "sistema di governo"».

[20] Che, come si vedrà in seguito, investono sia la Carta costituzionale, come sostiene A. MANZELLA, *Il piatto piange*, in F. BASSANINI (curr.), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004, 197, oltre a G. TARLI BARBIERI, *Lo «statuto» dell'opposizione*, in P. CARETTI, *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998, 125 ss. e a N. LUPO, *Statuto dell'opposizione, poteri di controllo e autonomia regolamentare delle camere (art. 83, 88 e 105),* in V. ATRIPALDI e R. BIFULCO (curr.), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998, 348 ss., sia i Regolamenti, come in V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 337.

A margine ci si chiede: non è che pure quest'aspetto dovrebbe porre alcuni dubbi sulla bontà delle riforme istituzionali introdotte? Non dovrebbe mettere in allarme? Come può essere che la stessa maggioranza che approva una revisione costituzionale, di cui professa la bontà, poi sia lenta a darsi nuove norme, di auto-organizzazione, che ne traggano le effettive conseguenze?

«Ai posteri l'ardua sentenza», dicevano alcuni.

3. *Il ruolo delle opposizioni nelle Assemblee*

In questo contesto, è bene rimarcare che, seppure la Costituzione non nomini espressamente le opposizioni nel suo testo, a ciò provvedono i Regolamenti di entrambe le Assemblee, di cui si possono evidenziare quantomeno i seguenti aspetti.

Primo aspetto rilevante in quest'ambito è il Presidente delle Assemblee, cui è affidato il compito di guidare i lavori delle Aule e di rappresentare le stesse esternamente. Ciò che importa, ai nostri fini, è che i Regolamenti del 1971 hanno imposto dei *quorum* elevati per la loro elezione[21], affinché essi costituiscano organi tendenzialmente *super partes.* Non stupisce, infatti, che dal 1976 al 1992 sia stata inaugurata una convenzione in base alla quale la Presidenza della Camera dei deputati veniva affidata ad un esponente del maggior partito di opposizione[22].

Tale figura ha assunto, nel corso degli ultimi decenni, un'importanza fondamentale nello svolgimento dei lavori delle Aule, coinvolto in un sempre maggiore attivismo[23].

Allo stesso modo, per quanto riguarda la composizione dell'Ufficio di Presidenza di Montecitorio e del Consiglio di Presidenza di Palazzo Madama, si impiega la tecnica del «voto limitato» per la scelta dei quattro vicepresidenti, dei tre questori e degli otto segretari. Non stupisce, infatti, a tal proposito, che sia da rispecchiare, ai sensi dei Regolamenti, la configurazione dell'intera Assemblea[24].

Sempre in questa prospettiva, ai fini dell'elezione dei Presidenti delle Commissioni permanenti, si prevede il *quorum* della maggioranza assoluta dei voti, che, se non raggiunta, determina il ricorso al ballottaggio tra i due più votati[25].

Similmente si opta per la formazione del COPASIR, ovverosia il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, organo bicamerale composto da cinque senatori e cinque deputati in maniera tale da garantire comunque la rappresentanza paritaria tra forze contrapposte.

Tutto ciò premesso, se si considera il Regolamento della Camera dei deputati, si deve tenere conto delle opposizioni nella composizione del neo-introdotto Comitato per la legislazione, al fine di assicurare una rappresentanza dei loro interessi[26]. Non stupisce, dunque, che proprio all'indomani di tale determinazione in dottrina sia stata avanzata la proposta di estendere la

---

[21] L'art. 4 Reg. Cam. prevede il raggiungimento della maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea al primo scrutinio, di quella dei due terzi dei votanti al secondo e al terzo e, successivamente, della maggioranza assoluta dei voti. L'art. 4 Reg. Sen., invece, sancisce la necessità, per i primi due scrutini, della maggioranza assoluta dei componenti e per il terzo scrutinio della maggioranza assoluta dei voti, prevedendo eventualmente nel ballottaggio la maggioranza relativa.

[22] V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 349.

[23] Si rinvia alle considerazioni espresse da F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica*, in *Quaderni costituzionali,* 2/2011, 348 e A. DI GIOVINE, *Il ruolo "intra moenia" ed "extra moenia" dei Presidenti delle Camere*, in E. ROSSI (curr.), *Studi pisani sul Parlamento II*, Pisa, 2008, 91 che afferma, a proposito dei Presidenti di Assemblea, che essi «non si pongono neppure il problema di un *self-restraint* nella loro funzione esternatoria, tale da salvaguardare almeno l'apparenza di imparzialità».

[24] Artt. 5 Reg. Cam. e 5 Reg. Sen.

[25] Artt. 20 Reg. Cam. e 20 Reg. Sen.

[26] Art. 16 *bis*, c. 1 Reg. Cam.

previsione della composizione paritaria maggioranza/opposizione in relazione a tutte le Giunte parlamentari e alle Commissioni "di garanzia", come quelle di inchiesta[27].

Le opposizioni sono esplicitamente citate, inoltre, nella predisposizione del calendario dei lavori dell'Aula, laddove si devono necessariamente inserire le proposte di tali compagini[28]. Anche nell'ambito, poi, del contingentamento dei tempi, si sancisce che le loro prerogative non devono essere disattese, dal momento che il Parlamento stesso è concepito come sintesi degli interessi di diverse formazioni politiche, al fine di individuare una linea di azione comune[29]. Da ultimo, si stabilisce la necessità dell'inserimento delle proposte di tali soggetti nel programma dei lavori dell'Assemblea[30].

Osservando, poi, il Regolamento di Palazzo Madama, si può sottolineare che alle opposizioni, innanzitutto, spetta la Presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari[31]. Si sancisce, inoltre, la loro rappresentanza necessariamente paritaria rispetto a quella della maggioranza sia nel Comitato per la legislazione[32], che nella composizione delle Commissioni permanenti[33].

Tutto ciò premesso, nonostante la loro assenza formale dalla legge fondamentale italiana[34], non se ne può negare un pacifico e proprio riconoscimento grazie agli atti normativi espressione dell'autonormazione delle Assemblee elettive: da ciò, discende chiaramente la loro centralità ai fini dei lavori delle Camere e dell'operatività del Parlamento tutto[35].

D'altra parte, la loro mancata introduzione nel testo costituzionale[36] resta un *vulnus* dell'ordinamento. La questione è, quindi, ancora d'attualità nel sistema giuridico italiano

---

[27] Così suggeriscono E. GIANFRANCESCO e F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in F. BASSANINI e A. MANZELLA (curr.), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007, 37-41.

[28] Artt. 24, c. 3 e 25, c. 2 Reg. Cam.

[29] Artt. 24, c. 7 e 25, c. 3 Reg. Cam.

[30] Artt. 23, c. 6 e 25, c. 2 Reg. Cam.

[31] Art. 19, c. 1 Reg. Sen.

[32] Art. 20 *bis*, c. 1 Reg. Sen.

[33] Art. 21, c. 3 Reg. Sen.

[34] Non a caso, è a partire dagli anni '90 che si è diffuso in Italia il tema dello statuto delle opposizioni. Sul punto, si vedano, *ex multis*, A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato su Lo "Statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Trieste, 2000; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000; E. ROSSI (curr.), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, Milano 2004; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005 e V. BALDINI (curr.), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006.

[35] Sull'importanza di tutelare, senza svilire, le minoranze, tanto «politico-parlamentari» quanto «di opposizione», si veda V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 67-68.

[36] Si tratta del DDL cost. S. n. 2544-D che, modificando l'art. 64 Cost., avrebbe sancito che «Il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni. (…) Il regolamento del Senato federale della Repubblica garantisce i diritti delle minoranze». Commentano sul punto G. DE VERGOTTINI, *Il regime della opposizione,* in P. CALDERISI, F. CINTIOLI e G. PITRUZZELLA (curr.), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Soveria Mannelli, 2004, 29-41 e M. CAMOLESE, *Lo statuto dell'opposizione nella riforma costituzionale: un'occasione perduta?,* in B. PEZZINI e S. TROILO (curr.), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, 2006, 75-80. Il DDL cost. C. n. 2613-D similmente avrebbe statuito che «I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari./ Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni». Sul punto si vedano E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale,* Pisa, 2016, 147-152; N. SCARPELLINI, *Regolamenti delle Camere, statuto delle opposizioni, inchieste parlamentari,* in A. APOSTOLI, M. GORLANI e S. TROILO (curr.), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori,* Torino, 2016, 159-179 e E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni,* in Osservatorio sulle fonti, 1/2015. Commenta sull'esito del *referendum* G. MAESTRI, *Sistemi elettorali e regolamenti parlamentari: alla ricerca dei passi perduti (o incoerenti) tra Spagna e Italia,* in Nomos, 1/2014, 14.

contemporaneo, soprattutto in un contesto di crisi della rappresentanza politica e di possibile revisione costituzionale nel senso di una verticalizzazione del potere.

Vi sono, inoltre, talune prescrizioni dei Regolamenti utilizzate sia ad opera della maggioranza che dell'opposizione in via strumentale ai fini del c.d. "ostruzionismo parlamentare", fenomeno ampiamente riconosciuto dalla prassi delle Camere, anche se non esplicitamente normato. Si tratta, a ben vedere, di «ostruzionismo tecnico», meccanismi, di vario genere e natura, che sfruttano ogni "piega" dei testi assembleari per ritardare i lavori delle Aule e l'attività decisoria, da qualunque parte politica provenga[37].

A tal proposito, basti pensare alla verifica del numero legale. Questa alla Camera viene effettuata automaticamente in occasione dello svolgimento delle votazioni nominali con il procedimento elettronico, la cui richiesta è formulata, una volta per tutte, in genere all'inizio di ogni seduta in cui siano previste votazioni, da quattordici deputati, ovvero da uno o più capigruppo di pari consistenza numerica. Al contrario, nel caso di votazione per alzata di mano, tale controllo ovviamente non è automatico, ma va, appunto, specificatamente richiesto da quattordici membri dell'Assemblea[38].

Differentemente al Senato tale meccanismo va azionato da parte di sette onorevoli presenti in Aula, anteriormente ad ogni votazione per alzata di mano e, prima di ciò, occorre accertare che la richiesta sia «appoggiata», constatando appunto l'effettiva presenza di tali senatori[39]. In questo caso, si tratta di una tattica precisa, dal momento che a Palazzo Madama il metodo ordinario di voto è per alzata di mano: così operando, dunque, si giunge a raddoppiare i tempi delle operazioni materiali di consultazione all'interno dell'Assemblea[40]. Per allineare, poi, le proprie prescrizioni a quelle di Montecitorio la riforma del 2017 ha sancito che, per accedere alla votazione per appello nominale, la richiesta debba essere formulata all'inizio della seduta oralmente da dieci senatori o da uno o più capigruppo che rappresentino compagini politiche di pari consistenza, avendo come effetto di valere anche per le votazioni successive[41].

Da qui, si comprende chiaramente che la dilatazione di queste fondamentali operazioni all'interno delle Aule sia funzionale ad un rallentamento significativo dei lavori, con l'obiettivo di impedire, o almeno di ritardare, l'adozione di un atto legislativo, sia esso presentato dalla maggioranza o dalle sue controparti politiche[42].

Può risultare, altresì, strumentale in chiave ostruzionistica lo stesso momento della votazione, laddove si verifica l'ipotesi in cui la presenza dei gruppi di maggioranza non sia adeguatamente compatta e costante e, di conseguenza, le compagini di opposizione escano fisicamente dall'Aula per far mancare il numero legale[43].

---

[37] V. DI PORTO, E. ROSSI, voce *Ostruzionismo*, in *Dig.disc.pubbl.*, 10/1995 e A.P. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in L. VIOLANTE (curr.), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, 2001.

[38] Art. 46 Reg. Cam.

[39] Art. 107 Reg. Sen.

[40] M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente,* in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 2007, 1035-1056.

[41] Art. 113, c. 2 Reg. Sen. Sull'importanza delle modalità di votazione, anche a fini ostruzionistici con i relativi riflessi in termini di lavori parlamentari, si veda S. CURRERI, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in L. VIOLANTE (curr.), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, cit.

[42] Rileva, infatti, particolarmente sottolineare come l'utilizzo tattico di tali strumenti, sia ad opera della maggioranza che dell'opposizione, anche se con finalità divergenti, finisca con l'incidere, in maniera determinante, sui tempi e i contenuti della decisione. La finalità è, non a caso, quella di accelerare, ostacolare, sospendere, impedire, rinviare o rallentare l'andamento della discussione, con riflessi sull'attività parlamentare. Così, G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO (curr.), *Il Parlamento dopo la riforma costituzionale, il Filangieri. Quaderno 2015,* Napoli, 2017 e A. MANNINO e S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2024, 201.

[43] G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, Torino, 2023, 199.

Da ultimo, la presentazione di un numero spropositato di emendamenti – sia da parte della maggioranza che dell'opposizione, a seconda del soggetto proponente in questione – può ben interrompere o ritardare i lavori dell'Aula ed è, oggi, combattuta dalla possibilità di "segnalazione" degli emendamenti in questione, al fine di disincentivare il fenomeno negativo in esame. Questo strumento è oggi disciplinato nel Regolamento della Camera, secondo cui va in ogni caso garantita, con riferimento al progetto di legge nel suo complesso, la votazione di un insieme di emendamenti «segnalati» da ciascun gruppo in numero «non inferiore, in media, per ciascun articolo, a un decimo dei componenti» del gruppo[44]. Tale normativa pare voler tutelare i gruppi, ma si tratta, ad ogni buon conto, di un meccanismo inteso a limitare i sistemi di "bloccaggio" dei progetti e dei disegni di legge, al fine di rivitalizzare i lavori dell'Assemblea. Non a caso, una parte della dottrina ha parlato di «contingentamento degli emendamenti»[45], in una prospettiva di bilanciamento tra l'esigenza di accelerare i tempi della decisione politica e di tutelare le opposizioni nel dibattito parlamentare[46].

È chiaro, dunque, che l'ostruzionismo sia ben conosciuto e che assuma diverse connotazioni e configurazioni. Da una parte, è chiaramente combattuto, al fine di efficientare il sistema e garantire lo svolgimento delle operazioni assembleari. D'altro canto, pure il dissenso, se costruttivo, può essere fonte di ricchezza per l'ordinamento. In questa prospettiva si potrebbe arrivare a dubitare della negatività di tale strumento, che, in talune ipotesi, si configura anzi come uno stimolo al cambiamento per il circuito politico/istituzionale.

Da qui, si comprende la difficoltà di operare un vero e proprio bilanciamento tra queste esigenze contrapposte, equilibrio che non potrà che trovare una sua realizzazione con una riforma complessiva del sistema, che passa dalla Costituzione, ai testi delle Camere e alla revisione complessiva dell'impianto partitico/politico italiano[47].

Ciò risulta ancora più necessario nell'attuale contesto politico italiano. Basti pensare ad un recente caso di ostruzionismo, e ai meccanismi impiegati per il suo "bloccaggio", verificatosi nel corso della XIX legislatura a Palazzo Madama, dove si votata sul DDL in tema di elezione diretta del Presidente del Consiglio. Qui l'opposizione ha lamentato l'utilizzo del contingentamento dei tempi, strumento tipico per avversare l'ostruzionismo, nel trattare una questione di riforma costituzionale, che dovrebbe coinvolgere ampie intese e favorire un lungo ed articolato confronto tra dissimili visioni della legge fondamentale, del suo funzionamento e dei suoi limiti[48].

Appare, quindi, ben evidente come sia già ora in potenziale pericolo un'adeguata garanzia delle minoranze assembleari e come risulti ancor più opportuno rivedere l'intero sistema.

4. *Considerazioni conclusive*

Per dare una compiuta risposta a tutti questi quesiti è necessario considerare due vie di riforma, utili strumenti ai fini di un reale cambiamento delle istituzioni democratiche italiane, nel contesto di "crisi" attuale della rappresentanza politica.

---

[44] Art. 85 *bis* Reg. Cam.

[45] G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente: luci ed ombre,* in *Il Filangieri*. *Quaderno 2007*, 2008, 57-96 e V. LIPPOLIS, *L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo,* in Federalismi.it, 9/2008.

[46] D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge,* in Osservatorio sulle fonti, 3/2016.

[47] D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare,* cit.

[48] T. MANNI, *Elezione diretta del premier. C'è il primo sì al Senato. Casellati: «Potere ai cittadini»,* in *Il Tempo*, 13 giugno 2024.

Si tratta, in primo luogo, di una revisione costituzionale, che pure poggi sul disegno del c.d. premierato, ma che operi per piccoli principi, «a tappe» brevi e condivise[49]. Ciò si riferisce, in specie, alla possibilità di costituzionalizzare le opposizioni, inserendole, anche sotto il profilo testuale, della Carta del 1948. Accanto a questo profilo, si potrebbe pure agire sui Regolamenti delle Assemblee, prevedendo, ad esempio, un rafforzamento dei *quorum* a tutela delle minoranze[50], innalzandole ai fini dell'elezione del Presidente della Repubblica[51], dei membri della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura, oltre che dei Presidenti delle Assemblee[52]. Nella medesima prospettiva si potrebbe, poi, optare per l'elevazione dei *quorum* richiesti per l'approvazione dei Regolamenti delle Aule[53].

Ciò condurrebbe a due possibili esiti.

In primo luogo, una costituzionalizzazione di tali compagini aprirebbe le porte alla Consulta per affermare la possibilità per questi soggetti di adire la Corte mediante il conflitto di attribuzioni. Basti qui rammentare che nell'ordinanza n. 17/2019 della Consulta si è rilevata la possibilità solamente in capo al singolo onorevole di essere parte di un giudizio di tal fatta, escludendo in via, sembra, tombale legittimazione ai gruppi, a prescindere dalla loro natura. Tale impostazione è stata, però, criticata da ampia dottrina, che ha, invece, sottolineato l'importanza di attribuire ad una compagine di minoranza una frazione di «"potere oppositorio" dotato di tono costituzionale»[54], anche perché non può che apparire paradossale negare la legittimazione ad

[49] Sulla necessità di operare in tal senso (anche in contrapposizione, di base, rispetto al disegno così "rivoluzionario" del premierato) pare vi sia ampia concordia in dottrina: così, *ex multis*, R. BORRELLO, *Riforme sì, ma ragionevolmente "minimaliste"*, in *Federalismi.it, paper,* 7 giugno 2023, 7; L. CASSETTI, *Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito*, in *Federalismi.it*, *paper,* 7 giugno 2023; A. SCIORTINO, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*, in *Federalismi.it*, *paper,* 7 giugno 2023, 5 ss.; S. CECCANTI, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, in *Federalismi.it*, *paper,* 7 giugno 2023; R. BALDUZZI, *Riforme: un approccio graduale*, in *Federalismi.it*, *paper,* 7 giugno 2023; A. LAMBERTI, *Forma di governo e crisi del sistema politico tra riforme a costituzione invariata e "razionalizzazione del parlamentarismo"*, in *Federalismi.it*, *paper,* 7 giugno 2023; M. D'AMICO, *Verso le riforme istituzionali: quali problematiche e quali prospettive*, in *Federalismi.it*, *paper,* 7 giugno 2023 e N. LUPO, *Revisioni costituzionali "puntuali" e "a tappe" della forma di governo. Perché no?,* in G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA e F. VARI (curr.), *Riforme istituzionali e forme di governo,* cit., 265 ss.

[50] Si rinvia alle considerazioni espresse a tal proposito a A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi,* in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2023, LXIX e M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale,* in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2023, XXIV ss. Sull'opportunità – e, anzi, la necessità – di costruire uno statuto dell'opposizione in senso tecnico (che comprenda anche un innalzamento, costituzionale e regolamentare dei *quorum* richiesti per certe deliberazioni o altre specificità), nel senso di «ridefinire le regole giuridiche che presiedono alla distribuzione del potere politico tra gli organi istituzionali dello stato, trattandosi di istituto che, prima ancora che salvaguardare i diritti delle minoranze, condiziona la fisionomia della forma di governo»: così, G. MATUCCI, *Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia,* in questa *Rivista*, fasc. II, 2024, 541, riprendendo l'opinione di 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 *Amministrazione in cammino*, 26 giugno 2016, 21, che argomenta della necessità di un'istituzionalizzazione dell'opposizione, che diverrebbe così non solo titolare delle funzioni di critica e di contrasto all'indirizzo del governo, ma pure svolgerebbe una funzione di alternativa organica all'esecutivo in carica.

[51] A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato",* in *Osservatorio AIC*, 1/2024, 87.

[52] G. MATUCCI, *Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia,* cit., 553.

[53] A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato",* cit., 87.

[54] G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza n. 17/2019 a sessant'anni dalla sent. n. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?,* in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019, 6, riprendendo A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare,* in *Federalismi.it*, 4/2019 e A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto,* in *Federalismi.it*, 4/2019, spec. 4.

agire al gruppo in quanto tale, ma consentire la medesima facoltà al parlamentare[55]. Da qui, l'auspicabilità di una revisione dell'impostazione del giudice delle leggi.

D'altro canto, costituzionalizzando le opposizioni, si giungerebbe a delinearne un vero e proprio "statuto", prevedendo, ad esempio, che, in caso di abusi del diritto operati dalla maggioranza, questi abbiano acceso ad un autonomo e a sé stante sistema di giustizia efficace e rispettante i canoni del giusto processo, con diritto di difesa, possibilità di contraddittorio ed imparzialità e terzietà dell'autorità giudicante, quale potrebbe essere il giudice costituzionale[56].

Così optando, si giungerebbe a delineare una nozione più composita e costruita di "opposizione", che verrebbe a qualificarsi "in senso stretto" come «quella forza politica che, contrapposta alla maggioranza nel voto di fiducia iniziale al governo, assume funzioni di controllo sul Governo stesso e di presentazione in Parlamento di un programma politico alternativo»[57]. Si tratta, quindi, non più di una questione meramente numerica, che ben si riconnette alla dizione, pure significativa, di "minoranza"[58], ma di una dimensione giuridica: l'opposizione si configura, a questo punto, come la minoranza politicamente qualificata «che si è opposta all'investitura di un determinato governo, all'approvazione, cioè, delle scelte degli uomini e della politica generale governativa»[59]. Essa, dunque, svolge un'«attività diretta a controllare l'operato del governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa»[60]. Si tratta, in altre parole, di un soggetto dotato di una sua specificità, che dissente da e contrasta con l'indirizzo espresso dalla maggioranza di governo, in una continua tensione "attiva", di lotta, traducendosi in «quel fascio ricco e variabile di facoltà organizzate al fine di rovesciare democraticamente il titolare in carica (The Incumbent)»[61].

Tutto ciò pare ancor più rilevante nel contesto attuale, in presenza di proposte di riforma istituzionale tendente ad un modello di premierato all'italiana[62].

---

[55] N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione,* in Federalismi.it, 4/2019, 9.

[56] G. MATUCCI, *Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia,* cit., 558. Sul punto si potrebbe valutare l'opportunità di introdurre un ricorso diretto da parte delle minoranze avanti alla Corte costituzionale, mancanza che appare, nel contesto del possibile premierato *introducendo*, sorprendente se si considera che nei sistemi a vocazione maggioritaria viene riconosciuto e valorizzato il ruolo dell'opposizione, con l'introduzione di istituti di garanzia, anche giurisdizionale, *ad hoc.* Sul punto si rinvia a R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana,* in Osservatorio sulle fonti, 3/2023, 37 ss.

[57] L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato,* cit., 69.

[58] S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 25 ss; A. RINELLA, *Materiali per uno studio su lo "Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare",* Trieste, 1999, 33 e F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano,* Firenze, 2001, 13 ss.

[59] A. MANZELLA, voce O*pposizione parlamentare,* in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990, 1.

[60] G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare,* in *Enciclopedia del Diritto,* vol. XXX, Milano, 1980, 532.

[61] M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari,* cit., 14, riprendendo G. ZUCCHINI, voce *Opposizione,* in N. BOBBIO e N. MATTEUCCI (curr.), *Dizionario di politica*, Torino, 1976, 666; G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, cit., 538 e L. MEZZETTI, *Opposizione politica, in Digesto IV,* vol. X, Torino, 1995, 349.

[62] Ci si riferisce all'A.S. n. 935 firmato da Giorgia Meloni e da Maria Elisabetta Alberti Casellati, che promuove l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e l'inserimento in Costituzione di un premio di maggioranza, su cui hanno avuto modo di esprimersi, *ex multis*, C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2023, XXVI ss.; M. DELLA MORTE, *Uno vale per tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. premierato,* in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2023, XXX ss.; T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici,* in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2023, XVII ss.; A. POGGI, *Elezione diretta del Presidente del Consiglio: razionalizzazione o mutamento della forma di governo parlamentare? In margine a due recenti disegni di legge di revisione costituzionale e al trentennale (e inconcludente) dibattito sulla riforma della forma di governo italiana,* in *Lo Stato*, 21/2023, 341 ss. e A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)*, in questa Rivista, fasc. III, 2023, 1063 ss.

Con tali premesse, non si può dimenticare che sono pure «i concreti comportamenti dei soggetti politici, a determinare la qualità, il ruolo e il valore del dibattito» all'interno delle Aule[63]. Le disposizioni, dunque, devono essere riempite di significato dalla prassi istituzionale, nel gioco a scacchiera tra maggioranze e minoranze nelle Assemblee.

Di conseguenza, è centrale inserire uno "statuto dell'opposizione", costituzionale e regolamentare, includendovi dei congegni per assicurare, sia fuori che dentro le Camere, la garanzia del dissenso, del contraddittorio tra singolo e gruppi e di ricorso ad un giudice terzo ed imparziale[64], cui deve unirsi una nuova educazione culturale della classe politica, chiamata a fare buon uso degli strumenti a sua disposizione, al fine di favorire un reale dialogo tra posizioni contrapposte per raggiungere il benessere della società e del Paese.

Tutto ciò risulta fondamentale per evitare di ricadere in una "*House of Cards*", fatta di intrighi, complotti e compromessi, all'italiana, soprattutto al fine di favorire un confronto, che può e deve essere proficuo, tra posizioni contrapposte, un vero e proprio libero «*marketplace of ideas*»[65] tra parlamentari.

[63] G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa,* cit., 112.

[64] Su questa necessità in particolare A. ALGOSTINO, *Premierato…purché capo sia*, cit., 130.

[65] Quest'espressione apparve per la prima volta nell'*opinion* dell'*Associate Justice* della *Supreme Court* degli Stati Uniti William O. Douglas nel caso *United States v. Rumely*, 345 U.S. 41, 56 (1953).

SECONDA SESSIONE

Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali

RELAZIONI

Michela Tuozzo*

Regionalismo differenziato e istituzioni collaborative: verso una "cooperazione competitiva"?

SOMMARIO: 1. La leale cooperazione al crocevia di un ibrido: il sistema regionale italiano tra ascendenze teoriche e frammentazione dei modelli. – 2. Il principio di leale cooperazione nei contesti federali classici: un modello per il regionalismo italiano? – 3. Questioni aperte della leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale. – 4. Le istituzioni della leale cooperazione. – 5. La leale collaborazione nella legge n. 86/2024 e nella sentenza n. 192/2024. – 6. Nuovi raccordi per nuove autonomie: la Commissione paritetica per le regioni differenziate tra legislazione e giurisprudenza. – 6. Conclusioni: la debole razionalizzazione dell'autonomia «positiva» e il futuro incerto del regionalismo differenziato

The essay analyzes the interaction between differentiated autonomy and the principle of loyal cooperation, examining Law No. 86/2024 and the recent Constitutional Court ruling No. 192/2024. The central question is whether the asymmetry clause in Article 116, paragraph 3, of the Constitution can coexist with the cooperative model outlined in our form of state and in what ways.

Starting from the premise that cooperative models are not easily reconciled with asymmetric structures, which reflect dual-competitive frameworks, the analysis aims to define the prevailing inspiration behind Italian regionalism and how it influences the concrete functioning of legal institutions.

These parameters help explore the interaction between cooperation through acts and cooperation through bodies, as introduced by Law No. 86/2024.

The question to be answered is whether there has been a "competitive drift" of loyal cooperation. This will be considered in the context of the text and the Constitutional Court's ruling No. 192/2024, which limited the dual competitive dynamic.

1. *La leale cooperazione al crocevia di un ibrido: il sistema regionale italiano tra ascendenze teoriche e frammentazione dei modelli*

Il saggio prova a rispondere al quesito sulle sorti del principio di leale cooperazione a seguito dell'introduzione dell'autonomia differenziata e della sua rimodulazione nella sent. n. 192/2024, cercando di comprendere se la coesistenza di una clausola di asimmetria quale quella contenuta nell'art. 116, co. 3, Cost. con il principio cooperativo (o, come scrive la Corte costituzionale, con un *modello* cooperativo *tout court*) sia possibile e in quali forme.

Il presupposto da cui muove il saggio è quello secondo cui gli idealtipi cooperativi difficilmente si accordano con sistemi di tipo asimmetrico: questi ultimi, piuttosto, sono generalmente ascritti ad archetipi di tipo duale-competitivo[1].

Naturalmente, gli *idealtipi* o i modelli "in purezza" non trovano attuazione puntuale nelle concrete dinamiche ordinamentali. Tuttavia, il fatto che un sistema si ispiri *prevalentemente* a un

* Ricercatrice di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Una dimostrazione estesa di questo assunto (e delle conseguenze che ne discendono in tema di rapporti tra Centro e periferia) si trova in O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2011, 161 ss., spec. 166. Sulle vie possibili dell'esperienza teorica e pratica del federalismo: L.M. BASSANI, W. STEWART, A. VITALE, *I concetti del federalismo*, Milano, 1995.

modello duale-competitivo o a uno duale-garantista o cooperativo o funzionale condiziona la resa complessiva di singoli istituti, e dei principi costituzionali, per cui si può affermare che questi ultimi funzionano in maniera complessivamente differente a seconda delle realtà in cui si calano e del sistema con cui *prevalentemente* reagiscono[2].

Il principio di leale cooperazione è in grado di orientare i rapporti della forma di Stato regionale in senso integrativo[3], coniugando l'autonomia degli enti politici sub-centrali e l'unità dell'ordinamento[4], «nel contesto di una concezione interventista dello Stato nell'economia e nei rapporti sociali»[5]. Quando il principio cooperativo è stato tale da condizionare il *modello* di federalismo si è rivelato quello che «*storicamente* ha meglio servito la realizzazione dei diritti», specie di quelli a vocazione sociale, realizzando l'eguaglianza dei medesimi e superando l'antinomia – vera o presunta – tra federalismo ed eguaglianza[6].

Il principio di leale cooperazione ha natura proteiforme[7]: per questa ragione, si è adattato anche a sistemi di tipo prevalentemente duale, temperandone l'eccessiva rigidità, specie nel riparto di competenze. Le forme del suo inveramento sono molteplici ma possono ricondursi alla grande divisione tra cooperazione tramite raccordi per organi – che prevede la partecipazione delle regioni alle attività di indirizzo e normative statali – e per atti – ossia tramite strumenti con cui le regioni sono inserite in procedimenti volti a integrare a monte o a valle gli atti normativi statali[8].

Nell'esperienza italiana il principio di leale cooperazione è emerso specialmente dalla giurisprudenza costituzionale; tuttavia si può affermare che esso affondi la proprie radici nell'architettura costituzionale e nella forma di Stato[9], consegnando un metodo per l'esercizio delle attribuzioni costituzionali nel verso dell'unità e nel rispetto del pluralismo «in ogni ipotesi, [come la presente], nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione» (Corte cost., sent. n. 177/1988). Specificamente nel contesto del pluralismo territoriale repubblicano, la Corte costituzionale ha trovato il fondamento del principio nell'art. 97 Cost. e, successivamente, nell'art. 5 Cost. Esso era, quindi, originariamente elaborato per garantire che le reciproche integrazioni tra l'amministrazione statale e quelle regionali

---

[2] Sul metodo di analisi giuridica come lo studio delle categorie calato nei processi A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 52 ss.

[3] R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, 47, parla di un principio immanente e a intensità variabile nello Stato composto. Per la giurisprudenza si v. da ultimo Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 considerato in diritto, ma anche sent. nn. 121/2010, 40/2022 e 87/2024.

[4] In tal senso, non è un caso, infatti, che la Corte costituzionale abbia rinvenuto il fondamento di questo principio direttamente nell'art. 5 Cost., già prima che la riforma del 2001 introducesse significative innovazioni all'art. 120 Cost. Del resto la Corte già prima della riforma del titolo V, in riferimento ai rapporti tra Centro e le regioni speciali, aveva affermato l'esigenza d'una stretta collaborazione per superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti esercitano funzioni diverse sullo stesso bene (sent. n. 49/1958).

[5] P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 476. A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di Stato*, in Id., *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, 117 ss.

[6] S. PARISI, *Diritti in equilibrio. Stato, Regioni e cooperazione in un nuovo welfare*, Napoli, 2025, 22.

[7] A. MACMAHON (ed.), *Federalism: mature and emergent*, New York, 1955, spec. V.

[8] P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali*, cit. 496; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, 39 ss.

[9] R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. diritto costituzionale*, 1996, 5 ss.; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, 325; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino 2004, 294; C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 19/2022, 45.

avvenissero per realizzare il buon andamento dell'amministrazione e la tutela l'interesse nazionale[10].

A seguito della riforma del testo costituzionale, il principio di leale cooperazione – testualmente previsto solo con riferimento ai poteri sostitutivi statali straordinari ex art. 120, co. 2, Cost. – convive con un impianto ibrido da alcuni additato come duale[11] e con la clausola di asimmetria *ex* art. 116, co. 3, pure tipica di sistemi duali. Nella nuova formulazione del Titolo V, il senso dell'art. 5 Cost. cambia, perché non è più di protezione delle autonomie ma di loro promozione[12], e con esso muta anche il principio di leale cooperazione. Esso non opera più solo sul piano delle modalità di esercizio delle competenze, ma, incide anche sull'individuazione delle esigenze unitarie e sulla stessa titolarità delle funzioni, a seguito delle nuovi vesti del principio di sussidiarietà[13].

Da ultimo, con la sentenza n. 192/2024, la Corte costituzionale ha impresso una nuova finalità alla leale cooperazione: «di concorrere all'attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si fondano»[14]. È qui però prematuro commentare i risvolti di tale nuova indicazione.

Alla luce di questa breve premessa, il testo proverà a rispondere ai quesiti circa il modo in cui la leale cooperazione e la clausola asimmetrica interagiscono tra loro, osservando criticamente le soluzioni espresse dal legislatore ordinario per la loro conciliazione e senza tralasciare la posizione assunta dalla Corte costituzionale sul punto.

Ciò posto, la prima parte del testo è dedicata alla ricostruzione delle coordinate del regionalismo italiano, per evidenziare il modo in cui la presenza del principio di leale cooperazione, scritto con riferimento a una specifica norma costituzionale, possa o meno servire a identificare quello italiano come modello *prevalentemente* cooperativo.

In particolare, dopo aver ricostruito la resa generale del principio cooperativo in sistemi regionali a vocazione differente (duale o cooperativa) (§ 2), si proverà a capire in che modo la giurisprudenza costituzionale lo ha declinato nel tempo e quale uso ne ha fatto, agendo prevalentemente sulla cooperazione per atti (§ 3); quanto alla cooperazione per organi, poi, sarà analizzato il funzionamento del sistema delle conferenze (§ 4).

La seconda parte del lavoro è dedicata al modo in cui il principio di leale cooperazione interagisce con la clausola di asimmetria *ex* art. 116, co. 3, come declinato dalla legge n. 86/2024: in particolare, nel § 5 saranno esaminate le forme di cooperazione per *atti* nella legge citata e nella sent. n. 192/2024; nel § 6 saranno analizzati, invece, gli *organi* di cooperazione bilaterale previsti per le regioni differenziate, guardando anche all'esperienza delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti delle Regioni speciali, il cui ruolo ha determinato «il rendimento delle diverse Regioni ad autonomia speciale»[15].

Da ultimo, il § 7 è dedicato alle conclusioni in cui si formula un giudizio complessivo sulla operazione di armonizzazione tra clausola di asimmetria e principio cooperativo, al fine di comprendere se possa dirsi riuscita o meno.

---

[10] Si veda A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino 2004, 416 ss.

[11] A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2002.

[12] A. D'ATENA, Rieggendo l'art. 5 Cost., in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2024, 1621.

[13] A. COSTANZO, *Il principio di proporzionata collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2008, 2799 ss.

[14] M.A. SCURATI MANZONI (a cura di), *Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio studi Corte costituzionale, 2025, 13.

[15] G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, cit., 112.

2. *Il principio di leale cooperazione nei contesti federali classici: un modello per il regionalismo italiano?*

Non è operazione agevole quella di catturare in poche parole la cifra del principio di leale cooperazione, proprio alla luce della sua segnalata natura *proteiforme*[16].

Troppo note per essere ancora qui riassunte nel dettaglio le vicende che hanno portato a delineare la fisionomia e il concreto *modus operandi* del principio nelle esperienze federali classiche: una rapida incursione sarà qui sufficiente. All'esito della stessa, si potrà aggiungere qualcosa sulla vocazione cooperativa del regionalismo italiano emergente dal *testo* costituzionale.

Nelle due esperienze più note di federalismo cooperativo maturate negli Stati Uniti e in Germania «la tendenza ad accrescere i poteri dello stato centrale» si è dimostrata conseguenziale «al passaggio dal modello liberale classico a quello "sociale"», posto che «l'"interventismo" statale che, al di là di un certo livello, non può efficacemente realizzarsi, in un contesto federale, se non dal centro»[17].

Alla fine degli anni Venti del secolo scorso, negli Stati Uniti d'America la trasformazione del "vecchio" federalismo duale/garantista – utilizzando la formula coniata da Corwin[18] – al quale la Costituzione del 1787 era ispirata, lascia spazio a un nuovo assetto istituzionale. Questo cambiamento è il risultato di un intervento del legislatore di revisione, dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte Suprema, sollecitata dalle spinte del Governo centrale[19]. In questo senso, il federalismo cooperativo si dimostra funzionale all'attuazione del *New Deal* di Roosevelt e delle politiche economiche keynesiane, concepite per affrontare la crisi del 1929. Nonostante l'assenza di una tutela diretta dei diritti sociali nella Costituzione statunitense, la cooperazione ha trasformato l'assetto federale in uno strumento efficace di coordinamento e di intervento nell'economia con effetti sul piano sociale[20]. Il modello cooperativo, compensativo della perdita di autonomia dei singoli Stati, si dimostra essere anche quello più armonico con lo stato sociale, perché funzionale al «raggiungimento di condizioni di vita uniformi all'interno dell'ordinamento giuridico generale e/o l'adempimento adeguato di compiti che le singole entità statali non riescono a svolgere da sole»[21].

Una declinazione peculiare della leale cooperazione si è avuta, poi, nell'esperienza tedesca. In questo ordinamento, il principio di leale cooperazione è riconducibile al principio di *lealtà federale*, ossia alla *Bundestreue* elaborata da Smend[22]. In base ad essa, i rapporti tra Monarchia e Stati avrebbero dovuto ispirarsi a un comportamento di fedeltà e lealtà verso l'Unione, nell'adempimento dei doveri costituzionali verso il Patto e, dunque, verso i soggetti federati.

Ripercorrendo la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, la dottrina ha messo in luce che il modo di presentarsi del principio non ha inciso tanto sulla distribuzione delle competenze, come avvenuto nell'esperienza statunitense, quanto piuttosto sul loro modo di

[16] V. nota 7.

[17] Così G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2000, voce consultata online, par. 5.

[18] E.S. CORWIN, *The twilight of the Supreme Court: A history of our constitutional theory*, New Haven, 1934, 47-48.

[19] D.P. CURRIE, *Il federalismo statunitense*, in A. Pace (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1977, 41 ss.

[20] C. BOLOGNA, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010, 41 ss.; S. PARISI, *Diritti in equilibrio*, cit., 43 ss.

[21] R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 241.

[22] R, SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1923), trad. ita. in *Costituzione e diritto costituzionale*, a cura di F. Fiore, J. Luther, Milano, 1988.

esercizio, affinché vi sia considerazione reciproca degli interessi del *Bund* e dei *Lander*[23]. Neppure la riforma del 2006[24] con la separazione delle competenze, ha inciso sul "consociativismo politico" (*Politikverflechtung*) tra il governo federale e quello degli stati[25]; anzi, il processo decisionale improntato alla condivisione si è rivelato in grado di disinnescare «i fattori di potenziale conflittualità»[26]. La recente riforma sul cd. freno all'indebitamento dell'art. 109, co. 3, Legge fondamentale, potrebbe però mettere in crisi tale paradigma, pertanto sarà utile osservarne gli sviluppi[27].

Il modello competitivo o duale è speculare al primo nel rapporto della forma di stato e dei rapporti tra centro e autonomia. Precisamente, l'aumento di spazi di cd. autonomia negativa[28] (libertà *dal* centro) corrisponde «al periodo del capitalismo non regolato» e dunque al «relativo non-intervento dello Stato nei rapporti economici e sociali»[29]; esso inoltre comporta la riduzione in modo differenziato degli spazi di codecisione, di integrazione e simmetria. Le ricadute sull'equiordinazione dei singoli Stati sono intuibili: «alcune parti, alcuni lembi di periferia, pretendono di relazionarsi direttamente col centro, con l'intero, in forma singolare e non più collettiva; ossia – forti del peso economico-finanziario e dell'influenza acquisita – non si confrontano più col centro nelle sedi comuni e multilaterali di raccordo e codecisione, ma preferiscono curare i loro interessi attraverso una negoziazione bilaterale con il governo centrale»[30].

Tra gli elementi dell'idealtipo cooperativo descritti vi è poi quindi quello relativo all'eguaglianza tra i livelli di governo che partecipano alla decisione comune, che dà vita a una cooperazione orizzontale – quando vi sia parificazione – o, all'inverso, verticale. È stato messo in luce che anche quando vi sia la parificazione tra gli enti invero lo Stato si trova sempre in una posizione "più uguale" degli altri; dunque, il rendimento del modulo cooperativo è dato non solo dalla natura più o meno verticale del potere centrale, ma anche dall'immanenza della supremazia statale[31]. Alla centralità statale nei sistemi cooperativi si lega una specifica attenzione al tema dell'eguaglianza dei diritti: è noto infatti che un funzionamento cooperativo del federalismo accentua la dimensione individualistica della tutela dei diritti a prescindere dal territorio di residenza[32].

Alla luce di questa rapida digressione comparata, si può leggere la vicenda italiana della cooperazione. Emergono, invero, due spinte opposte, stratificatesi nel testo costituzionale del 1947

---

[23] A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?,* Milano, 1995, 50 ss.; Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, cit., 241 ss.; R. BIFULCO, *Il federalismo nel secolo XXI: un resoconto della riforma costituzionale tedesca del 2006*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 225 ss.

[24] Su cui J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, 2007, in *Issirfa* (ult. consult. 15/2/2025); J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni de federalismo*, 2/2007, 193 ss.

[25] A. BENZ, J. SONNICKSEN, *Advancing Backwards: Why Institutional Reform of German Federalism Reinforced Joint Decision-Making*, in *The Journal of Federalism*, vol. 48, 1/2017, 134 ss.

[26] A. DE PETRIS, *Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un* Sonderweg *irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?,* in *Istituzioni del federalismo*, 2/2018, 432.

[27] Si segnala a tal proposito la critica di Peter Huber sull'indebolimento dell'autonomia dei Lander: *„Die Regelung wäre ein Staatsstreich"*, in *Faz.net*, 20 marzo 2025.

[28] La formula autonomia negativa e positiva (sulla falsariga delle libertà) letta attraverso l'esperienza del federalismo competitivo e cooperativo si deve a O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit., 161 ss.

[29] A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1/1983, 43 ss.

[30] O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit., 167.

[31] M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, 1320.

[32] G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit.

e accentuate dalla riforma nel 2001[33]. Difatti, la presenza (almeno nel *testo*) di un regionalismo duale-garantista (dovuto all'enumerazione delle materie, alla loro giustiziabilità e all'esclusività delle competenze amministrative) si coniuga a un'impronta che valorizza la trama solidaristica della Costituzione, insieme al principio personalista e a quello di eguaglianza (artt. 5, 2 e 3 Cost.). Sembra, insomma, che sussista un'aporia tra principi costituzionali – volti a rafforzare la pari dignità sociale dei *cittadini* – e la custodia di spazi di autonomia politica – che valorizzerebbe la differenziazione tra *territori*[34].

Le cose sembrano mutare con l'avvento della l. cost. n. 3/2001. Superata la concezione per la quale il Centro dovrebbe svolgere un ruolo tutorio[35] nei confronti delle autonomie, sembrava potersi dare risalto a una gerarchia soltanto *funzionale* (tramite il principio di sussidierietà e i poteri sostitutivi straordinari) dello Stato nei confronti delle regioni.

Anche se, nell'opinione di alcuni, non vi è stato il totale stravolgimento dell'assetto precedente, la riforma del titolo V ha condotto ad almeno tre cambiamenti che, ai fini di questo scritto, si segnalano. Si tratta sia di istituti che innestano (fragili) elementi cooperativi su un *plafond* sostanzialmente duale-garantista, sia di elementi che accentuano la componente competitiva dei sistemi duali; ossia: i) il riferimento espresso alla leale cooperazione nel solo art. 120, co. 2, Cost. (nella perdurante assenza di una Camera delle regioni); ii) il legame tra solidarietà infraterritoriale[36] e l'attuazione di meccanismi di perequazione finanziaria, la cui introduzione è una prerogativa del legislatore; iii) la previsione della clausola di *ulteriore* differenziazione regionale[37], oltre alle ipotesi già riconosciute delle regioni speciali[38].

La scrittura di un nuovo *testo* costituzionale del titolo V - parte II sembrava preludere a una nuova stagione del regionalismo italiano. Tuttavia, anche dopo il 2001, nell'interpretazione del regionalismo nostrano e dei suoi modelli di riferimento, si è rivelata decisiva la giurisprudenza costituzionale che, pur nell'oscillazione tra caso e sistema[39], ha forgiato istituti e contribuito a «modellare le vicende del diritto regionale italiano»[40]. Difatti, in assenza di istituti e organi in grado

---

[33] Sulle influenze della Costituzione della II Repubblica spagnola del 1931 F. ABBONDANTE, S. PRISCO, *I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici*, in *Liber amicorum di Pasquale Costanzo*, in questa Rivista, 2020, spec. 4 ss.

[34] A. RUGGERI, *Territorio, persone, Costituzione*, in *Diritti regionali*, 3/2018, la coesione sociale dei cittadini «al pari della dignità alla cui salvaguardia s'indirizza, non conosce luoghi ma persone» (26); S. PARISI, *Orientarsi con le stelle: regionalismo differenziato, unità repubblicana, principi costituzionali*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomia speciale e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, 2023, sui principi di eguaglianza e solidarietà che indirizzate alle asimmetrie territoriali dovrebbero: «scongiurare diseguaglianze tra cittadini nella fruizione dei diritti e dei servizi pubblici» (302); L. RONCHETTI, *Il Molise come Isola? La XX Regione d'Italia e la giustizia sociale*, in *Le Regioni*, 2-3/2023, 349. Sull'unità dell'art. 5 come garanzia dell'uguale prestazione dei diritti sociali e civili dei cittadini D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023, 37. Sia consentito M. TUOZZO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei processi di trasformazione della forma di Stato. Asimmetrie regionale e diseguaglianze dei cittadini*, in Costituzionalismo.it, 2/2022, 176.

[35] A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 73.

[36] S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in Diritti fondamentali, 1/2019, 2 ss.

[37] In tal senso M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, 142.

[38] Discussa è la questione se il lep siano istituti che favoriscono la competizione o siano strumento per l'eguaglianza. Rinvio a: M. LUCIANI, *A mo' di conclusione. Le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova 1997, spec. 260; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino 2004, 80 ss.

[39] A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, 1/2024, 13 ss.

[40] In questi termini, P. GIANGASPERO, in S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna 2022, spec. 73.

di tradurre la prima parte (principi) della Costituzione, la giurisprudenza è stata investita dell'obiettivo di orientare il titolo V della Costituzione al principio dell'art. 5[41].

Si comprende allora come la normatività della leale cooperazione si collochi a cavallo tra il principio[42] e la regola: da cui consegue che, nel primo caso, l'inteprete dovrà affrontare un problema di bilanciamento, mentre solo nel secondo caso le regole sulla collaborazione (sia riferite al funzionamento di organi cooperativi, sia concernenti atti di raccordo) saranno applicabili nella formula «*all - or - nothing fashion*»[43].

A questo punto è, dunque, indispensabile capire se la Corte ha spostato il pendolo del modello regionale italiano sul versante cooperativo e, dopo, in che modo ha interpretato la clausola di asimmetria.

3. *Questioni aperte della leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale*

La Corte costituzionale riconosce alla leale collaborazione la funzione di «presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni» e che alla luce della sua «elasticità e la sua adattabilità» essa è particolarmente ideona «a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (sent. n. 31/2006).

Il principio di leale cooperazione si pone come metodo di lavoro tra il fare da sé dello Stato e quello delle regioni, «preso atto che una rigida separazione degli ambiti di interesse nazionale da quelli di interesse locale risulta impossibile o, quanto meno, inopportuna in relazione alla struttura e alle esigenze degli Stati contemporanei»[44].

Difatti, la divisione delle competenze per materie soffre di una dose elevata di astrattezza[45], che nel passaggio alla concretezza e all'esperienza reale si scontra con la necessità di dover legiferare non per compartimenti ma in relazione alle politiche pubbliche. Se ciò è vero, allora, l'assegnazione delle competenze per materie è destinata a incrociarsi inevitabilmente con l'esigenza di raccordare più livelli di governo.

Dai modelli alla resa degli stessi, tuttavia, non può essere trascurato il fatto che il principio di leale cooperazione, da meccanismo di integrazione tra unità e differenziazione, nella

---

[41] B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 31. Sul ruolo di supplenza al legislatore assunto dalla Corte costituzionale per dare attuazione al riformato titolo V si veda S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, 86 ss. Sugli aspetti patologici della produzione giurisprudenziale del diritto circa l'archetipo privatista e la rottura del rapporto tra politica e diritto, v. A. LUCARELLI, *Diritto e conflitti nell'incertezza della produzione giuridica*, in Rivista AIC, 3/2024, 77 ss.

[42] Sulla leale cooperazione come principio al rovescio della separazione dei poteri R. BIN, *Il principio di leale cooperazione tra i poteri dello Stato*, cit., 3 ss. Sulla leale cooperazione come principio supremo dell'ordinamento v. Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2015, 241 ss. Distingue tra principio, istituti e istituzioni della leale cooperazione S. PARISI, *Diritti in equilibrio. Stato, Regioni e cooperazione in un nuovo welfare*, Napoli, 2025, 14. Sul rapporto tra principio a vocazione generale, collocazione settoriale in Costituzione e criterio di giudizio C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del* judicial regionalism. *Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 909 ss.

La giurisprudenza costituzionale, sulla base delle pregresse pronunce sulla leale cooperazione con la sentenza n. 187/1985, riconosce rango costituzionale al principio di leale cooperazione nelle relazioni tra Stato e Regioni (sent. n. 550/1990) e «trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 Cost.» (sent. n. 19/1997).

[43] S. BARTOLE, *Princìpi generali del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, 1986, Milano, 513, richiamando Dworkin. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 147 ss.

[44] G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modello strutture procedimenti*, Napoli, 2006, 47.

[45] Come era stato preconizzato da L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale,* in *Foro amministrativo*, 3/1971, opinione poi ripresa e soggetta al vaglio della dottrina, specialmente in S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.

giurisprudenza della Corte costituzionale ha finito per avvantaggiare la competenza statale per una «paradossale eterogenesi dei fini»[46].

L'atteggiamento della Corte è per certi versi ambiguo: poiché da un lato promuove la leale cooperazione, ma dall'altro lato manca di valorizzarne il contenuto integrativo quando ce lo si aspetterebbe (come nei casi delle interferenze o della chiamata in sussidiarietà). Al contempo occorre tenere presente che nell'analisi della giurisprudenza della Corte la casistica prevale sulla sistematica. Di conseguenza, pur avendo contribuito a enunciare[47] «un principio che è trattato alla stregua di un tratto permanente del sistema costituzionale»[48], non è possibile ricavare da tali pronunce indicazioni ordinamentali tali da garantire un'effettiva partecipazione delle autonomie alla determinazione delle politiche pubbliche[49].

È noto, infatti, che la Corte abbia più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Nè il procedimento legislativo è vincolato al contenuto delle intese, accordi o pareri espressi nelle sedi di raccordo. Le procedure di cooperazione e di concertazione in sede di Conferenza unificata sono rilevanti solo se imposte, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (sent. n. 437/2001).

La Corte, infatti, riconosce la valenza della leale collaborazione «in relazione alle singole disposizioni di disciplina della fase di *attuazione* delle disposizioni stesse» (Corte cost. sent. n. 186/2004, corsivo non testuale). In aggiunta l'intensità e gli strumenti della leale collaborazione variano «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sent. n. 62/2005).

Tale percorso giurisprudenziale, com'è noto, ha trovato una sola eccezione con riferimento al decreto legislativo nella sentenza n. 251/2016[50] (che ad oggi rimane un caso isolato). In questo caso la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale della legge di delega a causa della mancata previsione di un vincolo collaborativo procedurale forte (l'intesa in luogo del parere). Si tratta quindi di una sentenza che non poteva invertire la sorte del principio cooperativo nell'*iter legis* per almeno tre ragioni: 1) la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi; 2) la similitudine tra attuazione legislativa e decreto delegato come strumento di attuazione delle disposizioni legislative; 3) l'oggetto della riforma scrutinato dalla Corte e la legittimazione dei titoli competenziali rientrante tra quelli (esclusivi) dello Stato e quelli (residuali) della regione.

Dalla giurisprudenza costituzionale è possibile ricavare linee di tendenza, da cui emerge la valorizzazione del principio coopeativo in tre principali filoni (di seguito illustrati). In essi sembra che il principio supplisca l'assenza di istituti cooperativi e ciò avviene quando:

- sia impossibile per la Corte risolvere i casi di concorrenza di competenze, ossia di norme che si pongono all'incrocio di diverse competenze attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, a quella concorrente e infine a quella residuale «senza che

---

[46] S. PARISI, *Argomentare e "centralizzare":* patterns *(giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in *Osservatorio AIC*, 2/2016, 12.

[47] Di recente sul tema C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del* judicial regionalism. *Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 909 ss.

[48] S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004 , 425-426.

[49] Così S. PAJNO, *I raccordi fra gli enti territoriali come "condizione" dell'autonomia*, in *Diritti regionali*, 3/2022, 816.

[50] In tema, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2017; M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti legislativi attuativi*, in *Giur. Cost*., 6/2016, spec. 2441; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *Questione giustizia*, gennaio 2017; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, 25/2016; S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della p.a. la Corte aprealla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18.1.2017.

(in termini "qualitativi" o "quantitativi") sia individuabile un àmbito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri» (sentenze nn. 140/2015; 237/2009; 219/2005). Per tale motivo l'intervento legislativo statale è legittimo solo ove impieghi la leale collaborazione (sent. 35/2021).

- Nei casi di finanziamento statale, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente). Per salvaguardare tali competenze «la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali» (sentenze nn. 65/2016; 114/2022; 130/2024).
- Nella chiamata in sussidiarietà, dove la disciplina statale deve prefigurare «un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303/2003 e da ultimo n. 31/2024).

In conclusione dalla giurisprudenza costituzionale emerge che l'intesa non rappresenti un passaggio obbligato nel procedimento legislativo e quando la stessa sia raggiunta, a monte dell'atto legislativo, comporti un vincolo politico ma non giuridico[51].

4. *Le istituzioni della leale collaborazione*

L'istituzione di raccordi organizzativi sotto forma di Conferenze si deve alla volontà di superare la rigidità del modello garantista su impulso della Corte costituzionale, affinché si affermassero forme di coordinamento anziché di separazione rispetto alla delimitazione delle competenze. Anche dall'*Indagine conoscitiva attuata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali* nel 1980 emerse l'esigenza di prevedere soluzioni di tipo organizzativo-istituzionale per consentire alle regioni di partecipare all'elaborazione delle linee della politica generale nazionale[52].

Il passaggio dalla cooperazione per atti a quella per organi, con l'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, all'epoca non si inseriva in nessun modello di regionalismo, tantomeno quindi in quello cooperativo[53].

Con la l. n. 400/1988, le successive riforme Bassanini e del Titolo V, pur assegnando una specifica struttura alla leale cooperazione, il sistema di relazioni interistituzionali ha mantenuto un basso livello di procedimentalizzazione e non è riuscito a imporsi come volano di autonomia «positiva» nel rapporto con il Centro.

A sostegno di tale tesi si approfondiranno tre elementi: l'informalità del funzionamento all'interno delle Conferenza; la rilevanza delle pronunce della Corte nel riconoscere la normatività dei moduli cooperaivi; e, infine, alcuni casi recenti di *impasse* decisionali. Le prime due vicende evidenziano i limiti della leale cooperazione "per organi" a realizzare moduli paritari con lo Stato; il terzo guarda invece alle leale cooperazione tra le medesime regioni all'interno della Conferenza.

Uno degli elementi indefettibili delle Conferenze è l'informalità procedurale, che è causa ed effetto del fatto che le medesime svolgono compiti di informazione, consultazione e raccordo, in

[51] C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2010, 475.

[52] A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Aggiornamento III, 1999, 418 ss.

[53] I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, cit., 289.

relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale (art. 12, l. n. 400/1988)[54]. Utile allora è il richiamo per cenni di alcune carattestiche.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano fu istituita dal d.P.C.M. del 12 ottobre 1983 affinché il Presidente del Consiglio dei Ministri potesse conoscere le esigenze di regioni e province autonome «in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale». Con la l. n. 400/1988 la Conferenza Stato-Regioni ha acquisito il suo fondamento in un atto legislativo, una durata permanente, la composizione mista dell'organo, un più intenso e ampio numero di compiti di informazione, consultazione e raccordo (ridefinite e ampliati dal d.lgs. n. 281/1997 e dalla l. n. 234/2012). La Conferenza è rimasta un organo che ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presieduta e convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo definisce l'ordine del giorno, invita i Ministri interessati e riferisce periodicamente alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle attività della Conferenza.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che non si tratta di un organo statale: esso è deputato a manifestare gli orientamenti sia dello Stato che delle regioni, essendo la sede privilegiata «del confronto e della negoziazione politica (…) al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per ''attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)» (sent. n. 116/1994, cons. in diritto 8, penult. capoverso).

A partire dall'interpretazione dell'art. 12, l. 400/1988 la Corte ha affermato che la Conferenza possiede «attribuzioni più "politiche" che "amministrative"»[55] (sentt. 263/1992 e 333/1995), senonchè l'aumento delle sue attività sia nell'ambito delle competenze legislative che dei compiti amministrativi[56] (oltre le ipotesi stabilite dal d.lgs. 281/1997), hanno dirottato la vocazione politica dell'organo verso una di tipo amministrativo[57].

Dall'unione con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali sulle questioni di interesse comune si svolge la Conferenza unificata che è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno. La Conferenza unificata promuove intese e accordi tra i diversi livelli di governo; esprime pareri su temi rilevanti; acquisisce designazioni di rappresentanti delle autonomie locali; assicura lo scambio di informazioni e dati; svolge attività di indirizzo. L'assenso delle autonomie (regioni, province, comuni, comunità montane) e del Governo è necessario per le deliberazioni. In caso di mancata unanimità, l'approvazione avviene a maggioranza separata dei rappresentanti di ciascun gruppo (regioni e autonomie locali).

Sebbene i compiti assegnati alle Conferenze siano per lo più di natura consultiva non si può sottovalutare il fatto che esse partecipano con gli organi della decisione politica e legislativa alla definizione dell'inidirizzo politico-amministrativo[58].

---

[54] Sulla funzione di indirizzo e coordinamento S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 149; di recente A. LAURO, *La Conferenza Stato-Regioni: fra raccordo ed indirizzo*, in Federalismi.it, 26/2024, 196 ss.

[55] F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in Osservatorio sulle fonti, 1/2019, 14.

[56] Come dimostrato da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, cit., 290 ss.

[57] F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del* 1988, cit., 15.

[58] A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in Rivista AIC, 3/2019, scrive che le Conferenze «consentono la partecipazione degli enti sub-statali al livello degli Esecutivi; una dimensione, quest'ultima, che non può certo essere trascurata se si considera l'importanza che il Governo ha ormai da tempo assunto nella dinamica istituzionale, al controllo che tale organo esercita, di fatto, sulla maggioranza parlamentare, alla circostanza che le decisioni importanti

Il funzionamento interno è retto da regole per lo più convenzionali e informali, con riguardo a molteplici aspetti, così il suo rendimento pare piegato alle contigenze politiche.

A tal proposito si consideri l'incertezza sulla composizione (per la parte dei membri variabili) delle Conferenze e sul *quorum* per la validità della deliberazione. Mancano regole che fissino un numero certo di riunioni da convocare, così come non è stabilito se la lealtà collaborativa è da intendere al partito di appartenenza dei presidenti di regione, o verso l'interesse territoriale. Per chiudere, critici sono il voto all'unanimità e la non vincolatività dei pareri espressi[59]. Ad ogni buon conto, la Corte costituzionale ha ricondotto tali caratteristiche alla natura *politica*[60] delle Conferenze, riconoscendo inoltre che in assenza di regole sul *modus procedendi* sia sufficiente che tutte le regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca di un accordo (sent. n. 206/2001).

Il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali è stato riconosciuto come la sede più qualificata per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione; tramite Conferenze, infatti, si sviluppa «il confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito ai quali si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (sent. n. 31/2006). Non in ultimo ha contribuito alla centralità luoghi di raccordo la perdurante assenza di una Camera delle regioni, già auspicata nel contesto della revisione del Titolo V[61].

Numerose sono state i tentativi di riforma, a partire da quanto emerso nell'*Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le Autonomie territoriali, con particolare riguardo al "Sistema delle Conferenze" - Approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016*. Ossia: i) un sistema fortemente subordinato al Governo, con limitata indipendenza e trasparenza decisionale[62]; ii) i tentativi delle regioni di bypassare le Conferenze con interlocuzioni dirette con il Parlamento, accordi autonomi, o l'utilizzo della Conferenza dei presidenti delle regioni per assicurare il potenziamento dei raccordi verticali[63].

Il ruolo delle Conferenze rimane critico anche se si osserva il loro potere di adottare accordi, pareri e intese nelle procedure statali. Difatti, anche quando proviene dalle Conferenze l'intensità del modulo collaborativo cambia «in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte» (sentenze nn. 31/2024, 6/2023, 62/2005). Vi sarà intesa in senso forte, quando il suo previo raggiungimento condiziona il buon esito del procedimento di

---

sono assunte proprio dall'Esecutivo e che, pertanto, se si vuole garantire un'effettiva partecipazione delle Regioni ai processi decisionali centrali incidenti più o meno direttamente sugli interessi di queste ultime, è necessario che la cooperazione abbia luogo anche tra l'Esecutivo statale e quelli regionali» (142).

Vi è un rapporto invero anche tra Conferenze e Parlamento, ove si pensi allo svolgimento di loro audizioni nel corso dell'istruttoria parlamentare, o al fatto che la Commissione bicamerale per le questioni regionali si è dotata di un regolamento interno per instaurare forme di collaborazione strutturate e periodiche con le Conferenze. In tema C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, 3/2021, 683-684.

[59] Tali aspetti sono approfonditi da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, cit., 304 ss.

[60] La Conferenza è e rimane sede di «concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e regioni - queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, *differenziate* -, confronto volto a raggiungere, *ove possibile*, una posizione comune» (Corte cost., sent. n. 206/2001, corsivi non testuali).

[61] Cfr. art. 11, l. cost. n. 3/2001.

[62] Sul cd. "paradosso delle Conferenze" E. GIANFRANCESCO, *Italian Regions participations to statal (and republican) life: Bicameralism, Chamber of Regions and Conferences*, in Italian Papers on Federalism, 2/2017, 22. L'informalità delle procedure è stata sì criticata, ma anche ritenuta utile per raggiungere compromessi tra gli interessi territoriali. Proposte migliorative sul suo funzionamento vengono da R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia: Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006.

[63] G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, 2022, 427-428, www.affariregionali.it.

chiamata in sussidiarietà (sent. n. 6/2004). L'intesa in senso forte è generalmente prevista quando emergono interessi che esigono una unitaria visione a livello nazionale ed un loro efficace coordinamento con gli altri connessi poteri in materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato (sent. 383/2005).

Il potenziale effetto paralizzante di siffatto schema ha condotto la Corte a riconoscere una obbligatorietà di carattere solo procedurale. Nei casi di atti a struttura necessariamente bilaterale (sent. n. 339/2005) è sufficiente garantire la ripetizione delle trattative, avvalendosi di strumenti specifici di mediazione, come la nomina di commissioni paritetiche o l'intervento di soggetti neutrali. A queste misure se ne possono aggiungere altre, come la partecipazione della Regione alle fasi preliminari del provvedimento statale (sentenze nn. 165 e 33/2011). Il superamento di eventuali divergenze in via unilaterale è legittimo solo dinanzi a comportamenti non collaborativi e di inerzia delle regioni (sent. n. 239/2013).

Se allora l'intesa produce un obbligo di mezzo e non di risultato, la dottrina[64] ha proposto di superare la differenza tra intesa forte e debole, visto che anche quando è richiesta la prima non è necessario giungere alla sua stipula, ma è sufficiente attivare ulteriori procedure collaborative. Per il superamento dell'intesa è in definitiva richiesto un assolvimento comportamentale, ossia «sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento» (sent. n. 239/2013).

Quando poi l'interesse regionale alla codecisione si attenua, la Corte considera sufficiente che la Conferenza esprima un parere[65]: «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» (sent. n. 62/2013).

Un ulteriore aspetto problematico delle Conferenze riguarda la trasformazione dei singoli interessi regionali in un interesse che rappresenti *tout court* le autonomie. Difatti, «le conferenze si fanno interpreti di una volontà che non può intendersi come la mera sommatoria di singoli interessi, ma è il frutto di un compromesso, di una mediazione, nell'ambito della quale l'interesse di un territorio può anche soccombere in nome di superiori esigenze generali manifestate dal centro o dal sistema regionale nel suo complesso»[66]. Non vi sono, però, mezzi idonei a evitare che la posizione delle singole regioni sia fagocitata da quella di altre o da ingerenze statali nella determinazione dell'interesse regionale.

Emblematica è la critica secondo la quale nel corso delle sedute: «le Regioni strutturalmente più deboli subiscono l'influenza di quelle più forti», nel senso che «le Regioni più forti non fungono da "traino per quelle più" deboli, ma, più brutalmente, dettano la linea»[67].

Si veda in tal senso il caso della recente determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, ex art. 27, co. 7, d.lgs. n. 68/2011 (essa si si svolge d'intesa tra Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze e Conferenza Stato-regioni). L'individuazione dei nuovi indicatori e pesi, effettuata con il d.m. 30 dicembre 2022 *Definizione dei nuovi criteri e dei pesi relativi per la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale standard,* ha integrato al criterio capitario quelli relativi al tasso di mortalità e alla deprivazione sociale. A tale esito si è tuttavia

[64] A. ANZON, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo"; le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 788.

[65] «È indubbio che l'intesa, debole o forte che sia, costituisce comunque un atto radicalmente diverso dal parere. Nel primo caso, infatti, la Conferenza Stato-Regioni partecipa alla definizione del contenuto dell'atto; nel secondo caso, invece, svolge un mero ruolo consultivo in relazione ad un contenuto predeterminato da un altro soggetto» (Corte cost., sent. n. 71/2018).

[66] I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, cit., 330.

[67] S. PARISI, *Orientarsi con le stelle,* cit., 286.

giunti solo dopo sette anni delle istanze di talune regioni maggiormente mortificate dai precedenti criteri: sin dal 2015 la regione Campania (che ha più spinto per tale modifica) veniva ostacolata in Conferenza dalle altre regioni per non modificare il vecchio piano di riparto dei fondi[68].

Anche la cooperazione per organi è quindi a debole intensità: la sua struttura non è idonea ad assolvere alla «fondamentale funzione unificante»[69], che invece richiederebbe un'assemblea legislativa.

Nel passaggio dal testo costituzionale, al contesto giurisprudenziale e ai raccordi legislativi sembrerebbe quindi che il regionalismo italiano si ascriva di più a un modello duale temperato che a uno cooperativo.

Ciononostante, una diversa valutazione del tipo di regionalismo italiano è affermata nella sentenza n. 192/2024 da parte della Corte costituzionale. Qui si afferma, infatti, che la legittima attuazione della clausola di asimmetria della l. n. 86/2024, è subordinata al fatto che la medesima sia attratta nella dimensione cooperativa del regionalismo: «il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un "regionalismo duale" in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo (sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2. del Considerato in diritto), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (ex multis, sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano.

A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali» (par. 4, ult. capoverso, corsivi non testuali).

La valenza programmatica della pronuncia sembra però entrare in tensione con gli elementi descritti nei precedenti paragrafi. Più di tutto già nella medesima sentenza affiorano altri elementi che, in quale modo. ridimensionano l'afflato cooperativo. Nei prossimi due paragrafi, infatti, esamineremo nel dettaglio la posizione della Corte sulla cooperazione per atti e per organi prevista dalla l. n. 86 cit.. In particolare, vedremo come la Corte, pur avendo enunciato la portata generale nel sistema regionale italaino del principio cooperativo, abbia bilanciato gli istituti autonomistici della l. n. 86 a favore di quelli cooperativi unicamente bilaterali.

La prospettiva della negoziazione bilaterale non rappresenta invero una novità nel sistema regionale italiano, il suo utilizzo è, infatti, frequente da parte delle regioni a statuto speciale, specialmente nell'adozione dei decreti legislativi di attuazione statutaria[70]. Se questo dovesse essere il parametro per la valutazione della clausola di asimmetria, diveterebbe allora dubbia la capacità di riportare l'istituto duale dell'art. 116, co. 3, nel principio cooperativo dell'art. 5 Cost.

5. *La leale collaborazione nella legge n. 86/2024 e nella sentenza n. 192/2024*

Con la legge 26 giugno 2024, n. 86 sono state introdotte nell'ordinamento le *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Tale legge, com'è noto, è stata sottoposta allo scrutinio della Corte costituzionale in seguito al giudizio promosso in via principale dalle regioni Puglia, Toscana,

[68] Sulla vicenda V.P. GROSSI, *L'aggiornamento dei criteri di riparto del c.d. fondo sanitario nazionale e il (possibile?) ruolo della Campania*, in *Le Regioni*, 2-3/2023, 267 ss.

[69] C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in Riv. Gruppo di Pisa, 1/2021, 285.

[70] M. COUSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017.

Campania, Sardegna (Lombardia, Piemonte e Veneto hanno fatto un intervento *ad opponendum*, al ricorso in via principale promosso dalle prime quattro). La Corte ha accolto quattordici questioni di legittimità costituzionale, delle quali quattro riguardano proprio il sistema dei raccordi introdotto dalla l. n. 86 cit.

La legge n. 86 regola due momenti della leale cooperazione: uno relativo alla fase prodromica alla procedura di differenziazione e una successiva, relativa alla supervisione delle regioni differenziate. In tutte e due le fasi è previsto tanto il coinvolgimento delle sedi di raccordo già esistenti, quanto l'istituzione di una nuova sede di raccordo (art. 5): la Commissione paritetica Stato–regione-autonomie locali.

Nel corso della fase genetica della procedura di differenziazione, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano è *informata* dell'iniziativa, la Conferenza unificata interviene sullo schema di intesa preliminare, approvato dal Consiglio dei ministri. La Conferenza deve esprimere *parere* entro sessanta giorni, prima che lo schema di intesa preliminare sia trasmesso alle Camere.

La Conferenza Stato-Regioni è informata; la Conferenza unificata esprime pareri, quando le trattative tra Governo e Regione si sono già *sostanzialmente* concluse. Gli strumenti (il parere) e il tempo (a valle dell'*iter* negoziale tra Governo e singola regione) di intervento della Conferenza unificata lasciano intuire la scelta di fondo: si ritiene che gli interessi coinvolti nella trattativa sulle ulteriori funzioni incidano su un solo territorio.

È inoltre inverosimile ritenere che il parere reso a valle della trattativa iniziale potrebbe effettivamente consentire di modificarne i contenuti; né la compressione dell'interesse delle altre regioni si può ritenere compensata dai presidi offerti all'unità da Governo e Parlamento, rispettivamente, nella conclusione dell'intesa e nel successivo *iter legis*[71]. Difatti, sebbene la natura negoziale dell'intesa sia guidata dall'interesse della singola regione e dall'interesse unitario[72] da Governo e Parlamento, questi non sono sufficienti a coprire l'assenza di cooperazione con le altre autonomie. Basti considerare che la Corte costituzionale nella sentenza n. 192, in riferimento all'art. 2, co. 8 l. n. 86/2024, riconosce all'intesa natura condizionante alla legge di differenziazione, talché «qualora le Camere intendano apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura» (cons. in diritto, 11.2).

Come ha evidenziato la dottrina[73], diversamente dalla ricostruzione fatta dalla Corte, si ritiene che le ricadute avverranno sull'intero ordinamento e riguarderanno la complessiva architettura istituzionale della forma di Stato: «la "differenziazione", qualsiasi sia la latitudine e la consistenza, è destinata a produrre effetti di sistema non solo per le regioni interessate, ma anche per le altre nonché per tutti gli altri enti territoriali (e per l'ordinamento in generale)»[74]. Si noti che tale profilo

---

[71] Sul rapporto tra intesa e legge A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in Federalismo fiscale, 1/2007, 161 ss.; sulla possibilità di attribuire al Parlamento un potere deliberativo sostanziale tramite delega legislativa S. STAIANO, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023, 104 ss.

[72] D. MONE, *Autonomia differneziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in Rivista AIC, 1/2019, 343.

[73] G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, cit., 113. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2011, 329 ss.

[74] A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e DDL "Calderoli": notazioni di merito e di metodo*, in *Diritti regionali*,1/2024, 67; M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in Italian Papers on Federalism, 1/2023, 50 ss. Sulle compressioni che la procedura bilaterale realizza sul Paralmento *ex multis*: A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse,* in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online,* 2/2019, 8-9; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. cost.)*, in Rivista AIC, 4/2020, spec. 325 ss.; M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019, 93; A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione*

era stato segnalato dal ricorso delle regioni Toscana, Puglia e Sardegna, in particolare: «La decisione sulla perimetrazione delle materie costituirebbe la decisione qualificante dell'intero processo di differenziazione ed avrebbe un carattere fondamentale, attestato dal rilievo degli interessi cui è funzionale. Essa non potrebbe essere assunta solipsisticamente dal Governo, ma richiederebbe il coinvolgimento dell'intero sistema delle autonomie, anche perché investe la rideterminazione dell'assetto complessivo dei rapporti autonomistici. La differenziazione, incidendo sulle dotazioni finanziarie complessive del sistema delle autonomie e sul loro riparto, nonché sulle modalità di organizzazione e di esercizio delle residue funzioni centrali, non potrebbe essere definita senza aver previamente acquisito l'intesa con la Conferenza unificata, o in subordine con la Conferenza Stato-regioni» (sent. 192/2024, ritenuto in fatto 5.6).

Pertanto, la soluzione già auspicata qualche anno fa rimane ancora l'unica in grado di fondere la bilateralità con la cooperazione, ossia porre alla base dell'atto normativo «un accordo nazionale tra lo stato e le regioni», con cui «stabiliti i capisaldi del regionalismo differenziato e, eventualmente, anche i rapporti con l'autonomia delle regioni speciali»[75]. Ciò è tanto più auspicabile vista che non vi sono criteri prestabiliti dalla legge n. 86 sui presupposti di avvio del percorso asimmetrico. La procedura bilaterale e non condivisa con le altre regioni accentua quindi il dualismo di fondo: «invece di sentire tutti si decide in due»[76].

L'art. 3, co. 5, l. n. 86 cit., prevedeva che, nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la Conferenza unificata intervenisse a esprimere *parere* sia nella legge di delega per la determinazione dei lep nelle materie di cui all'articolo 116, co. 3, Cost., sia per l'aggiornamento mediante d.P.C.M. Infine, sempre con riferimento ai lep e in particolare alla loro effettiva erogazione da parte delle regioni differenziate, la Conferenza unificata sulla base del monitoraggio svolto dalla Commissione paritetica avrebbe dovuto adottare, sentito il Presidente della regione interessata, le necessarie *raccomandazioni* alle regioni interessate, al fine di superare le criticità riscontrate nel corso del monitoraggio svolto dalla Commissione paritetica. La disposizione è, però, stata dichiarata incostituzionale nella sent. n. 192, in via consequenziale alla declaratoria di illegittimità del I comma riguardante l'individuazione dei lep tramite la procedura dell'art. 76 Cost. (per l'assenza dei principi e criteri direttivi).

Infine, ai sensi dell'art. 10, co. 3, l. n. 86/2024, la Conferenza unificata è *informata* dal Governo delle misure perequative adottate dallo Stato, anche verso le regioni non differenziate, per garantire l'unità nazionale, la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali e le ulteriori finalità di cui all'articolo 119 Cost.

---

parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in Osservatorio AIC, 4/2019, 5-6; 4 R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 16 marzo 2019, 2-3. S. PARISI, *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in F. ABBONDANTE, S. PARISI e S. PRISCO (a cura di), *Ritornano le piccole Patrie? Autodeterminazione territoriale, Secessioni, Referendum*, Napoli, 2020, cit., 288; V.P. GROSSI, *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in Italian Papers on Federalism, 2/2023, 62-63.

[75] A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 167-168.

[76] S. CASSESE, *Scenari costituzionali, politici ed economici*, in Ufficio studi e ricerche e dell'Ufficio affari giuridici del Gruppo Pd Senato (a cura di), *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà 18 febbraio 2019 Sala Zuccari Palazzo Giustiniani Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato*, 2019, 54.

Al termine di questo primo esame si può notare che la l. n. 86 ha virato verso raccordi per atti in senso debole. Tali profili, pur essendo stati oggetto di impugnativa, non sono stati ritenuti dalla Corte costituzionalmente illegittimi nella sent. n. 192/2024[77].

La Corte, infatti, facendo leva su un'interpretazione letterale e teleologica dell'art. 116 co. 3 esclude la necessità di un preliminare e più intenso coinvolgimento delle Conferenza, ritenendo che l'*iter* della differenziazione è costruito «come un procedimento bilaterale, in cui le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza». Da ciò la Corte deduce che le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con il procedimento rinforzato: quest'ultimo rappresenta già «un preciso punto di equilibrio». Per quanto riguarda, invece, il coinvolgimento delle Conferenze nella fase emendativa del d.d.l. basato sull'intesa, esso è da escludere. In tal caso il canone cooperativo è inapplicabile visto che la «legge ordinaria non può regolare il procedimento legislativo, che rientra nella competenza della Costituzione e dei regolamenti parlamentari» (tutti i virgolettati sono estrapolati dal cons. in diritto 17.2).

In definitiva la Corte ritiene che l'approvazione successiva all'intesa della legge a maggioranza assoluta rappresenti una garanzia sia per le esigenze unitarie che per le regioni terze, considerato che «le regioni sono legittimate a contestare la legge generale in esame, se ritengono che essa indirizzi l'attuazione del regionalismo differenziato in modo da superare i confini posti dalla suddetta norma costituzionale» (cons. in diritto 11.2).

Non è però chiaro in che modo si concretizzerebbe l'istanza di partecipazione alla decisione del Centro. Tant'è che è la stessa Corte a precisare che, qualora la legge del Parlamento non tutelasse gli interessi delle regioni non differenziate, l'unica compensazione per l'assenza di un meccanismo di raccordo è rappresentata dall'impugnazione della legge da parte delle altre regioni. Ciò comporterebbe, però, il rischio dell'espolosione di un nuovo tipo di contenzioso, con l'effetto di spostare dinanzi al giudice costituzionale la decisione sulle ulteriori forme di autonomia.

Sullo sfondo sono rilevabili ulteriori perplessità sul fatto che lo schema di concertazione bilaterale sia sufficientemente cooperativo verso tutti le componenti della Repubblica.

Si consideri il legame tra sussidiarietà e leale cooperazione, che è, per certi versi, una questione già oggetto di plurime pronunce della Corte (seppure per la chiamata in sussidiarietà, con riferimento a un processo devolutiva centripeto e non centrifugo). In particolare, quando l'avocazione delle funzioni amministrative coinvolge poteri normativi, di indirizzo e programmazione, o il riparto delle risorse finanziare, il modulo cooperativo si realizza con distinti livelli di partecipazione sia della Conferenza che della singola regione. La controparte dello Stato è la singola regione solo in una fase successiva e/o quando l'interesse è circoscrivibile al solo suo territorio[78].

Prendendo spunto da un altro tipo di raccordo bilaterale – la partecipazione dei Presidenti Regioni speciali o delle Province autonome alle sedute del Consiglio dei ministri nelle quali si adottano deliberazioni su questioni che interessano particolarmente l'autonomia di ciascuna delle stesse – e dalla giurisprudenza costituzionale formatasi su questo aspetto, è possibile tracciare una linea di confine tra questioni di *interesse differenziato* (che riguardano esclusivamente una regione) e questioni di *interesse comune* (che hanno una proiezione su tutte le regioni).

Il criterio della localizzazione territoriale o degli effetti locali delle attività cui le deliberazioni statali si riferiscano, non vale ad escludere che «anche attività locali o effetti che si producono nell'ambito territoriale della Regione possono corrispondere ad un interesse tipico ed esclusivo

[77] Visto che l'assenza di un più ampio o più intenso coinvolgimento della Conferenza unificata non può ricondursi al principio di leale collaborazione, dal momento che l'art. 116, terzo comma, Cost. costruisce il procedimento di differenziazione come un procedimento bilaterale (cons. 17.2).

[78] Per la casistica si rinvia C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 470.

dello Stato. Occorre pertanto giungere alla conclusione che la norma statutaria si riferisce solo all'interesse che si colleghi alla Regione come ente esponenziale di poteri giuridici di autonomia» (Corte cost. sent. n. 1/1968).

Si tratta, probabilmente, di un riferimento che prova troppo e che non vale a ribaltare l'esito argomentativo della Corte, tuttavia, segnala una distinzione meritevole di approfondimento tra interesse *differenziato* e *comune*. Il primo è integrato quando le implicazioni derivanti dallo spostamento delle funzioni si riverberano su un solo territorio; il secondo quando gli effetti riguardano *principalmente* un territorio, ma determinano comunque un ridisegno di norme generali con ricadute sull'intera unità della Repubblica[79].

A tal proposito in una risalente pronuncia la Corte specificò che: «la premessa per l'intervento della conferenza é sempre la presenza di una qualche implicazione degli "indirizzi di politica generale" di pertinenza degli organi statali, e la conferenza é sede di raccordo per consentire alle regioni di partecipare a processi decisionali che resterebbero altrimenti nella esclusiva disponibilità dello Stato: ciò anche quando l'implicazione di politica generale riguardi oggetti che, per la loro localizzazione, concernano una o più Regioni o anche solo una parte del loro territorio. In tale preciso significato va intesa l'espressione "processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale"» (Corte cost. n. 408/1998, cons. in diritto 21).

I profili critici al bilanciamento legislativo e al metabilanciamento[80] della Corte riguardano, quindi, da un lato, la definizione della linea di confine tra ciò che è di esclusiva competenza e responsabilità regionale, da ciò che non lo è. E dall'altro lato, l'oscillazione tra l'interpetazione sistematica nel considerato in diritto 4 – ove la Corte riconosce che l'art. 116, co. 3, Cost., non è una monade ma va collocato nel quadro complessivo della forma di Stato – da quella letterale e telologica (della clausola asimmetrica considerata isolatamente) nel considerato in diritto 17.2 della sentenza n. 192[81].

6. *Nuovi raccordi per nuove autonomie: la Commissione paritetica per le regioni differenziate*

Nuove sedi di raccordo sono istitutie nella legge n. 86/2024 ed erano previste già negli accordi preliminari tra il Governo Gentiloni e le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romgna: si tratta delle cd. Commissioni partitetiche con compiti di monitoraggio riguardante la singola regione differenziata[82].

La Commissione paritetica[83] ha il compito di formulare proposte per individuare beni e risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della regione delle ulteriori

[79] Sull'impossibilità di disgiungere regionalismo differenziato dall'intero sistema costituzionale v. E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in Rivista AIC, 3/2019, 203.

[80] In tema v. S. PARISI, *Tra virtù seminali e sviluppi futuri: la costellazione del diritto regionale a partire dalla sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, in corso di pubblicazione, quando nota che «La stessa Corte non accoglie le censure concernenti la violazione del principio cooperativo in sé», talché «Coniugare, insomma, un modello collaborativo con una clausola di asimmetria (tradizionalmente tipica di ordinamenti duali-competitivi) pare la classica quadratura del cerchio».

[81] Parla di pronuncia ambivalente nel senso di una pronuncia che smonta l'impianto della l. 86/2024, ma non il regionalismo differenziato in sé A. SPATARO, *La "quadratura del cerchio"… o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 28.

[82] Con riferimento alle pre-intese R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, cit., giudicava tali compiti strategici al fine di definire nel concreto quali fossero le ulteriori forme di autonomia.

[83] La cui composizione è formata da: un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie; un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze; un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni

forme e condizioni particolari di autonomia. Tale compito è svolto sulla base dei criteri definiti all'interno dell'intesa (approvata secondo la procedura dell'art. 2, l. n. 86 medesima) tra lo Stato e la regione; l'intesa determina anche le modalità di finanziamento delle funzioni differenziate. Successivamente il Presidente del Consiglio dei ministri adotta quanto formulato dalla Commissione partitetica con decreto, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri interessati per materia.

L'art. 8, l. n. 86 cit. assegna alla Commissione paritetica un ruolo di monitoraggio sui lep. Esse infatti devono:

- procedere annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per ciascuna regione differenziata, in relazione agli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica *informa* la Conferenza unificata degli esiti della valutazione degli oneri finanziari.
- Monitorare che in ciascuna regione venga effettivamente garantita l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. All'interno dei decreti legislativi per la definizione dei lep sono definite le procedure e le modalità operative per monitorare la loro effettiva garanzia. La Commissione paritetica *riferisce* annualmente sugli esiti di questo monitoraggio in Conferenza unificata.

La Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento ai compiti di monitoraggio, degli artt. 5 e 8, attribuiti alla Commissione paritetica in luogo della Conferenza unificata, poiché si tratta di verifiche riguardanti la singola regione differenziata. A tutela delle altre regioni la Corte ritiene sufficiente le garanzie collaborative già previste nell'art. 120, co. 2, Cost. sul potere sostitutivo statale per la tutela dei lep (cons. in diritto 21.2). Oltretutto il monitoraggio della Conferenza unificata non sarebbe un'attività costituzionalmente necessaria, visto che la l. n. 86 cit. «detta diverse norme volte a evitare un impatto finanziario negativo delle leggi di differenziazione sulle altre regioni (art. 9, commi 1 e 3, e art. 10)» (cons. in diritto 21.3).

L'art. 8, co. 2, prevedeva un ulteriore compito per la Commissione: operare la ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa e l'andamento del gettito dei tributi oggetto di compartecipazione da parte della regione per il finanziamento delle medesime funzioni in attuazione dell'intesa per il regionalismo differenziato. Sulla base di questo monitoraggio e nel caso di scostamenti la disposizione assegnava alla Commissione il potere di iniziativa per le variazioni delle aliquote di compartecipazione definite dall'intesa. Tale disposizione è l'unica dichiarata incostituzionale[84] perché lesiva di una prerogativa costituzionale delle regioni terze. Difatti, il meccanismo che prevedeva la ridefinizione delle aliquote sulla base dei fabbisogni di spesa, anziché quelli standard, avrebbe avuto l'effetto di introdurre un allineamento annuale delle aliquote di compartecipazione, cioè una correzione finanziaria automatica. L'effetto avrebbe reso le compartecipazioni simili ai trasferimenti statali vincolati, legittimi solo nei casi previsti dall'art. 119, co. 5, Cost.

Alle Commissioni paritetiche, come detto, si faceva riferimento anche nelle precedenti bozze di intesa ove si prevedevano compiti simili a quelli poi definiti dalla l. 86. Rimane da definire – soprattutto alla luce dell'avvio di nuovi negoziati a ottobre 2024 con le regioni Lombardia, Veneto,

---

competenti; i rappresentanti regionali; un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI. Quando poi la Commissione deve individuare le risorse umane partecipano alle decisioni anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

[84] Tale ipotesi di illegittimità veniva già rilevata da A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli:alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, 3/2024, 10.

Piemonte e Liguria per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia – se le intese potrebbero definire nuovi compiti (non solo di monitraggio finanziario, ma sul modello delle Commissioni partietiche nel procedimento di formazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali) o invece devono solo armonizzarsi con quanto previsto agli artt. 5 e 8, l. n. 86/2024.

L'istituto delle Commissioni paritetiche delle regioni differenziate sembra sia ispirarati a quello delle regioni a statuto speciale[85] e al sistema pattizio che sovraintende le norme attuative e il regime finanziario riservato alle ultime. Le Commissioni paritetiche, nell'esperienza delle regioni a statuto speciale, svolgono un ruolo centrale nell'attuazione delle competenze statutarie e di quelle derivanti dal riformato art. 117 Cost.. Esse, infatti, sono incaricate di redigere proposte e pareri sulle norme attuative degli statuti. Per questa tipologia di fonte, sia i singoli statuti (con formule diverse) che la l. n. 131/2003 prevedono una dinamica bilaterale, fondata sul principio di leale cooperazione tra la Commissione e il Governo. Difatti il Governo approva il decreto legislativo sulla base dello schema elaborato dalla Commissione e non può unilateralmente modificarne i contenuti[86].

Le norme attuative sono fonti subcostituzionali «destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem*, non essendo escluso un "contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano", con il "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale"» (Corte cost., sent. n. 353/2001).

L'adozione delle norme attuative ha giocato un ruolo cruciale per la resa dell'autonomia statuaria, al punto che, come si osserva, «la storia dello sviluppo della specialità coincide, [dunque], in gran parte con la storia dell'uso delle norme di attuazione»[87]. In tal senso, è noto che l'impiego di questo strumento è stato molto eterogeneo tra regioni insulari e alpine, con una prevelanze per quantità e qualità del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta[88].

Al privilegio finanziario[89] che il sistema della compartecipazione regionale comporta, si affianca un sistema di dialogo privilegiato tra la singola regione e lo Stato, posto che l'art. 27, l. n. 42/2009 prevede il coordinamento della finanza tramite un percorso attuativo da realizzare in *collaborazione bilaterale*, con riunioni al Consiglio dei Ministri e istituisce, presso la Conferenza Stato-Regioni, un tavolo di confronto ancora di tipo bilaterale. Per quel che riguarda le disposizioni attuative la Commissione «"determinerà le norme" relative sia al passaggio alla Regione degli uffici

[85] Queste ultime, infatti, ai sensi dell'art. 11 l. 5 giugno 2003, n. 131, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

[86] Sull'iter di approvazione dei decreto legislativi del Governo guidati dal principio della leale cooperazione R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 1068. In tema Corte cost., sent. n. 37/1989: «la stessa Commissione (…) deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria. Il rispetto di tale esigenza, se non conduce a escludere che il Governo possa apportare, dopo il parere della Commissione, varianti di carattere formale al testo dei decreti, impedisce invece allo stesso di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere - come nel caso in esame - sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia».

[87] R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, III ed., Bologna, 2024, 376.

[88] Sulle differenze tra autonomie speciali del Sud e del Nord: G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in Rivista AIC, 4/2015, 12; A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in Italian Papers on Federalism, 1-2/2016, 1 ss.; O. CHESSA, *La specialità sarda e il federalismo asimmetrico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2/2011, 553 ss.

[89] A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 264.

e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi» (Corte cost., sent. n. 201/2010).

Il giudizio che la dottrina[90] generalmente ha formulato a proposito del metodo collaborativo bilaterale non è stato mai del tutto favorevole, sia con riferimento alla autonomia negativa che quella positiva, giacché esso pare impermeabile al vincolo solidaristico alla base dei rapporti civili, etici-sociali ed economici e della convivenza sociale[91]. Ciò avviene prevalentemente per due ragioni: a) da un lato, un sistema pattizio presupporrebbe non solo la parità tra le parti, ma anche la parità degli strumenti a loro disposizione[92]: non è detto dunque che garantisca le ragioni dell'autonomia speciale; b) dall'altro, una cooperazione solo bilaterale postula «un rapporto singolo con lo Stato conformemente alla logica profonda della specialità» e ciò implica che la regione punti «a massimizzare il proprio interesse singolare, senza farsi carico dell'interesse generale»[93].

In tal senso si può osservare come il sistema politico, unitamente a ragioni storiche e alle relazioni internazionali, abbia determinato un differente esito nella capacità politico negoziale delle regioni speciali[94]. La sua spia principale, come detto, è rappresentata dall'adozione dei decreti attuativi; con essi, ad esempio, il Trentino Alto Adige ha ottenuto un tale numero di competenze che negli anni della crisi del 2008 è riuscito a neutralizzare la sua partecipazione alle manovre finanziarie con l'assunzione di nuove competenze[95].

Il sistema bilaterale è il modulo procedurale che sovraintenderà anche le future regioni differenziate per il monitoraggio finanziario. Anche in questo caso la Corte non ha ritenuto integrati i motivi di illegittimità costituzionali sulla compressione della leale cooperazione, utilizzando l'argomento della territorialità e dell'interesse differenziato e della coerenza con l'impianto normativo previgente (il d.lgs. n. 281/1997) che non attribuisce particolari prerogative alla Conferenza unificata (o alla Conferenza Stato-regioni) in relazione al monitoraggio sugli oneri finanziari sostenuti dalle singole regioni. Inoltre, a parere della Corte la soluzione data all'art. 8, l. n. 86/2024 «non adotta in via esclusiva il "metodo bilaterale", perché, da un lato, la Commissione paritetica comprende anche un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI, dall'altro l'art. 8, comma 1, prevede che essa fornisca alla Conferenza unificata "adeguata informativa" sugli esiti del monitoraggio annuale relativo ai costi delle funzioni differenziate» (cons. in diritto 22.3).

La Corte costituzionale, infine, esclude che il trasferimento di funzioni e risorse rappresenti una questione incidente sull'intero sistema delle autonomie e dell'unità. Quantunque esso riguardi le altre regioni, queste ultime sono sufficientemente tutelate dalle regole sull'invarianza finanziaria e sul finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, commi 3,

---

[90] P. GIANGASPERO, *Il regionalismo delle autonomie speciali: un'introduzione*, in *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, cit., nota che il principio negoziale «rischia anche di finire per essere un'arma a doppio taglio, perché mette in gioco la capacità "politica" delle Regioni nel confronto con le autorità centrali» (27). G. VERDE, *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in Federalismi.it, 8/2018, 11, osserva che tale principio ha natura ambivalente perché rappresenta uno strumento per mantenere/aumentare privilegi o un ostacolo verso l'allineamento; E. GIANFRANCESCO, *Italian Regions participations to statal (and republican) life: Bicameralism, Chamber of Regions and Conferences*, in Italian Papers on Federalism, 2/2017, 5.

[91] A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012, 17.

[92] Così A. PIRAINO, *Per una critica del modo "pattizio" di regolare l'assetto finanziario delle Regioni speciali*, in Italian Papers on Federalism, 1-2/2016: «il soggetto che dispone della maggiore cifra di forza e quindi, che, lungi dal porre le Regioni speciali in una condizione di privilegio, le relega in una insormontabile minorità politica ed istituzionale» (6).

[93] S. PAJNO, *I raccordi fra gli enti territoriali*, cit., 819.

[94] S. MANGIAMELI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 56-57.

[95] S. MANGIAMELI, *Prima che il Nord somigli al Sud,* cit., 59.

5 e 6, Cost.. Le intese, specifica l'art. 9, co. 3, l. n. 86/2024, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre regioni.

Secondo la dottrina tale affermazione della Corte appare «un'ottimistica dichiarazione di fede»[96], perché confida sull'idea che le ulteriori forme di autonomia condurranno verso la più efficiente gestione delle relative funzioni. Ma ciò per l'appunto non può stabilirsi a priori secondo una valutazione astratta, visto che è solo all'esito della procedura di differenziazione che potrà effettivamente essere verificato che il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni non abbia comportato variazioni finanziarie.

7. *Conclusioni: la debole razionalizzazione dell'autonomia «positiva» e il futuro incerto del regionalismo differenziato*

La comparazione tra regioni speciali e differenziate è un'operazione fuorviante, specialmente se affiori nel testo legislativo. La clausola di asimmetria è, infatti, questione ben lontana dalla specialità[97], come dimostrano le profonde differenze di testo e contesto costituzionale dei due tipi di autonomie[98]. Il prinicpio pattizio ha il compito di armonizzare nell'unità l'autonomia speciale; la differenziazione è invece un procedimento che pur derogando all'art. 117 Cost., si muove a partire e dentro il titolo V Cost., con quest'ultimo quindi dev'essere coerente[99]. La diretta conseguenza di tale assunto dovrebbe allora condurre il processo di differenziazione a non emulare la specialità regionale e realizzarsi invece *nel* rapporto con le altre regioni ordinarie e lo Stato secondo leale cooperazione[100].

Da ciò deriva che l'adozione di istituti che riproducono asimmetrie bilaterali non è coerente con l'impianto costituzionale, o meglio col modello cooperativo, poiché essi non mirano a garantire unità ed eguaglianza dei diritti dei cittadini dell'intera Repubblica, ossia i valori fondamentali per l'integrazione dei diversi livelli di governo. In questa prospettiva, si comprende come la Corte costituzionale abbia riconosciuto nella relazione tra art. 116, co. 3 e artt. 2, 5, 119 e 120 Cost.[101] la condizione attuativa dell'asimmetria *de jure*. Tuttavia, questa ricostruzione non è emersa dalle soluzioni a territorialità separata presenti nella l. n. 86/2024, nonostante le possibili implicazioni istituzionali, economiche, sociali e amministrative sulla coesione e sull'unità del sistema siano state da più voci sottolineate[102].

---

[96] C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in Astrid Rassegna, 18/2024, 16.

[97] Distinguono tra fatto differenziale e dimensione quantitativa di potere legislativo A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in Il Piemonte delle autonomie, 3/2015; R. BIFULCO, *L'art. 116, co. 3 Cost.: una norma sbagliata?*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, 2023, 274. Sulle differenze ontologiche, normative e teleologiche T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 8 ss.

[98] È noto infatti che le regioni speciali affondino la loro maggiore diversità nelle peculiari condizioni geografiche, economiche e linguistiche; nelle vicende stroiche; da ciò ne è derivato il loro diverso regime costituzionale: gli statuti sono adottati con legge costituzionale; il riparto competenziale, il versante organizzativo, i rapporti con lo Stato e il regime finanziario si svolgono in deroga al titolo V della Costituzione.

[99] A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in Nuove autonomie, spec. 1/2024, 221-222.

[100] F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in Federalismi.it, 15/2019, 8.

[101] A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 15.

[102] M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Napoli, 2019, G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione affari costituzionali, Camera dei deputati, audizione del 12 marzo 2024, sul disegno di legge A.C. 1665*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 1/2024; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 2/2019, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, cit.. Per una diversa prospettiva S. MANGIAMELI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 2020, ma anche R.

Difatti, le disposizioni degli artt. 2, 5 e 8 della l. n. 86/2024 delineano moduli decisionali caratterizzati da diversi soggetti e formule di collaborazione. In primo luogo, vi è l'avvio del negoziato tra la regione e il Governo. In secondo luogo, la Conferenza unificata assume un ruolo consultivo, come si evince dagli strumenti a sua disposizione, debole: il suo intervento si colloca a valle della decisione sull'intesa e sulle attribuzioni finanziare e organizzative. Di contro, emerge un sistema di dialogo tra gli Esecutivi e le Commissioni paritetiche che, nella fase operativa della differenziazione, esercita un ruolo ben più incisivo. Queste ultime, infatti, hanno una vera e propria funzione propositiva, elaborando schemi che ridefiniscono sia la quantità che la qualità delle risorse destinate all'autonomia finanziaria delle regioni.

A ciò si aggiungono i limiti strutturali della leale cooperazione nei rapporti tra Stato e regioni, emersi sia in relazione ai raccordi per atti e per organi. La giurisprudenza costituzionale ha spesso assunto la leale cooperazione come paramentro nei soli casi riguardanti interferenze, fondi statali vincolati e chiamata in sussidiarietà, con l'intento di supplire all'assenza di adeguati istituti collaborativi. Le Conferenze, per le loro caratteristiche (v. § 4), non riescono né a svolgere un'effettiva funzione di governo delle autonomie né a partecipare a monte alle decisioni del Centro.

Dovremmo allora iniziare a interrogarci se siffatto metodo negoziale possa condurre a un processo di decostituzionalizzaizone[103], che, andando oltre la deroga – pur costituzionalmente prevista – di cui all'art. 116, co. 3, in relazione all'art. 117 Cost., finisca per incidere anche sul modo in cui lo Stato e le regioni non differenziate esercitano i propri titoli di competenza e le relative funzioni, con ripercussioni potenzialmente significative sui diritti di tutti i cittadini.

Non va, infatti, trascurato un ulteriore dato: nella storia dell'ordinamento italiano, a differenza di quanto avviene negli Stati federali, la cooperazione non è stata orientata a garantire l'eguaglianza dei diritti o a rendere più efficiente l'azione pubblica, bensì a rafforzare progressivamente l'autonomia regionale[104].

In tale contesto, l'aumento degli istituti che attuano le norme costituzionali del regionalismo duale-competitivo, unito a un metodo di collaborazione bilaterale, rischia di accentuare anziché depotenziare il dualismo territoriale (anche tra le stesse regioni differenziate). Inoltre, in un sistema già carente di strumenti per garantire un'autonomia «positiva», verrebbe alimentata una nuova stagione di contenzioso costituzionale, generando fratture e diseguaglianze per i cittadini.

La resa dei moduli negoziali, si è visto, è fortemente condizionata dal formante politico-partitico. L'assetto regionalistico è dominato dalla presenza di partiti politici nazionali, rispetto ai quali non si è prodotta un'emancipazione da parte delle regioni nella canalizzazione del consenso politico[105].

BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, Relazione al Convegno di Torino «A che punto è l'autonomia regionale differenziata?» del 20 aprile 2017, www.robertobin.it.

[103] Di assetto decostituzionalizzato parla G. TARLI BARBIERI, *Il principioo negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, in Nuove autonomie, spec. 1/2024, 112. Ma tale paradigma è invero già stato segnalato per altri processi di riforma costituzionale: con riferimento agli artt. 114 e 118 Cost di fronte alla cd. riforma Renzi-Boschi v. A. LUCARELLI, *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in Federalismi.it, 4/2016, 2; o per il d.d.l. di revisione costituzionale A.S. 935 "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" v. A. RUGGERI, *Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione)*, in questa Rivista, 3/2024, 1157 ss.

[104] R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 242. Aggiunge S. PARISI, *Diritti in equilibrio*, cit., 13, che le regioni non sono state pensate né per la tutela dei diritti, né tantomeno per la tutela eguale dei diritti.

[105] A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 63.

In uno scritto di qualche anno fa un autorevole studioso[106] ammoniva che il federalismo competitivo non è privo di regole, ma solo chi è più forte, osservandole, può vincere.

L'onda lunga della clausola di asimmetria potrebbe così travolgere non solo l'autonomia «positiva», ma più di tutto i diritti dei cittadini. Rischi concreti incombono sulla tenuta dei principi di solidarietà, eguaglianza e unità costituzionale, poiché la devoluzione riguardà anche le funzioni che afferiscono allo stato sociale, in una forma di Stato in cui il *welfare* «si caratterizza per un'interazione dinamica tra i livelli di governo»[107] e l'ergoazione dei servizi è sempre più dipendente dal modello sociale europeo[108].

In conclusione, la conciliazione tra clausola asimmetrica e principio di leale cooperazione sembra gettare nuove ombre sul regionalismo cooperativo italiano, pertanto rimane ancora attuale il giudizio espresso da autorevole dottrina qualche anno fa: «oggi non meno che in passato è tutt'altro che chiaro e pacifico quale sia (…) l'assetto dei rapporti Stato-Regioni che il principio di collaborazione contribuisce a realizzare»[109].

[106] M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, 1335.

[107] S. PARISI, *Diritti in equilibrio*, cit., 127.

[108] La cui diversa matrice solidaristica condiziona il verso dell'eguaglianza dei diritti. Il tema è particolarmente approfondito nei saggi di A. LUCARELLI raccolti in: *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016 e *Nuovi scritti del diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2023.

[109] P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 474.

Flavio Guella*

Invarianza e regionalismo differenziato: l'assenza di nuovi oneri e i "vasi comunicanti" nel sistema costituzionale delle risorse

SOMMARIO: 1. L'idea di invarianza come principio nella legge quadro per l'attuazione dell'autonomia differenziata. – 2. L'invarianza come principio generale utilizzato nell'ambito di tutte le riforme del sistema di finanziamento delle Regioni ordinarie. – 3. L'invarianza come valore sotteso al quadro costituzionale: un'esigenza implicita, ma non stretta, frutto di principi sulla distribuzione delle risorse secondo logica dei "vasi comunicanti". – 4. L'invarianza come valore già sotteso all'impianto delle prime bozze di accordo (con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna), precedenti la legge quadro. – 5. La centralità dell'invarianza nella logica della legge quadro, al fine di rendere affidabile la differenziazione facendo sistema con LEP e perequazione. – 6. Il quadro delle criticità nell'implementazione dell'invarianza, come rilevate da Corte dei conti, Ufficio parlamentare di bilancio e Corte costituzionale.

The essay analyses the principle of invariance provided for in the Framework-Law for the implementation of differentiated autonomy, both by placing it within the context of previous reform experiences already tested in the financing system of ordinary Regions, and by highlighting its operational peculiarities and possible new problems. To this end, the essay also proceeds to the framing of the constitutional meaning that the invariance of a reform of financial autonomy can assume, also in its connection with the different principles implied by art. 119, as developed by the Constitutional Court. Furthermore, with respect to the first drafts of the agreement (with Veneto, Lombardia and Emilia-Romagna), preceding the Framework-Law, the operational role that the invariance could assume in the implementation of differentiation models has been assessed, especially in light of the need to create a system with LEP and equalization (also highlighted by the Court of Auditors, the Parliamentary Budget Office and – lastly – by the Constitutional Court itself).

1. *L'idea di invarianza come principio nella legge quadro per l'attuazione dell'autonomia differenziata*

Le disposizioni della legge n. 86 del 2024 per l'attuazione dell'autonomia differenziata prevedono – tra i principi in materia finanziaria – la garanzia dell'invarianza per gli enti non parte delle intese e l'assenza di "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"[1]. Tali principi danno indicazioni sulle modalità di copertura del trasferimento delle funzioni in cui la differenziazione regionale si sostanzia, secondo principi di attribuzione delle risorse finanziarie corrispondenti alle competenze conferite con le intese.

L'indicazione di invarianza si rivolge peraltro a decisioni da assumere in una serie di passaggi, tramite cui dovrà essere definita la quantificazione delle risorse trasferite, e limita quindi la discrezionalità nell'implementazione della differenziazione. La logica è quella per cui con intesa si devono stabilire i criteri per l'individuazione dei mezzi necessari per l'esercizio da parte della Regione interessata di ulteriori spazi di autonomia, criteri che dovranno tenere conto delle esigenze di invarianza; solo successivamente – sulla base di tali criteri – i mezzi dovranno quindi essere più puntualmente determinati (su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-

* Professore associato di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli studi di Trento.

[1] Cfr. l'art. 9, co. 1 e 3, della legge n. 86 del 2024.

Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima[2], poi formalizzata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[3]), in un ammontare sempre coerente con le esigenze di invarianza[4].

Sebbene la quantificazione venga così articolata in due passaggi, la legge quadro chiarisce comunque da subito che il procedimento dovrà necessariamente mirare ad una assegnazione di risorse corrispondente alle funzioni, rispetto alla quale il principio pattizio[5] – e quindi la negoziazione tanto dei criteri in intesa, quanto dell'accordo in commissione paritetica – si trova ad essere limitato ed orientato ad esiti non solo proporzionati e quantitativamente ragionevoli (il che costituirebbe mera attuazione del principio costituzionale di connessione risorse-funzioni[6]), ma anche invarianti rispetto al pregresso. L'invarianza rispetto al passato, a sua volta, è delineata a due livelli, essendo richiesta sia rispetto ai saldi complessivi del bilancio statale (con assenza di oneri per lo Stato superiori a quelli già sostenuti per quelle competenze in quelle stesse Regioni), sia rispetto al complesso del comparto regionale (le funzioni trasferite alle Regioni differenziate non potendo essere coperte con riduzioni della perequazione orizzontale).

Vi sono, cioè, due profili di invarianza sottesi alle prescrizioni della legge quadro, l'uno consistente nell'esigere l'assenza di nuovi oneri per la finanza statale (e quindi un importo trasferito uguale od inferiore all'importo di spesa statale territorializzata[7] relativo alle medesime funzioni), l'altro attinente alla mancanza di impatti negativi indiretti per le Regioni non beneficiate da differenziazione (e quindi un meccanismo di definizione delle risorse per le Regioni fruitrici di intesa che non operi riallocazioni a danno di altri territori).

Peraltro, a questo quadro di vincoli va aggiunto un ulteriore piano di limitazione nelle opzioni che l'attuazione del regionalismo differenziato delineata dalla legge quadro andrà ad incontrare, sul piano delle tipologie di fonti di finanziamento utilizzabili per definire la quantità di risorse assegnate. Infatti, l'accordo in paritetica risulta non libero non solo nell'esito quantitativo finale (che dovrà corrispondere alla realtà del fabbisogno delle funzioni, e non incidere sulla distribuzione degli spazi di spesa esistenti), ma anche nella qualità dei mezzi attraverso cui definire la dotazione: la modalità di alimentazione della spesa connessa alle nuove funzioni deve infatti necessariamente passare per compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale[8], secondo una logica coerente tanto con il dettato costituzionale[9] (che prevede un modello di finanza autonoma, fondato *in primis* su tributi propri – come noto del tutto residuali, nel nostro regionalismo[10] – o compartecipazioni), quanto con la *ratio* "politica" della differenziazione (radicata nell'idea del mantenimento sul territorio delle risorse prodotte, già

[2] Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI).

[3] Su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia.

[4] Sul quadro di attuazione del finanziamento della differenziazione cfr., oltre quanto di seguito richiamato, in particolare L. BARTOLUCCI, *L'impatto del regionalismo differenziato sui conti pubblici*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 2, 2020, 559 ss.

[5] Sul principio pattizio in generale, nella definizione dei rapporti Stato-Regioni, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di Governo*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014, 131 ss.

[6] Cfr. il co. 4 dell'art. 119 Cost.

[7] La spesa statale regionalizzata offre una rappresentazione della distribuzione geografica delle risorse erogate dal bilancio dello Stato, da enti pubblici e da fondi alimentati con risorse nazionali e comunitarie; cfr. lo studio di gennaio 2025 della Ragioneria generale dello Stato, www.rgs.mef.gov.it.

[8] In questo senso dispone non solo la legge Calderoli, ma già le bozze di accordo su cui *infra* al par. 4, e poi la giurisprudenza della Corte costituzionale su cui *infra* al par. 6.

[9] Dove ai sensi dell'art. 119 mezzi ordinari di finanziamento costituzionalmente ammessi sono unicamente tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali e trasferimenti perequativi.

[10] Sul perimetro di legittimità dell'istituzione di tributi propri cfr. Corte cost. n. 102 del 2008.

emergente nei referendum consultivi)[11].

In coerenza con ciò, la quantificazione delle risorse per alimentare la differenziazione è da individuare tramite una percentuale di compartecipazione; percentuale non libera, ma che si caratterizza per l'essere negoziata, per il corrispondere al fabbisogno del trasferimento di funzioni, e per il doversi adeguare ai parametri generali di copertura e, appunto, all'ulteriore parametro dell'invarianza. Sia la disciplina generale di contabilità[12], sia le norme sulla finanza regionale in generale – non differenziata – continuano così a segnare la logica fondamentale delle regole di allocazione delle risorse, anche a fronte di intese per la differenziazione regionale.

In questo senso, l'invarianza rende ulteriormente rigido un modello di attuazione della differenziazione che – specie dopo l'intervento della Corte costituzionale[13] – muove comunque da direttrici generali di coerenza con il modello generale di finanziamento regionale, come vigente[14]. Nella logica della legge quadro – per questa parte ulteriormente valorizzata dall'intervento di annullamento parziale della Consulta, che ha fatto salvi come elementi positivi invarianza e connessione al sistema dei livelli essenziali di prestazioni – il rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, cioè l'idea che la quantificazione delle risorse (coerentemente con il corrispondente principio costituzionale generale) debba essere parametrata in modo ragionevole al fabbisogno, limita l'autonomia negoziale nel fissare la copertura non tanto in concreto rispetto ad una efficienza di gestione e performance di entrata storica, ma in astratto rispetto a dati standardizzati[15].

Specie alla luce di ciò che la Corte costituzionale ha salvato dell'impianto della legge quadro, da cui risulta espunto ogni possibile ritorno a logiche disomogenee rispetto a quelle standardizzanti e di tutela dei livelli essenziali (verso cui è orientato il sistema generale), l'idea d'invarianza continua ad essere centrale (e viene confermata come un elemento positivo, da conservare anche in futuro nell'impianto procedurale di attuazione del regionalismo differenziato[16]). Tuttavia, il significato della sua portata potrà apparire più pervasivo rispetto a quanto consentivano interpretazioni della differenziazione non attente alla conservazione di effettivi standard di prestazione omogenei sul territorio nazionale: l'invarianza – declinata nel vincolo a ché dal trasferimento di competenze e risorse alle Regioni interessate non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (nel suo complesso, nel consolidato) – è infatti un elemento di ulteriore garanzia rispetto a quanto richiesto dal parametro costituzionale ordinario che modella il finanziamento delle Regioni.

In questo senso, l'invarianza si presenta quale criterio – di orientamento dell'attuazione della negoziazione sui volumi di compartecipazione – più rigido di quanto (apparentemente) sarebbe

---

[11] Cfr. tra i numerosi commenti A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in Federalismi.it, 1, 2025; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in Dirittifondamentali.it, 1, 2019; L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 711 ss.

[12] Cfr. l'art. 17 della legge n. 196 del 2009.

[13] Cfr. Corte cost. n. 192 del 2024 su cui C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid*, 2024; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, 1, 2025; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, e R. MANFRELLOTTI, *La sent. n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, in lecostituzionaliste.it, 2024; G. BOGGERO, *Quale differenziazione per la Regione Piemonte dopo la sentenza n. 192/2024?*, in Il Piemonte delle Autonomie, 4, 2024; A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"… o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, 2025.

[14] Il nostro regionalismo fiscale è infatti già caratterizzato da territorialità, negozialità, connessione standardizzata alle funzioni e alimentazione con compartecipazioni che devono assicurare coperture affidabili.

[15] Cfr. *infra* al par. 6.

[16] Tutte le questioni di legittimità sull'invarianza sono dichiarate infondate; cfr. il punto 24 del considerato in diritto di Corte cost. n. 192 del 2024.

costituzionalmente necessario; criterio che porta a quantificare la compartecipazione ad un livello che trova il suo massimo non solo in ciò che è adeguato al finanziamento delle funzioni (secondo il parametro costituzionale di connessione[17]), non solo in ciò che è necessario a finanziare livelli standard di prestazioni (secondo l'orientamento che lega il finanziamento ai LEP[18]), ma anche in ciò che alimentava – prima della differenziazione – la spesa statale territorializzata per le competenze poi cedute (assunto come dato storico massimo, non minimo).

L'invarianza non si applica peraltro al solo consolidato della finanza pubblica dell'intera Repubblica, ma per le Regioni non coinvolte dall'intesa la stessa è stata garantita anche singolarmente, in modo che non sia pregiudicata "l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP", ed "è comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante"[19]. Se l'invarianza degli oneri rispetto a quanto già impegnava lo Stato per le funzioni trasferite pone un tetto verso l'alto a quanto il livello centrale di governo può concedere alla Regione beneficiaria dell'intesa (alimentandola entro i limiti di ciò che già era speso per quel territorio), l'invarianza per le altre Regioni non differenziate integra un limite a quanto la negoziazione può determinare in termini di effetti indiretti (sottraendo alla fiscalità generale – assegnando alla singola regione compartecipazione ad un gettito tributario localizzato – alcune quote di entrata che alimentavano una perequazione orizzontale)[20].

È quindi necessario analizzare il concetto di "invarianza" nelle sue diverse prospettazioni, per definire quale struttura fiscale può essere assunta dalla differenziazione in coerenza con tale limite, e quali margini di manovra lo stesso limite consenta nel "dare un prezzo" alle competenze preesistenti e trasferite (assieme a risorse già in precedenza impegnate), secondo logiche che in modi diversi emancipano però la risorsa dal suo storico legame con quelle competenze. Il punto di partenza dell'analisi, coerentemente, va individuato nella circostanza per cui tale invarianza si presenta come un principio che ha senso proprio perché le competenze differenziate non sono "aggiuntive": erano invece esercitate prima dell'intesa e continuano ad essere amministrate dopo, e parallelamente quote di risorse si impegnavano prima per tali funzioni e si continueranno a spendere successivamente. Ciò che muta è solo l'individuazione del soggetto gestore, ma nondimeno va evidenziato come – nell'assegnazione allo stesso di quote di entrata come "proprie" – indirettamente si inducono anche variazioni redistribuzione delle entrate sul territorio nazionale, dipendenti dalle prospettive di evoluzione della distribuzione territoriale del gettito[21].

In questo senso, l'invarianza nella prima accezione – nei confronti del bilancio consolidato statale – è solo un criterio di richiamo, nell'attuazione di questo trasferimento, a condotte finanziariamente responsabili e sostenibili (nel senso che la differenziazione non può portare ad artati incrementi della spesa pubblica, specie se privi di copertura). Allo stesso modo, l'invarianza intesa invece rispetto alle posizioni delle altre Regioni non differenziate ha senso proprio in quanto

[17] Sul principio di connessione risorse-funzioni sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Editoriale Scientifica, 2014.

[18] Sulla connessione tra definizione dei LEP e attuabilità del regionalismo differenziato cfr. C. LOTTA, *PNRR, regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni: quali prospettive per la (duratura) attuazione dei LEP?*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023, 79 ss.

[19] Cfr. art. 9, co. 3, della legge n. 86 del 2024.

[20] Sul tema della perequazione nell'ordinamento italiano, anche per ulteriori riferimenti, cfr. F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli 2008. Sull'assetto perequativo emergente dalla riforma del c.d. federalismo fiscale cfr. G. PITRUZZELLA, *Federalismo fiscale e perequazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 6, 2012, 341 ss.; M. BORDIGNON, *La perequazione*, in Aa.Vv., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano, 2012, 273 ss.; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazione e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, 4, 2011, 731 ss.

[21] Cfr. *infra* par. 3 e 5.

la voce di alimentazione dell'ente differenziato non costituisce un'entrata nuova, ma si presenta come una compartecipazione ad un gettito erariale preesistente, a sua volta fissata in un ammontare che – al momento della quantificazione – corrisponde ad un livello di spesa territorializzato preesistente. Assegnare tuttavia un gettito (che presenta dinamiche di variazione per il futuro in gran parte connesse ai fatti dell'economia), e non un ammontare di spesa (che presenta dinamiche di variazione per il futuro in gran parte connesse a volontà politica), sottrae alla diretta disponibilità del bilancio statale uno spazio di manovra potenzialmente, per il futuro, più ampio di quanto prefigurato; spazio che poteva avere delle destinazioni strumentali anche al sostegno della spesa (e quindi dei livelli di prestazioni) in altre Regioni le quali, in esito ad un'intesa correttamente invariante, non dovrebbero quindi essere penalizzate perlomeno in un contesto a distribuzione territoriale dei gettiti non divergente.

Se guardare all'invarianza nella prospettiva del consolidato statale appare quindi come un principio giuridico incrementale rispetto al tema delle coperture finanziarie, che osserva soprattutto i volumi di spesa (richiedendo però non solo che le funzioni assegnate con intesa siano coperte, ma che tale copertura non muti la composizione "assoluta" del bilancio statale), guardare all'invarianza nella prospettiva delle Regioni non differenziate pone l'attenzione soprattutto sui volumi di entrata, con un principio incrementale rispetto ai temi costituzionali di perequazione e solidarietà (richiedendo non solo che non si determinino modifiche nelle coperture nell'assetto del bilancio statale, ma che neppure siano indirettamente stornati volumi di disponibilità finanziarie dai meccanismi che assicurano il finanziamento di livelli di funzioni sufficienti nei territori che, con il proprio gettito, quei livelli non potrebbero supportare)[22].

2. *L'invarianza come principio generale utilizzato nell'ambito di tutte le riforme del sistema di finanziamento delle Regioni ordinarie*

Prima di esaminare il possibile assetto di un finanziamento della differenziazione "invariante", è utile muovere da un esame dell'impiego – già spesso sperimentato in passato – delle clausole di "invarianza" nell'ordinamento tributario italiano. Tali clausole si connettono storicamente alla necessità di prevedere meccanismi specifici di compensazione dei minori gettiti assegnati agli enti territoriali, in caso di variazioni apportate ai tributi compartecipati; necessità che è emersa come questione particolarmente attuale nel corso degli anni '90, quando il regionalismo italiano ha gradualmente abbandonato un sistema a prevalente finanza derivata per affidare invece a Regioni e enti locali specifici gettiti tributari, propri o compartecipati (così esponendo il livello delle risorse – in precedenza fissato sulla base del fabbisogno degli esercizi passati – alle variazioni derivanti non solo dagli andamenti dell'economia, ma anche dalle riforme del sistema tributario stesso, che è rimasto fondamentalmente oggetto di disciplina statale).

In questo contesto, proprio a completare il processo di revisione del modello allocativo in senso autonomo e non derivato, era intervenuta da ultimo la legge 662/1996, tra le cui disposizioni il Parlamento aveva introdotto un'esplicita previsione in tema di invarianza del livello delle risorse, apprestando i necessari strumenti di compensazione dei minori gettiti conseguenti alla riforma della finanza locale e regionale. Tale normativa ridisciplinava infatti la finanza territoriale secondo un approccio di prevalente sistemazione della materia, semplificando e consolidando l'assetto a finanza autonoma, ma contestualmente determinava anche alcune modifiche nelle

[22] Sullo specifico legame tra perequazione e differenziazione cfr. anche M. BELLETTI, *Un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo quale strumento di razionalizzazione dell'assetto istituzionale*, in *Diritti regionali*, 1, 2024, 20 ss. e S. MENCARELLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria delle regioni tra vincoli di bilancio, meccanismi perequativi e regionalismo differenziato*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 3 e 4, 2024, 511 ss. e 789 ss.

compartecipazioni e nelle basi imponibili; modifiche che rendevano necessario un impiego dell'intervento perequativo finalizzato alla garanzia della c.d. spesa storica, secondo una logica che quindi si poneva esplicitamente come di compensazione e invarianza dei livelli di risorse preesistenti[23].

Coerentemente, nell'ambito di una più generale razionalizzazione veniva riformato anche il meccanismo perequativo, istituendo *ex novo* un fondo di compensazione interregionale[24]; fondo basato non su una formula *need oriented* (di vera perequazione), bensì su una tutela dell'invarianza dei bilanci regionali rispetto ai tributi minori soppressi[25] (solo parzialmente compensati con tale trasferimento erariale "perequativo", e in parte invece sostituiti – sempre a garanzia dell'invarianza quantitativa – con una sovraimposta IRPEF[26] e con la nuova imposta regionale sulle attività produttive).

Si interveniva quindi mediante una garanzia quantitativa "immediata", realizzata con riferimento al dato storico – concreto – costituito dalle risorse in passato disponibili per quel preciso ente, e non invece in termini "mediati" da parametri astratti di fabbisogno standardizzato; garanzia mediata che integra all'opposto la perequazione in senso tecnico (della capacità fiscale iniziale, e non dei bisogni finali), tale in quanto correttiva della distribuzione fiscale delle risorse e funzionale alla tutela di livelli essenziali di servizi, senza alterare però l'ordine delle capacità di gettito proprie dei territori (come coerente con una "competenza" alle fonti – o *chance* – di entrata, e non operante invece in termini di assicurazione dell'aspettativa alle risorse concrete, perequando i livelli finali di spesa anziché le difficoltà originarie di realizzazione di un prelievo adeguato).

Successivamente, anche la riforma avviata dalla legge delega 133/1999 certificava, razionalizzando ulteriormente le tendenze sottese alle riforme di tutti gli anni '90, un già avvenuto cambio di paradigma; mutamento di approccio alla questione finanziaria dal quale emergeva una radicale revisione del sistema in senso più marcatamente autonomistico[27], e che modificando l'allocazione degli spazi fiscali poneva nuovamente l'esigenza di predisporre adeguate compensazioni, operate però ora interamente a livello di riassegnazione dei tributi e non impiegando trasferimenti erariali (la perequazione agendo – in prospettiva – unicamente sui bisogni, e non sulla conservazione della spesa storica).

---

[23] Intervento che peraltro, riguardo al fondo della legge 549/1995, era stato ridotto percentualmente – a regime, in modo differenziato per le singole Regioni – al fine di rendere effettivamente solidale il meccanismo, rinviando per le precise quantificazioni a successivi accordi in Conferenza permanente; cfr. l'art. 1, co. 150 e 151 della legge 662/1996.

[24] In particolare, nell'ambito della delega contenuta all'art. 3, co 143-149 e 151, della legge 662/96, è stato adottato anche l'art. 42 del d.lgs. 446/1997, di soppressione del vecchio fondo perequativo ed istitutivo del nuovo fondo di compensazione nello stato di previsione del Ministero del tesoro; fondo alimentato dalle eccedenze finanziarie realizzate dalle Regioni a Statuto ordinario, secondo quanto previsto dall'art. 41, co. 1, e destinato – nei limiti delle occorrenze finanziarie – in favore delle Regioni che presentano una perdita di entrata (inoltre, in caso di insufficienza del fondo si provvedeva con risorse a carico del bilancio dello Stato).

[25] In particolare, si trattava dei contributi sanitari e dell'ILOR, oltre che delle altre voci elencate all'art. 36 del d.lgs. 446/1997.

[26] Da mezzo punto a un punto percentuale. Mentre l'addizionale di un'imposta è una maggiorazione della stessa, che conserva pertanto le caratteristiche dell'imposta alla quale si riferisce, al contrario la sovrimposta è un vero tributo: disposto dagli enti territoriali ma dipendente da un tributo erariale, presentandosi quindi come una forma atipica di estrinsecazione del potere impositivo territoriale proprio.

[27] Cfr. in generale, a commento della riforma del 1999-2000, ad esempio: E. BUGLIONE, *Le deleghe sul federalismo fiscale. Verso Regioni più autonome o più autoreferenti?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 1999, 585 ss.; N. D'AMATI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni: dalla negazione al federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1, pt. 1, 1999, 3 ss.; A. STRUSI, *Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 1999, 535 ss.; F. BATTISTON, A. STRUSI, *Decentramento e risorse finanziarie*, in *La Finanza locale*, 2, 1999, 169 ss.; G. ARACHI, A. ZANARDI, *La riforma del finanziamento delle Regioni italiane: problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, 1, 2000, 5 ss.; P. GIARDA, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in *Economia pubblica*, 5, 2000, 5 ss.

Tale ultima riforma rappresentava quindi un completamento del modello a finanza autonoma anziché derivata, aggiungendo alle evoluzioni già consolidate negli anni '90 anche l'abbandono delle logiche di tutela quantitativa del volume delle risorse territoriali mediante trasferimenti erariali compensativi, in funzione della conservazione dei livelli di capacità di spesa degli esercizi precedenti. La residua finanza da trasferimento erariale veniva pertanto resa non solo nominalmente, ma anche sostanzialmente perequativa: la perequazione sarebbe stata operata per mezzo di una formula di definizione del fabbisogno reale e non la si calibrava più – nell'intento del legislatore – sull'esigenza di garantire un'aspettativa all'invarianza delle risorse (principio già parzialmente sotteso alla logica della legge 59/1997, che disponeva per un'attribuzione delle funzioni con parallela e connessa dotazione delle risorse, non tanto in quanto già storicamente correlate a quelle competenze, ma sulla base dei bisogni e – in un'ottica di efficienza – evitando le duplicazioni[28]).

I caratteri di fondo del modello regionale – a etero-determinazione dal centro di ampi spazi della pressione fiscale, con un ruolo di fatto minore per la potestà tributaria propria delle Regioni (in ogni caso soggette alla normativa di principio e all'armonizzazione statale) – sono poi stati confermati anche nell'assetto derivante dalla riforma del titolo V della Costituzione[29]; assetto nel quale si pone quindi nuovamente, in assenza di un'effettiva neutralizzazione della sovranità tributaria mediante spazi ampi di capacità impositiva propria, l'esigenza di garantire l'invarianza delle risorse territoriali mediante compensazione degli eventuali minori gettiti.

In questo contesto, anche in sede di attuazione del nuovo c.d. federalismo fiscale – previsto dalla legge delega 42/2009 – ci si è dovuti specificamente preoccupare dell'invarianza delle risorse derivanti dalla complessiva riforma delle entrate (e delle spese) territoriali, al fine di assicurare un'adeguata connessione tra le risorse assegnate e le funzioni da esercitare. È così stato approvato il d.lgs. 68/2011, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e della Province, che interviene in materia di fiscalità territoriale attribuendo entrate proprie ai livelli di governo sub-statali, parametrandone quantitativamente l'entità in rapporto alle esigenze funzionali e con invarianza delle risorse.

Tale decreto individua, infatti, le fonti di finanziamento e dispone la contestuale soppressione dei trasferimenti erariali ancora transitoriamente applicati. Più in particolare, delineando le poste assegnate, contemporaneamente definisce anche gli spazi delle risorse che saranno disponibili; spazi su cui gli enti hanno potestà di manovra, ma limitata dai problemi specifici di questo passaggio da un modello con perequazione fondata sulla spesa storica (e quindi ampio spazio per i trasferimenti) ad uno autonomo. Si pone infatti sì, da un lato, l'esigenza di una garanzia dell'invarianza delle risorse (nella fase transitoria) e della garanzia quantitativa di maggiori entrate a fronte di nuove competenze[30] ma, d'altro lato, nei decreti attuativi si presenta anche il tema dei limiti alla manovrabilità dei tributi (per evitare un'eccessiva pressione fiscale)[31]; il primo profilo costituisce una garanzia quantitativa a beneficio dell'autonomia, il secondo un limite all'accrescersi (o al ridursi) delle dimensioni della spesa pubblica territoriale per decisioni dell'ente territoriale

[28] Cfr. l'art. 7 della legge 59/1997: "Il trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite e al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui".

[29] Cfr. a partire da Corte cost. 37/2004.

[30] Cfr. l'art. 32, co. 3, del d.lgs. 68/2011: "In caso di trasferimento di ulteriori funzioni amministrative dallo Stato alle Province e alle Città metropolitane, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, è assicurato al complesso degli enti del comparto l'integrale finanziamento di tali funzioni ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento". Analogamente, cfr. l'art. 12, co. 3, del d.lgs. 23/2011.

[31] I limiti alla potestà impositiva territoriale, in aderenza con le indicazioni citate della legge 42/2009 – all'art. 28, co. 1, lett. b) – sono stati codificati nei decreti delegati in forma di generale clausola di invarianza della pressione fiscale, inserita nell'art. 12, co. 2, del d.lgs. 23/2011.

che siano incoerenti rispetto agli indirizzi di politica fiscale unitaria, fissati dallo Stato nell'esercizio della sua sovranità.

In materia fiscale, la tutela quantitativa "ordinaria" è comunque integrata dal c.d. principio di territorialità, insito nell'autonomia stessa. Infatti, nell'ambito della finanza tributaria, le Regioni ora godono di spazi di maggiore determinazione della pressione fiscale da far gravare sul proprio ambito geografico e, quindi, di massima la dimensione delle risorse è frutto di un gettito localizzato (e – parzialmente – localmente manovrabile); i decreti attuativi della legge 42/2009 hanno infatti individuato compartecipazioni e tributi legati in qualche modo all'area dell'ente territoriale e – soprattutto – hanno previsto possibilità di modifica ad iniziativa regionale delle aliquote e di decisione delle stesse in materia di esenzioni, deduzioni e detrazioni[32] (rafforzando una tendenza già affermatasi in precedenza).

La preoccupazione che le risorse (ordinarie/proprie) derivanti dal nuovo gettito autonomo possano essere sufficienti, sottesa al principio di territorialità, si riconnette poi – in via "transitoria" e non strutturale (come invece per la territorialità) – alle garanzie di invarianza[33]. Un sistema a finanza autonoma è infatti astrattamente adatto per tutelare quantitativamente le risorse, purché le basi imponibili affidate siano in origine idonee a produrre sufficiente gettito: per garantire ciò, il legislatore si è preoccupato di assicurare – da un lato – l'invarianza nel momento del passaggio di regime, in modo che non si conferiscano alle autonomie cespiti insufficienti alle coperture richieste (che poi obblighino gli enti interessati ad aumentare la pressione fiscale), e – d'altro lato – clausole di adeguamento continuo fondate sul principio di connessione, per cui all'aumento delle funzioni deve corrispondere un incremento delle voci di entrata. Anche sotto questo profilo, quindi, la disciplina di attuazione del c.d. federalismo fiscale svolge una peculiare funzione di tutela quantitativa, con previsioni di portata generale a beneficio delle Regioni[34] che hanno poi trovato puntuali applicazioni[35].

3. *L'invarianza come valore sotteso al quadro costituzionale: un'esigenza implicita, ma non stretta, frutto di principi sulla distribuzione delle risorse secondo logica dei "vasi comunicanti"*

Il principio di invarianza ai fini della differenziazione regionale si presenta analogo, nella *ratio*, alle dinamiche di invarianza già conosciute in passato, ma assume fisionomie diverse nella declinazione sul bilancio consolidato della Repubblica e sulla posizione perequata delle Regioni non coinvolte nella differenziazione. Mentre nell'attuazione delle riforme del sistema tributario generale (che alimenta tutto il comparto delle autonomie ordinarie) l'esigenza era quella di conservare un'iniziale redistribuzione degli spazi di spesa analoga a quella preesistente, anche se fondata su un nuovo set di tributi[36], nel regionalismo differenziato il paniere dei tributi rimane lo

[32] Per i tributi assegnati alle Regioni, e le relative possibilità di modificare le aliquote, cfr. gli artt. 2, 4, 5, 6, 8, 10 e 11 del d.lgs. 68/2011.

[33] Sulle garanzie di invarianza, oltre a quanto già citato, per la specifica fase transitoria cfr. anche le lett. f), g) e h) dell'art. 20, co. 1, e la lett. b) dell'art. 21.

[34] Cfr. ancora – per le clausole generali di tutela quantitativa al verificarsi di nuovi trasferimenti di competenze – i citati art. 32, co. 3, del d.lgs. 68/2011 e art. 12, co. 3, del d.lgs. 23/2011.

[35] Così ad esempio si è disposta la rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF, con corrispondente riduzione delle aliquote di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale a carico del contribuente (cfr. l'art. 6 del d.lgs. 68/2011; cfr. R. FANELLI, L'addizionale regionale strumento efficace del federalismo, in Corriere tributario, 25, 2011, 2032 ss); la rideterminazione deve in tal modo comunque garantire alle Regioni entrate equivalenti alla soppressione sia dei trasferimenti statali che della compartecipazione regionale all'accisa sui carburanti, entrambe disposte dal medesimo provvedimento.

[36] Cfr. *supra* il par. 2.

stesso e si tratta di conservare una distribuzione di spazi di spesa invariante rispetto alla precedente, sebbene a fronte di un'assegnazione della responsabilità sulle funzioni a singoli enti regionali anziché allo Stato.

Conservare volumi di spesa anche ad assetto tributario variato, o conservare volumi di spesa anche a competenza sostanziale variata, presenta quindi analogie ma anche differenze con l'impiego del principio di invarianza operato a partire dagli anni '90. La spesa statale territorializzata può apparire facilmente replicabile, in modo invariato, assegnando all'ente differenziato esattamente lo stesso ammontare con trasferimento erariale (da aggiornare eventualmente di anno in anno, secondo gli andamenti della spesa territorializzata degli enti non differenziati, secondo un modello di tipo devolutivo così mutuato da quello del Regno Unito[37]); tuttavia, questo modello non appare come quello più compatibile con il nostro assetto costituzionale, che prescrive modelli di finanza autonoma e non derivata. La replicabilità dei volumi di spesa statali sul territorio dell'ente differenziato diventa allora una questione di assegnazione di "chance" di entrata invarianti, piuttosto che di effettivi volumi di spesa invarianti, e ciò apre alla possibilità di future dinamiche di divaricazione tra la dotazione di risorse dei territori (ma allo stesso tempo pare l'unica modalità percorribile nell'ottica di un'autonomia finanziaria vera e propria, come è quella certamente emersa in modo chiaro – da ultimo – non solo dal nuovo titolo V[38], ma anche dalla presa di posizione della Corte costituzionale sullo stesso impianto della differenziazione).

Lo stesso articolo 116, co. 3, richiama peraltro le intese attuative al necessario rispetto dell'articolo 119, dedicato all'autonomia finanziaria; disposizione ai sensi della quale gli enti territoriali hanno potestà proprie di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. L'invarianza in questo senso si presenta come un qualcosa di aggiuntivo rispetto all'equilibrio, ma al contempo ne integra una modalità rigorosa di attuazione dato che, se è vero che l'equilibrio può essere frutto di modifiche di assetti nei volumi di spesa e di entrata, da cui solo il saldo finale risulta inalterato, è altrettanto vero che intervenire su un assetto già in equilibrio assicurando l'invarianza porta inevitabilmente a conservare il pareggio.

Peraltro, ciò è allora vero solo nell'esercizio in cui si verifica tale invarianza (e perduranza dell'equilibrio), non potendo mai essere assicurato per il futuro, se non in modo tendenziale; e ciò in quanto la conservazione di equilibrio ed invarianza deve essere raggiunta in forme compatibili con l'autonomia finanziaria, e quindi affidando un gettito e uno spazio di spesa che potranno poi essere modificati sia da scelte politiche locali future, ma anche da dinamiche della realtà economica non prevedibili[39]. Solo una etero-pianificazione degli spazi di spesa, e una possibilità di costante correzione delle quote di compartecipazione, potrebbero assicurare l'invarianza per il futuro, ma ciò costituirebbe una negazione dell'autonomia (legando il tema delle risorse a formule

[37] È il modello della *devolution* britannica, richiamato dalla c.d. formula Barnett (come modello di finanziamento a trasferimento erariale precedente la devolution stessa); cfr. MIDWINTER, *The Barnett formula and its critics revised: evidence from the post-devolution period*, in *Scottish Affairs*, 55.1, 2006, 64 ss.

[38] Va notato che peraltro già prima del nuovo titolo V il modello di finanziamento prefigurato dall'art. 119 era autonomo, l'attuazione a trasferimento erariale degli anni '70 – rinvenibile nella legge n. 281 del 1970 – presentandosi come una forzatura della Costituzione che prevedeva quali meccanismi di finanziamento già solamente le compartecipazioni e i tributi propri (compartecipazioni che nelle attuazioni degli anni '70 erano filtrate da due fondi da destinare alle regioni, il cui riparto avveniva con logiche di trasferimento erariale orientato ai bisogni e non di conservazione della distribuzione del gettito sui territori).

[39] Sia sul fronte delle entrate che delle spese: il gettito locale potrebbe iniziare a crescere meno di quello della media nazionale, ad es. per crisi dei comparti maggiormente presenti in quel territorio, o la spesa locale potrebbe crescere più della media nazionale per ragioni di fatto, ad es. un maggior invecchiamento della popolazione localizzato. Cfr. più in dettaglio per gli effetti di tali dinamiche sull'invarianza, che può quindi essere intesa solo in un senso statico, anche *infra* ai par. 4 e 5.

redistributive orientate ai bisogni emersi in concreto di anno in anno, a valle, anziché alla compartecipazione a gettiti territorializzati a monte).

La legge di attuazione del regionalismo differenziato è allora fonte a contenuto tipico non solo perché riproduttiva di un'intesa[40], ma anche perché deve inderogabilmente rispettare gli assetti del modello costituzionale di finanziamento e redistribuzione delle risorse tra autonomie. Il modello di finanziamento risulterebbe quindi in ampia parte obbligato, essendo fondato su una serie di principi che assicurano l'interconnessione di diverse esigenze, in un quadro di vasi comunicanti teso a garantire tanto l'equilibrio di bilancio (nonché l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli di derivazione europea) quanto il principio della disponibilità di risorse autonome corrispondenti all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite, sia l'eguaglianza nell'accesso ai LEP così come la copertura delle spese (in linea di principio) tramite gettiti locali.

Il sistema costituzionale delle risorse cioè, conscio della scarsità dei mezzi finanziari, opera sempre per principi speculari, che tendono a guidare la redistribuzione verso punti di equilibrio in cui nessuna scelta istituzionale può davvero essere considerata invariante, ma ogni modifica del sistema di finanziamento si ripercuote in uno scostamento dal precedente bilanciamento tra competitività e solidarietà. L'invarianza, in questo senso, è sempre da intendere come la scelta di un nuovo equilibrio istituzionale, nell'ambito del quale però si sceglie di garantire – nonostante una riforma di assetto sia comunque stata operata, e potrà portare a rimodulazioni future – una chance di partenza iniziale analoga a quella precedente[41]; l'invarianza non può invece essere assunta, senza porsi in contrasto con i valori dell'autonomia, quale un'assicurazione per il futuro dell'assenza di cambiamento, con garanzie di riallineamento delle risorse – per scelta politica di pianificazione della redistribuzione – operata di esercizio in esercizio (modello che la stessa Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale, anche ove previsto a solo beneficio dell'autonomia differenziata[42]).

L'impiego del principio di invarianza nelle riforme passate ha operato quindi nel senso di una garanzia di punti di partenza analoghi a quelli pregressi, nella rimodulazione delle risorse operata in occasione di riforme sul fronte delle entrate, e il fenomeno recente del regionalismo differenziato non può andare esente da questa applicazione dell'invarianza. La garanzia dell'invarianza è infatti sì necessaria per assicurare impatti sostenibili delle riforme sugli equilibri di bilancio (per lo Stato) e sulla sostenibilità delle funzioni e delle prestazioni (per le altre Regioni), essendo quindi da intendere come garanzia costituzionalmente necessaria (sebbene a livello implicito), ma allo stesso tempo si presenta come una garanzia tendenziale, da concepire come limitata al livello della chance di entrate iniziali (non come assicurazione di invarianza futura).

---

[40] Sul ruolo comunque non meramente notarile del Parlamento cfr. F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 440 ss.; A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2019, 443 ss.; F. GALLARATI, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in *DPCE online*, 1, 2019, 77 ss.

[41] Come avvenuto in ogni riforma del sistema di regionalismo/federalismo fiscale intervenuta a partire dagli anni '70, l'invarianza avendo sempre assunto tale significato "statico" e iniziale; cfr. *supra* al par. 2.

[42] Cfr. l'art. art. 8, co. 2, della legge Calderoli, meccanismo dichiarato incostituzionale dalla Corte che precisa come "tale meccanismo determina un effetto di deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite: anche una gestione inefficiente delle stesse potrebbe, infatti, finire per essere sostanzialmente ripianata «a piè di lista» dallo Stato. Né tale epilogo è escluso dalla previsione, nella disposizione censurata, che l'allineamento avvenga nel limite delle risorse disponibili, perché, quando queste lo siano, il suddetto effetto troverebbe appunto legittimazione." (punto 22.3 in Corte cost. n. 192 del 2024).

4. *L'invarianza come valore già sotteso all'impianto delle prime bozze di accordo (con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna), precedenti la legge quadro*

Peraltro, anche nella legislazione ordinaria più risalente non mancano riferimenti a questo profilo attuativo del regionalismo differenziato, che deve garantire coerenza con il sistema dei principi di redistribuzione finanziaria delineati in Costituzione. In questo senso, la legge di stabilità 2014 specificava che l'obbligo dell'esecutivo nazionale di procedere al negoziato entro 60 giorni dal ricevimento dell'iniziativa regionale fosse da intendere come termine posto pure ai fini del coordinamento della finanza pubblica[43], e la legge delega sul c.d. federalismo fiscale prevedeva che l'intesa di cui all'articolo 116, co. 3, Cost. dovesse disporre l'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie in conformità con l'articolo 119, co. 4, Cost. e i principi della stessa legge delega[44].

Sotto tale regime procedimentale minimo, dove i parametri rilevanti erano sostanzialmente la sola Costituzione e le prescrizioni di coerenza con l'impianto generale del federalismo fiscale – parametri che non esplicitavano l'invarianza come principio limitativo delle intese – sono poi state negoziate le tre proposte di differenziazione tutt'ora a base della discussione politica sul tema. Sebbene alla luce dell'esplicitazione del principio di invarianza, e della più ampia disciplina procedurale sul finanziamento, tali bozze di intesa non risultano comunque superate, proprio in quanto rimandavano comunque ad una fase di quantificazione successiva; nondimeno, certamente risulta oggi non più coerente col quadro positivo (specie dopo l'intervento della Corte costituzionale) un'impostazione della differenziazione che – come nelle prime rivendicazioni – muoveva dalle risorse del territorio anziché dai fabbisogni delle funzioni. La Regione Veneto aveva ad esempio avanzato una netta pretesa "politica" alla quota dei 9/10 del gettito dei principali tributi erariali, certamente in linea con lo strumento compartecipativo indicato anche dalla legge quadro ma da rivalutare tanto per l'invarianza rispetto ai livelli di spesa statale pregressi, quanto per i profili di impatto sui livelli di perequazione orizzontale (da conservare ma, in caso di compartecipazione che ne intacchi i volumi, da dotare di nuove poste di alimentazione)[45].

Peraltro, va evidenziato come l'invarianza, sebbene non fosse già resa "proceduralmente" necessaria dal dato positivo, nondimeno ha rappresentato un'idea sottesa alle bozze di accordi sviluppati prima della legge Calderoli. Nelle versioni presentate ad inizio 2019[46] la stessa risulta infatti implicitamente valorizzata ai fini di evidenziare la sostenibilità della differenziazione, anche se in quelle ipotesi iniziali sicuramente più che sull'invarianza in sé il focus finanziario era posto sulla sostenibilità delle intese; sostenibilità finanziaria oggetto, peraltro, di una disciplina unicamente di principio ed estremamente sintetica. Il Titolo I delle bozze di intesa prospetta infatti semplicemente il trasferimento di funzioni in precedenza statali alla responsabilità regionale con, per il caso in cui tali funzioni comportino spesa, i conseguenti rinvii alla futura quantificazione delle risorse (tramite attivazione degli strumenti fiscali che consentono tale trasferimento, secondo l'art. 5 inserito con formulazione identica per tutte le tre Regioni richiedenti)[47].

Per quanto riguarda i modelli di tale alimentazione della differenziazione, già le bozze di intesa prevedevano che si dovesse procedere mediante compartecipazioni al gettito (o aliquote riservate sulla base imponibile) di tributi statali, fissate in misura tale da garantire – al momento di avvio

[43] Cfr. l'art. 1, co. 571, della legge n. 147 del 2013.

[44] Cfr. l'art. 14 della legge n. 42 del 2009.

[45] Nella bozza non mancano poi anche riferimenti ad altre singole imposte secondarie, oltre che ai c.d. fondi rotativi di cui si chiede una ripartizione a beneficio dell'autonomia veneta (scorporando la quota di spettanza in modo stabile e prevedibile).

[46] Bozze di accordo del 25 febbraio 2019, *www.osservatoriosullefonti.it*.

[47] Va anche segnalata in questo ambito la richiesta da parte delle Regioni promotrici di rendere certe e programmabili nel tempo risorse che lo Stato trasferisce alle Regioni per funzioni già regionali, con particolare riferimento ai fondi per gli investimenti infrastrutturali (art. 6, anch'esso identico per tutte tre le Regioni richiedenti).

dell'applicazione dell'intesa – risorse corrispondenti al fabbisogno per investimenti pubblici del territorio regionale. Queste aliquote di compartecipazione/riserve di aliquota sono prefigurate come voci di entrata astratte da mantenere costanti nel tempo, in quell'ottica autonomista costituzionalmente necessaria citata in precedenza, facendo quindi dipendere l'effettiva disponibilità di risorse per la Regione dall'andamento futuro – nel proprio territorio – del tributo compartecipato.

Secondo le bozze di intesa la quantificazione già sarebbe stata rimandata ad una successiva fase di studio nell'ambito di una Commissione paritetica Stato-Regione, e i criteri che si individuavano attenevano in prima applicazione al dare un ruolo centrale alla spesa storica dello Stato nel territorio regionale[48]; criterio evidentemente – per sua natura – di stretta invarianza. Tuttavia, già si prefigurava a regime un riorientamento dei criteri di quantificazione sulla base di fabbisogni standard determinati entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti attuativi, per ciascuna materia, da un Comitato nazionale Stato-Regioni[49], con un finanziamento che così, una volta quantificato, è comunque soggetto a verifica di congruità sulla base di compartecipazioni e/o aliquote riservate su tributi erariali riferiti al territorio regionale[50]. Inoltre, si disponeva che nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni standard, dopo il triennio, il finanziamento fosse fissato a un livello non inferiore alla media pro capite nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite[51].

Sul piano della alimentazione della differenziazione, quindi, il momento iniziale era negoziato, ma con vincoli tecnici di connessione risorse-funzioni, e la modalità di alimentazione era necessariamente da sviluppare tramite compartecipazioni. In questo senso, come detto, già la Costituzione obbliga a soluzioni comunque latamente invarianti, dato il sistema di bilanciamenti tra principi diversi che autonomia finanziaria, garanzia dei LEP, perequazione, connessione, territorialità etc. portano con sé, in un meccanismo di vasi comunicanti in cui ogni riforma della redistribuzione delle risorse deve assicurare all'ente e ai suoi cittadini una chance di copertura delle funzioni conservativa dei livelli di autonomia e di fornitura dei servizi analoga a quella preesistente. Ciò, coerentemente, è sotteso anche ai meccanismi degli accordi del 2019, dove la sostenibilità assume in definitiva la fisionomia che oggi è declinata in termini di invarianza.

In sostanza, già nel 2019 si prefigurava nelle bozze di intesa che il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive riconosciute alle autonomie da differenziare fosse soggetto a un duplice vincolo. Da un lato, la sua applicazione non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica nel suo complesso (art. 5, c. 2); dall'altro, il finanziamento delle competenze aggiuntive non deve determinare incrementi di pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni richiedenti attraverso inasprimenti dei tributi regionali, bensì deve realizzarsi mediante riallocazione a loro favore di parte del gettito erariale[52].

Allo stesso tempo, dopo che la riforma generale del federalismo fiscale del 2009 aveva abbandonato il modello perequativo a spesa storica, anche le intese del 2019 hanno evidentemente potuto ancorare la quantificazione alla spesa storica, che certamente garantisce l'invarianza, unicamente ad una fase transitoria di implementazione; affidarsi al dato storico sarebbe stato sì una modalità lineare per assicurare l'invarianza (e nulla escluderebbe sul piano tecnico la possibilità di aggiornamento, che parametri lo storico per quelle Regioni alla dinamica

[48] Cfr. l'art. 5, comma 1, lettera a).
[49] Cfr. l'art. 5, comma 1, lettera b).
[50] Cfr. l'art. 5, comma 6.
[51] Cfr. ancora l'art. 5, comma 1, lett. b).
[52] Vincolo che può dedursi dall'art. 5, co. 3, che indica quali strumenti fiscali per il trasferimento delle risorse le compartecipazioni ai gettiti e le aliquote riservate sulle basi di tributi erariali riferibili al territorio, cioè strumenti per i quali si prevede una compensazione tra aumento del prelievo regionale e parallela riduzione di quello erariale.

dello storico della spesa nelle Regioni non interessate in modo da avere incrementi percentuali analoghi)[53], ma questo sarebbe stato più vicino ad una devolution che non ad un'autonomia piena. Voler emancipare l'autonomismo differenziato dalla dinamica storica delle risorse è coessenziale alla domanda di autonomia che viene da quei territori, pena non solo la perdita di senso politico per la riforma realizzata (dato che le realtà regionali differenziate vogliono avere risorse che aumentano se aumenta la loro performance), ma soprattutto ci si troverebbe ad applicare alla logica della differenziazione una modalità meno autonomista di quella che – perlomeno a livello declamatorio – è sottesa alla riforma generale del 2009, con conseguenti criticità sul piano costituzionale.

Peraltro, anche l'affidarsi dopo la fase iniziale pensata su dinamica storica ad una quantificazione delle compartecipazioni connessa invece alla spesa media, in assenza di LEP definiti, pare in senso diverso non rispondere alle esigenze della differenziazione, e presenta difficoltà operative ulteriori[54]. Di questo terzo modello prefigurato negli accordi si diceva che condurrebbe ad applicazioni problematiche poiché statisticamente arricchirebbe le Regioni richiedenti l'intesa, in quanto tendenzialmente Regioni ad elevato PIL in cui la spesa statale è proporzionatamente più bassa rispetto ai territori in cui si concentrano gli investimenti pubblici per lo sviluppo. Questa critica forse prova troppo, perché sottende un accettare – tramite perequazione – l'inversione delle capacità fiscali come meccanismo non transitorio di sviluppo, ma stabile e a regime (assetto non solo incostituzionale negli ordinamenti a federalismo maturo[55], ma soprattutto non sostenibile economicamente come le esperienze di economia sussidiata hanno spesso dimostrato[56]); nondimeno, tale critica evidenzia comunque l'inadeguatezza di un modello quantificativo a valori medi, che nella sua acriticità non guarda alla realtà dei fabbisogni (che, se osservati nei loro valori medi anziché in valutazioni standardizzate, portano inevitabilmente a scelte allocative inefficienti). Se nella dinamica storica di quantificazione non si costruisce vera autonomia, nella dinamica media di quantificazione si chiede alle differenziate di non fare il meglio, ma di accontentarsi del medio, mentre la differenziazione ha senso proprio quale laboratorio di buone prassi, in cui si dovrebbe gestire meglio con meno (non tanto per espropriare poi quei territori del risparmio, ma per indirizzarlo a tassi di sviluppo ulteriori).

5. *La centralità dell'invarianza nella logica della legge quadro, al fine di rendere affidabile la differenziazione facendo sistema con LEP e perequazione*

In questo senso, la logica della legge Calderoli pare aver superato il modello iniziale a spesa storica, che incontra lo sfavore anche dalla Corte costituzionale, e il modello residuale a spesa media, per puntare invece in modo deciso sull'ancoraggio della quantificazione delle risorse a fabbisogni e spesa standardizzata, in connessione con la definizione dei LEP. Non tanto perché manchino nella legge quadro meccanismi procedimentali per il caso di mancata definizione dei livelli standard[57], ma perché il tratto connotante del modello è proprio la connessione con i LEP e

[53] È il già citato modello della c.d. formula Barnett, a finanziamento della *Devolution* nel Regno Unito.

[54] Cfr. *infra* al par. 4.

[55] Cfr. la giurisprudenza sul c.d. sovralivellamento (*Übernivellierung*) della Corte costituzionale tedesca, sentenza 11 novembre 1999 su cui G. SCACCIA, *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del* Bundesverfassungsgericht *sulla perequazione finanziaria tra Länder (*BverfG *11 novembre 1999)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2000, 3586 ss.

[56] Cfr. ad es. S. VALITUTTI, *Vita e morte della Cassa del Mezzogiorno*, in *Nuovi studi politici*, 3, 1984, 3 ss.

[57] Si prevedeva in particolare che "qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard, le funzioni siano attribuite sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio

con gli effetti sulla perequazione, assunti – a garanzia del consolidato della finanza pubblica nazionale, e dei singoli enti regionali non coinvolti dalla intesa – ad elementi condizionanti tutto l'impianto finanziario della differenziazione.

La determinazione del sistema dei LEP/LEA – e le loro ricadute in termini di fabbisogni standard e relativi costi – è quindi di riferimento centrale per la quantificazione del "valore" delle funzioni aggiuntive trasferite sotto la condizione di non produrre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e al contempo tale derivazione ancora naturalmente la quantificazione delle risorse assegnate ad una funzione perequativa: la quantificazione del trasferito, se parametrata a dati standard, diventa funzionale a ripartire l'impatto finanziario sui territori in modo razionale, lasciando libere per la perequazione risorse di territori che – in ottica solidaristica – possono permettersi di gestire i servizi dedicando agli stessi una minor percentuale di gettito locale. L'assegnazione della quota di compartecipazione tiene infatti conto di quello che è necessario a livello di fabbisogno e spesa in modo standardizzato, e ciò consente di operare un'allocazione di capacità fiscali – delle chance di entrata iniziali, come si diceva – ragionevole ed obiettiva, ripartendo gli spazi di spesa in modo razionale fra le Regioni che hanno acquisito maggiori competenze, e fra queste e il resto della comunità nazionale (sebbene lasciando poi fissa tale definizione della compartecipazione iniziale, con potenziale scostamento dallo standard di fabbisogno all'eventuale maggior crescere del gettito locale).

Questa volontà di ancorare il trasferimento delle risorse alla standardizzazione si scontra però con le difficoltà di attuazione del D.lgs. 68/2011 per il finanziamento delle funzioni extra-sanitarie attribuite a tutte le Regioni ordinarie, e quindi alle difficoltà nel completamento della definizione dei LEP. Determinare i fabbisogni standard per "ogni singola materia" oggetto di differenziazione rimane infatti un obiettivo di management della cosa pubblica tutt'altro che scontato nel suo esito finale[58], e pare più verosimile aspettarsi che una standardizzazione si potrà raggiungere per le sole funzioni che presentano riflessi finanziari relativamente consistenti, con meccanismi di ancoraggio alla spesa storica della Regione interessata (primo criterio, transitorio) che rischiano di stabilizzarsi per lungo tempo nei settori non oggetto di standardizzazione.

In ogni caso, un impatto su solidarietà e perequazione, diretto o indiretto, si ha sia che la quantificazione sia operata a spesa storica (invarianza legata al passato), sia a spesa media nelle Regioni non coinvolte (invarianza legata ad un campione medio, non alla capacità fiscale del beneficiario dell'intesa), sia a spesa e fabbisogno standardizzato (invarianza rispetto ad aspettative di risorse connesse all'obiettività delle funzioni, ma potenzialmente insufficienti o sovrabbondanti per realtà territoriali con efficienza amministrativa bassa o elevata). Questo impatto è quindi più o meno accentuato a seconda del modello di finanziamento della differenziazione che si segue – con spesa storica, spesa standardizzata o spesa media – e riflette il campo di soluzioni graduate che l'attuazione della differenziazione, in punto di quantificazione delle risorse, potrà seguire tra due estremi opposti.

Ad un estremo "cooperativo" l'impatto perequativo è garantito in modo affidabile anche nel tempo, a fronte delle dinamiche eventualmente divergenti del gettito in diversi territori, e si ottiene con una revisione periodica dell'ammontare di risorse trasferite all'ente differenziato, cioè con una rideterminazione – eventualmente negoziata – che porti ogni anno l'ammontare di risorse

---

dello Stato a legislazione vigente", e dunque col trasferimento di risorse già spese dallo Stato su quel territorio; art. 1, lett. e).

[58] Sul piano tecnico la determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni aggiuntive è operazione complessa sotto diversi aspetti: molteplicità di fonti informative, differenziazione anche nell'ambito della stessa materia nella composizione delle richieste delle singole Regioni (regolamentazione, programmazione, gestione, controllo, fornitura di servizi) con conseguenti impegni finanziari diseguali, limitato numero di osservazioni anni/territori regionali su cui basare esercizi di comparazione.

a dipendere dalla revisione dei fabbisogni standard dipendenti da variazioni della spesa per settori, o modifica dei fabbisogni territoriali per esigenze che mutano con popolazione e PIL locale. Questa soluzione, che assicura la totale perequazione dei bisogni ed è quindi *need oriented*, svilisce però l'approccio "autonomista", che invece necessita di cristallizzare le aliquote di compartecipazione al livello fissato inizialmente – per dare un'adeguata chance di entrata – rispetto a standard iniziali (o anche a spesa storica, o a spesa media, sebbene in realtà questa logica abbia tecnicamente senso proprio quando parametrata invece alla standardizzazione dei fabbisogni). In quest'ottica autonomista le risorse della Regione che ha ottenuto l'intesa (e con essa una chance di spazio di spesa non definito in termini assoluti, ma con assegnazione del "diritto" a conservare sul proprio territorio una certa percentuale di entrate locali) cambieranno nel tempo in funzione della dinamica dei gettiti derivanti dal suo territorio, così che se il gettito locale crescesse più di quanto avviene a livello nazionale aumenterà la dotazione di risorse rispetto al fabbisogno standard[59].

Le risorse finanziarie disponibili per gli altri territori risulterebbero quindi compresse non tanto in valori assoluti, ma in quanto la quota alimentata dalla parte di gettito sottratta all'alimentazione del bilancio complessivo nazionale, e riservato all'ente differenziato, si rivelerebbe una fetta di entrate destinata a crescere – in funzione dell'efficienza dell'economia locale – più del complesso dell'economia nazionale. Maturerebbe così nel tempo una redistribuzione a favore delle Regioni ad autonomia differenziata, che conserverebbero localmente una percentuale di gettito sempre uguale, percentualmente, ma calcolata su una realtà di performance economica locale che in origine era connessa al fabbisogno, ma nel tempo è diventata sovrabbondante in ragione della dinamica di aumento del PIL localmente difforme dalla media nazionale. Allo stesso modo, però, l'ente differenziato si assume così il rischio che il finanziamento diventi meno ricco nel tempo, ove l'economia locale dovesse entrare in crisi e presentare tassi di crescita inferiori a quelli nazionali; anche in questo caso, la dotazione di risorse per coprire la differenziazione andrebbe a ridursi non in termini assoluti, ma la Regione si troverebbe comunque a gestire una disponibilità di spesa minore di quella di cui avrebbe fruito – con gestione diretta dello Stato – ove fosse rimasta nel comparto regionale ordinario.

Queste considerazioni rendono evidente il "perché" (e il "come") la perequazione rimanga un meccanismo necessario anche a fronte di una garanzia di invarianza nell'attuazione del regionalismo differenziato, che non può mai significare una rigorosa non incidenza redistributiva per il futuro (perlomeno, non senza svilire il modello costituzionale di finanziamento degli enti regionali) Coniugare l'idea metagiuridica di residuo fiscale[60], e quelle istituzionali di fabbisogni e spesa standard, con i possibili modelli di attuazione "invariante" della differenziazione, comunque porta a scelte istituzionali che affidano al territorio differenziato una chance di spazio di entrata che – nel tempo – legittimamente quell'autonomia territoriale può aspirare a far crescere ponendo in essere politiche di sviluppo performanti. In altri termini, un'accezione rigorosa di invarianza priverebbe di significato l'autonomia (non solo differenziata) ove si pretendesse di applicarla tramite ricalcolo annuale del trasferimento delle risorse, affinché nulla cambi a prescindere dalle performance economiche del territorio e gestionali dell'amministrazione: se l'economia della Regione differenziata presenta tassi di crescita migliori in proporzione ai gettiti nel resto del

[59] E parallelamente calerà, in proporzione, il contributo percentuale alla perequazione, sebbene sia anche da notare che comunque – pure in questo caso – la perequazione orizzontale continuerebbe ad essere crescente in valori assoluti.

[60] Sulla nozione economica di residuo fiscale cfr. G. CEREA, *Lo Stato ei territori: Spesa, spesa standard e residui fiscali nelle regioni ordinarie ea statuto speciale*, in *Politica economica*, 29.1, 2013, 5 ss.; per commenti che evidenziano la rilevanza di tale grandezza nella valutazione delle attuazioni del regionalismo differenziato cfr. A. LEPORE, *Autonomia differenziata: i tanti nodi da sciogliere*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2019, 933 ss. e E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé diseguaglianza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 444 ss.

territorio nazionale, infatti, in questa visione di invarianza "dinamica" e assoluta si dovrebbe – di esercizio in esercizio – andare a ridurre la percentuale di compartecipazione[61].

È evidente però che una simile soluzione snatura il senso dell'autonomia, e riduce l'assegnazione della compartecipazione ad un trasferimento erariale di fatto, con logiche pianificatorie (modello abbandonato del tutto anche per il regionalismo ordinario già a partire dagli anni '90, e che sarebbe illogico recuperare invece proprio per la forma più competitiva e avanzata di autonomismo che la riforma del titolo V aveva prefigurato). La compartecipazione deve quindi essere intesa come una quota affidata all'autonomia, che lascia sul territorio una percentuale immutabile di gettito, con rischi e vantaggi a ciò connessi: l'ammontare deve essere idoneo a garantire la chance al conseguimento di una quota di entrate effettivamente parametrate alle funzioni, a spesa standardizzata delle funzioni e livello di gettiti esistenti, ma le variazioni successive – di efficientamento della spesa (con performance gestorie sotto spesa standard), o di incremento del gettito fiscale (con aumento del PIL superiore alla media nazionale), ovvero di peggioramento di tali indicatori – saranno a beneficio o a carico dell'autonomia differenziata, che continuerà a percepire la medesima compartecipazione.

Se il calcolo iniziale di tale ammontare assicura l'invarianza per il consolidato nazionale e per ogni singola Regione beneficiaria di perequazione orizzontale, vanno allora ritenuti soddisfatti i vincoli costituzionali di copertura e di equilibrio di bilancio nell'allocazione iniziale degli spazi di entrata[62], e la gestione successiva beneficerà o soffrirà delle performance amministrative e tributarie del territorio autonomamente gestito (purché si rispettino le modalità gestorie della contabilità armonizzata).

Ciò non significa che non vi siano poi meccanismi ulteriori che assicurino oneri di solidarietà a carico di chi riceve la differenziazione, come peraltro sono stati predisposti anche per le Regioni speciali tramite i concorsi che hanno inciso – abbattendole – sulle quote di gettito statutariamente previste[63]. In questo senso la legge quadro espressamente dispone che in funzione di coordinamento della finanza pubblica debba essere conservata la possibilità di prevedere concorsi agli obiettivi di finanza pubblica che, in quanto strumentali anche al raggiungimento degli obiettivi europei, sono oneri da cui nessun ente territoriale può essere in principio esonerato[64]. Inoltre, al fine di garantire l'unità nazionale, la coesione e la solidarietà tra le diverse parti del territorio, l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali è promosso su tutto il territorio nazionale tramite strumenti di coesione che assicurino i medesimi livelli essenziali delle prestazioni, in modo che non si creino divari tra residenti nelle Regioni differenziate ed altri cittadini; a tal fine si prospettano interventi di razionalizzazione della gestione delle entrate che portino all'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo, per favorire tramite semplificazione le performance degli interventi redistributivi esistenti per i territori svantaggiati e garantirne anche una più chiara individuabilità e

[61] Così come, specularmente, se l'economia locale beneficiata da differenziazione dovesse percentualmente crescere meno della media nazionale si dovrebbe aumentare la quota di compartecipazione, rendendo davvero economicamente invariante l'impatto della differenziazione sull'assetto della spesa pubblica.

[62] Cfr. l'art. 9, co. 2.: fermo restando quanto previsto dall'art. 4, co. 1, il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio.

[63] Sul tema cfr. ad es. l'Accordo di Milano 2009 e il Patto di garanzia 2014 modificativi dello Statuto TAA e, per riferimenti più generali anche alle norme di attuazione adottate in questo senso nelle altre autonomie speciali cfr. M. Boni, *Accordi, intese, limiti alla spesa e tutela dei servizi essenziali: la Corte costituzionale traccia le buone pratiche finanziarie tra Stato e Autonomie*, in Federalismi.it, 11, 2016; T. Cerruti, *Le regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, in Rivista AIC, 1, 2017; F. Guella, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in Federalismi.it, 8, 2015.

[64] Cfr. l'art. 9, co. 4.

comparabilità con il quadro di finanza pubblica delle Regioni differenziate[65].

Posto che l'invarianza non può essere di tipo dinamico, con un ripianamento delle capacità di spesa operato ad ogni esercizio finanziario rimodulando la quota compartecipata al variare dei gettiti, una invarianza di tipo statico (calcolata all'inizio, sebbene su dati standardizzati anziché storici o medi) porta naturalmente con sé una tendenza alla riduzione del residuo fiscale a favore delle realtà territoriali più performanti in termini di crescita del gettito. È nella natura di una differenziazione "autonomia", e non intesa come mero decentramento, che il modello di finanziamento presenti questa possibile dinamica (e anche l'evoluzione dell'attuazione dell'art. 119 segnala una tendenza che depone in questo senso[66]).

Il residuo fiscale è quindi da intendere come invariato in esito alla quantificazione, a fini di tutela dell'equilibrio del bilancio consolidato e dell'ammontare perequativo copribile per le altre Regioni, ma nel tempo l'invarianza iniziale (consistente in una compartecipazione che per l'anno di trasferimento delle funzioni copre esattamente il fabbisogno standardizzato) porta comunque ad un impatto sulla redistribuzione delle risorse, dato che miglioramenti delle performance amministrative (con spesa locale più bassa rispetto a quella standardizzata) o aumenti del gettito (con crescita dello stesso superiore alla crescita nazionale) naturalmente conducono nel tempo ad un miglioramento della posizione finanziaria dell'ente differenziato rispetto ai volumi di spesa regionalizzata dello Stato per i territori non differenziati.

La differenziazione regionale può allora anche essere un'alternativa iniziale alla perequazione, se il trasferimento di competenze fosse non solo invariante per lo Stato ma risultasse calcolato per liberare risorse (trasferendo a fabbisogno standardizzato anziché a spesa storica)[67]; e tuttavia, nel corso dei successivi esercizi, anche questo vantaggio per le casse erariali sarebbe naturalmente destinato a ridursi ove il gettito locale compartecipato di quel territorio crescesse più del resto del gettito nazionale. Ciò in quanto senza la differenziazione lo Stato se ne sarebbe potuto appropriare, e avrebbe potuto redistribuire il gettito aggiuntivo altrove, mentre con la differenziazione la crescita economica locale superiore alla media nazionale diventa una risorsa di entrata autonoma, sottratta alle dinamiche unitarie (sebbene ciò sia vero nei soli limiti in cui risulta ammissibile in un ordinamento di tipo regionale, dove neppure agli enti a statuto speciale è stata consentita una dinamica di salvaguardia dei decimi di compartecipazione priva di concorsi[68]).

6. *Il quadro delle criticità nell'implementazione dell'invarianza, come rilevate da Corte dei conti, Ufficio parlamentare di bilancio e Corte costituzionale*

L'invarianza nelle le sue diverse accezioni emerge come un tema critico – a livello esplicito o

[65] Cfr. l'art. 10.

[66] Con l'abbandono del sistema a trasferimento erariale, di finanza c.d. derivata, sperimentato solo nell'ambito della prima attuazione del regionalismo finanziario ordinario negli anni '70; per una sintesi di tale evoluzione, comprensiva di più completi riferimenti, cfr. ad es. G. RIVOSECCHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in *lecostituzionaliste.it*, 2024.

[67] Se questa fosse più alta dello standard, dando così alle Regioni differenziate anche meno di quello che lo Stato spendeva per quelle funzioni nel territorio delle stesse.

[68] Sui concorsi imposti alle autonomie speciali, e per l'applicabilità del patto di stabilità interno alle stesse, oltre che per le riduzioni della disponibilità dei decimi compartecipati in attuazione dell'art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale prima citate, cfr. G. POSTAL, *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino Sudtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano*, in *Le Regioni*, 5, 2011, 937 ss. e G. D'AURIA, *Circa le "trattative" fra lo Stato e le Regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno*, in *Il Foro italiano*, 11, 2012, 2937 ss.

implicito – in molte delle analisi dell'impianto del regionalismo differenziato; non solo in dottrina[69], ma soprattutto nelle valutazioni operate dagli organi di garanzia specificamente preposti alla valutazione dei profili finanziari (Corte dei conti e l'Ufficio parlamentare di bilancio)[70], oltre che dalla Corte costituzionale[71].

Molti dei rilievi sulle bozze di accordi attengono infatti all'invarianza intesa in termini di ripercussioni sulla finanza statale consolidata, fin dal rilievo delle difficoltà di quantificazione della spesa iniziale storica, ritenuta un punto di partenza non affidabile posto che non sempre è condivisa dalle amministrazioni territoriali la ricognizione della regionalizzazione della spesa statale annualmente svolta dalla Ragioneria generale dello Stato sui dati di consuntivo relativi ai pagamenti complessivi[72]. Ed infatti le classificazioni della Ragioneria[73] identificano aggregati di spesa non sufficientemente dettagliati per consentire una quantificazione di funzioni che potrebbero essere molto articolate e declinate in modo differente tra le varie Regioni richiedenti (e la regionalizzazione della spesa dello Stato viene ricavata a partire dai dati di cassa, che possono presentare andamenti irregolari nel tempo e poco indicativi della componente permanente e ricorrente della spesa da attribuire alle Regioni). Resta ovviamente possibile fare riferimento all'analisi dei singoli capitoli di spesa e ai pagamenti effettivi, ma in questo caso il livello di dettaglio sarebbe estremamente minuto e di difficile gestione ai fini di una valutazione dell'invarianza che diventerebbe fin troppo puntuale (e difficilmente comparabile per Regioni diverse, vista l'assenza di codificazioni affidabili – anche dopo l'armonizzazione – a livello di singoli mandati).

Se questo è il contesto, è evidente che gestire l'invarianza diventa difficoltoso per carenza di conoscenza circa la dettagliata composizione della spesa, o per la non comparabilità della stessa se guardata ad un livello troppo minuto. Circostanza che, peraltro, aveva rappresentato la difficoltà iniziale già ai tempi dell'implementazione del federalismo fiscale del 2009, che rischia così di ripresentarsi come ostacolo congenito ad una nuova riforma strutturale quale quella della differenziazione. A riguardo, la Corte dei conti mette quindi al primo posto, tra le criticità delle bozze di intese, proprio il carattere indeterminato e generico delle stesse, che rinviano per i dettagli (specie finanziari) ad un momento successivo alla loro attuazione; modello questo confermato dalla legge quadro, che rinvia tramite la commissione paritetica a negoziazioni successive, nelle quali il tema dell'invarianza – a fronte di una difficile ponderabilità della stessa in termini tecnici – rischia di diventare un elemento di valutazione politica.

L'invarianza deve quindi guardare al complesso della struttura della spesa, dato che sarebbe tanto difficoltoso quanto controproducente il rivolgersi a dettagli di singolo mandato (inconoscibili o non gestibili in un assetto su cui la standardizzazione è ancora in corso). Tuttavia, anche ad un livello di grandi aggregati pare difficile operare davvero per interi settori, anche perché gli ambiti di spesa corrispondenti alle materie trasferite si trovano nel bilancio dello Stato in capitoli e missioni non necessariamente contigui o unitari, impedendo una lineare identificabilità in blocco[74]. La Corte

[69] Cfr. ad es. per una ricostruzione dei principali dubbi emersi in dottrina, e ulteriori riferimenti, in L. BIANCHI, A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, *Perché il disegno di legge Calderoli ostacola l'attuazione del federalismo simmetrico e cooperativo della legge delega n. 42 del 2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 38.1, 2024, 77 ss.

[70] In questo panorama particolarmente interessanti risultano l'analisi delle audizioni della sezione delle autonomie della Corte dei conti (del 17 luglio 2019) e l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (del 10 luglio 2019).

[71] Cfr. Corte cost. n. 192 del 2024.

[72] Cfr. ancora lo studio di gennaio 2025 della Ragioneria generale dello Stato, cit. *supra*.

[73] Classificazione funzionale COFOG e quella per missioni e programmi del bilancio dello Stato.

[74] Per quanto riguarda le conseguenze critiche del trasferimento delle competenze, impattanti in modi anche non prevedibili sulle funzioni dello Stato, si è evidenziato che nella prospettiva dell'unità ed indivisibilità della Repubblica e alla luce dei criteri individuati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 274 del 2003 appare dubbio che si possa trattare – in sede di differenziazione – di un completo azzeramento delle competenze, senza che residui in capo allo Stato un margine di intervento, sia pure nel rispetto del principio di leale collaborazione; infatti, non dovrebbe venir meno un momento di coordinamento e di sintesi degli interessi generali dell'intero Paese.

dei conti rileva infatti l'impossibilità di devolvere la spesa "per materie"[75], in quanto la responsabilità di taluni ambiti di bilancio risulta difficilmente divisibile[76]. Anche l'Ufficio parlamentare di bilancio osserva che per una vera quantificazione invariante occorrerebbe un accertamento più strutturato delle componenti di materia trasferite, mentre l'impostazione degli accordi non considera – ad esempio – i maggiori costi (indiretti) derivanti dall'attuazione del regionalismo differenziato, anche in termini di perdita di economie di scala, o la questione del riparto del servizio del debito pubblico, o ancora – per il futuro (al fine di rendere sì statica la considerazione dell'invarianza, ma non cieca alle variazioni di pressione fiscale) – la tematica dell'opportunità o meno di prevedere meccanismi analoghi alle c.d. riserve all'erario (per la verità oramai superate però anche per le Regioni speciali, per le quali erano state introdotte[77]).

Sull'altro fronte dell'invarianza – cioè l'applicazione della quantificazione delle risorse trasferite in modo che la differenziazione non solo non abbia un impatto sul saldo del consolidato del bilancio statale, ma neppure sulle finanze delle Regioni ordinarie non beneficiarie di differenziazione – allo stesso modo la Corte dei conti e l'Ufficio parlamentare di bilancio hanno criticato l'assenza di un coordinamento puntuale con il sistema organico di finanziamento regionale derivante dal c.d. federalismo fiscale, evidenziando come nel delineare le modalità di finanziamento del regionalismo differenziato sia indispensabile un raccordo con quanto previsto dalla legge delega n. 42/2009 istitutiva del federalismo fiscale e dal d.lgs. n. 68/2011 che definisce il funzionamento in tema di federalismo regionale. In particolare, nessuna invarianza è garantibile se non facendo innanzi tutto riferimento allo stato di salute dei conti pubblici regionali, come requisito per l'accesso a forme di regionalismo differenziato, in modo da evidenziare che la Regione beneficiaria presenta capacità gestionali performanti tali da far ritenere che una gestione locale della materia sarà più efficiente (e quindi più economica, o perlomeno idonea a raggiungere risultati qualitativamente migliori a parità di quantità di risorse) rispetto alla gestione statale in essere.

Si rileva inoltre[78] come l'affidabilità di ogni valutazione di invarianza entra in crisi ove non si tenga conto della tendenza all'espansione della spesa delle Regioni beneficiarie dell'intesa negli esercizi finanziari successivi a quello di prima attuazione. Se infatti dopo la determinazione iniziale delle risorse i fabbisogni di spesa evolvono secondo dinamiche divergenti si può registrare la tendenza probabile, e prima già sottolineata, per cui un modello autonomista fissando in modo stabile le aliquote di compartecipazione ammette poi che le risorse delle Regioni ad autonomia differenziata siano determinate nel tempo unicamente dalla dinamica dei gettiti erariali compartecipati riferibili al loro territorio, con possibili aumenti in surplus rispetto all'andamento

[75] In particolare, ciò è evidente per il coordinamento della finanza pubblica, presa a titolo di esempio, ma in realtà la criticità evidenziata vale per ogni settore.

[76] A monte di queste problematiche si segnala in particolare l'esigenza di non mettere in pericolo, con la differenziazione, l'armonizzazione dei conti pubblici. Le istanze regionali devono risultare coerenti con i princìpi costituzionali che si riferiscono alle materie oggetto delle bozze di intesa, principi che vanno dal coordinamento della finanza pubblica all'equilibrio di bilancio, al riparto di competenze; principi che possono trovare concreta attuazione solo in presenza di una disciplina contabile unitaria (Corte cost. nn. 70/2012 e 40/2014). Peraltro, il tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici costituisce diretta attuazione del federalismo fiscale (trattandosi della codificazione di una "lingua" comune tra i bilanci dei diversi livelli di governo territoriale al fine di assicurare reale conoscibilità della situazione economico finanziaria e assicurare l'efficace utilizzo degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, come riconosciuto dalla sentenza della Corte cost. n. 80/2017).

[77] Cfr. P. BARBERA, *Autonomie speciali e riserve erariali*, in *Tributi locali e regionali*, 2, 2013, 45 ss. e D. IMMORDINO, *Le clausole di riserva allo Stato del gettito di tributi compartecipati, tra tutela delle esigenze di finanza pubblica e salvaguardia dell'autonomia finanziaria (siciliana)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, 260 ss.

[78] In questo senso in particolare la citata audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

dei fabbisogni standard delle funzioni devolute[79]. Si dubita quindi che l'invarianza della struttura istituzionale della spesa (statica, in origine) possa portare ad un'invarianza della distribuzione delle risorse economiche effettive (dinamica, conservata nel corso del tempo).

Questo, d'altra parte, è proprio l'esito connaturato alla dinamica dell'autonomia, posto che una staticità di risorse dipendenti esclusivamente dai bisogni risulta del tutto difforme dal modello autonomista (ed evidentemente non sarebbe appetibile per le comunità, svuotando di senso l'ultimo comma dell'art. 116 Cost.). Rimane il fatto che un impatto potenziale sulla redistribuzione perequativa delle risorse è possibile (o probabile), ma si deve al contempo osservare in senso del tutto opposto – come fa invece la Corte dei conti – che una speculare criticità consiste nel sottostimare il rischio che si assumono le Regioni differenziate, le quali accettano di gravarsi della responsabilità di copertura di talune competenze con una quota di gettito locale che potrebbe anche percentualmente crescere meno del gettito medio nazionale (eventualità poco probabile) o che, soprattutto, dovrà probabilmente fornire copertura anche a spese ulteriori e non previste, di riorganizzazione degli apparati regionali[80].

Preoccupazioni analoghe sembrano da ultimo emergere anche dall'intervento più generale – sulla legge quadro – operato dalla Corte costituzionale[81], che osserva da un lato come i livelli di entrata affidati all'ente differenziato tramite compartecipazioni al gettito di tributi erariali non possano essere definiti dalla spesa storica[82], ma debbano necessariamente fare riferimento a un volume di costi e fabbisogni standard (quindi potenzialmente anche inferiore, non solo invariante, rispetto a quanto lo Stato già spendeva localmente)[83]. Solo in tal modo infatti potrà essere garantita l'efficienza della differenziazione, anche liberando risorse da mantenere in capo allo Stato; assetto dal quale deriva tuttavia un potenziale minor interesse dei territori richiedenti per una differenziazione la quale, a fronte di intese idonee a condurre nell'immediato anche a

[79] Si osserva che ne deriverebbe che le risorse finanziarie disponibili agli altri territori risulteranno, a parità di saldo complessivo, necessariamente compresse con conseguente redistribuzione a favore delle differenziate, oppure, per mantenerle invariate, sarà necessario incorrere in maggiori oneri per il bilancio pubblico. Un esempio delle possibili implicazioni di questa soluzione è offerto dal confronto per le tre Regioni richiedenti nel periodo dal 2013-17 tra l'evoluzione della spesa corrente regionalizzata del bilancio dello Stato per l'istruzione e l'IVA regionalizzata sulla base dei consumi. La differenza che si registra nell'evoluzione dell'IVA rispetto alla spesa per l'istruzione è pari a 10 punti per la Lombardia, 8 per il Veneto, 6 per l'Emilia-Romagna. Se dunque nel 2013 fosse stata siglata l'intesa con le tre Regioni richiedenti, fissando l'aliquota di compartecipazione al livello che corrispondeva allora alla spesa per istruzione, negli anni successivi tali Regioni avrebbero avuto maggiori risorse rispetto a quanto storicamente hanno beneficiato per l'istruzione.

[80] La Corte dei conti evidenzia infatti che "al di là della formula di stile dell'invarianza della spesa, è di tutta evidenza che si tratta di una ristrutturazione organizzativa ad ampio raggio che, per avere il successo sperato, comporterà una reingegnerizzazione amministrativa di non poco momento. Ciò richiede un notevole impegno anche sul versante della spesa, pur se non di immediata percezione sotto il profilo finanziario, che dovrebbe essere oggetto di una preventiva analisi costi-benefici".

[81] Cfr. Corte cost. n. 192 del 2024; le questioni di legittimità sul tema dell'invarianza sono state tutte dichiarate infondate al punto 24 del considerato in diritto.

[82] Cfr. punto 22.1. del considerato in diritto: "poiché l'art. 116, terzo comma, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente. Questo criterio, in linea di principio, esclude il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa".

[83] Cfr. il punto 23.2. del considerato in diritto: "il meccanismo della compartecipazione non contraddice la clausola di invarianza finanziaria: esso, anzi, presuppone che la regione differenziata usi risorse (derivanti dalla compartecipazione) che lo Stato non deve più impiegare, avendo ceduto la funzione. Si è poi visto (punto 22.1.) che l'invarianza finanziaria è coerente con la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost., con conseguente necessità di stimare il costo delle funzioni trasferite con il criterio del costo standard (o altro criterio basato sulla gestione efficiente). Dunque, la misura della compartecipazione ceduta dallo Stato potrà essere inferiore al costo già sostenuto dallo Stato e, comunque, dovrà tener conto dei costi che restano in capo ad esso".

probabili decurtazioni dei volumi di spesa localmente disponibili, risulterebbe "vantaggiosa" unicamente confidando nelle dinamiche di futura divergente crescita dei gettiti locali (o di divergente efficientamento delle gestioni locali) citati in precedenza[84].

Anche l'impianto decisorio della Consulta evidenzia quindi la preferenza per un approccio in cui l'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 116 debba operare in termini vantaggiosi non solamente per l'ente direttamente interessato, ma anche per il complesso delle finanze pubbliche; e proprio in quest'ottica la Corte valorizza il ruolo della clausola di invarianza la quale, sebbene non considerata come una ricaduta diretta dell'impianto costituzionale, gode nondimeno di un indiretto avallo nei principi che governano la spesa pubblica[85]. In questa prospettiva, per la Consulta è necessario un approccio olistico per valutare l'impatto della differenziazione sui bilanci dello Stato e delle autonomie non coinvolte, possibile solo se in sede di conclusione dell'intesa si potrà procedere all'individuazione delle risorse tenendo conto "del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari"[86], per definire un assetto di finanziamento della differenziazione invariante o, auspicabilmente, migliorativo per la tenuta dei conti pubblici e per l'efficienza dei servizi resi[87].

[84] Cfr. *supra* ai par. 3 e 5 dove si è evidenziato come l'invarianza può essere assunta solo in senso statico, posto che la dinamica futura dei gettiti e dell'efficientamento nelle gestioni può sempre consentire incrementi di dotazione percentualmente premianti la differenziazione.

[85] Cfr. *supra* al par. 3.

[86] Cfr. ancora il punto 22.1.

[87] Sempre al punto 22.1.: "la legge impugnata richiede che il trasferimento sia «a costo zero». Si tratta di una prospettiva del tutto coerente con la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost. (esposta nel punto 4): l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza"; "il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze (come può essere il costo e fabbisogno standard, da applicare se la funzione attiene ad un LEP)"; "nel caso in cui il costo delle funzioni devolute sia inferiore a quello che lo Stato sosteneva per la stessa funzione nella regione richiedente, si potranno liberare risorse che lo Stato potrà utilizzare per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a suo carico.

Elenio Bolognese*

Le Città metropolitane tra timori della Corte costituzionale e inerzia del legislatore

SOMMARIO: 1. Cenni sulla controversa evoluzione delle Città metropolitane. – 2. La sent. cost. n. 50/2015: i timori della Corte e il sacrificio del principio democratico. – 3. Il percorso a ostacoli continua: la sent. cost. n. 168/2018. – 4. Si chiude il cerchio? La sent. cost. n. 240/2021 e il (semplice) monito al legislatore. – 5. Lo sdoppiamento del vertice politico della Città Metropolitana e del Comune di Reggio Calabria: due Sindaci…per caso? – 6. Prospettive attuali al vaglio del Parlamento: *a*) i disegni di legge ordinaria per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano; *b*) i disegni di legge costituzionale e la sistemazione delle *microregioni* di Roma, Milano e Napoli. – 7. Brevi conclusioni.

Some provisions of law n. 56/2014 have been judged by the Constitutional Court on three different occasions (dec. nn. 50/2015, 168/2018, 240/2021), thus generating an oscillating case law. The objects of the review were the founding power and the form of government of metropolitan cities (in particular, the automatic legislative designation of the metropolitan Mayor). At first, in 2015 and 2018, the Court considered these provisions not to be in conflict with some constitutional principles (of popular sovereignty, autonomy, equality of vote), raising doubts among the doctrine; however, it carried out a sort of overruling, given the fact that the reasons given as the basis for the previous decisions no longer existed. In fact, the automatic legislative designation of the Metropolitan Mayor – that was considered not unreasonable in the initial phase and not irreversible, in the light of the statutory option for direct election – was deemed incompatible with the aforementioned principles and not fully democratic, due to the political irresponsibility of government bodies. Although the final decision of inadmissibility due to legislative discretion, the Court issued a specific "warning" to the legislator so as to solve straightaway this contrast. This seems likely to happen shortly, given the bills under discussion and the attempts to reform TUEL. In this context, the exceptional case of the split – happened in Reggio Calabria – between the metropolitan and the municipal Mayor appears emblematic. Indeed, this could be the right opportunity to rethink the ("asystematic") system of autonomies, emancipating the CC.MM. from flattening the Provinces and giving greater importance to the real micro-regions of Rome, Milan and Naples.

1. *Cenni sulla controversa evoluzione delle Città metropolitane*

Nel corso degli ultimi decenni la nozione di *area metropolitana* ha impegnato gli studiosi di numerose discipline (economisti, urbanisti, sociologi e giuristi), nella ricerca dei tratti tipici del fenomeno[1], genericamente consistente in «un insediamento urbano con spiccata funzione egemone rispetto al territorio circostante, con caratteristiche di alta urbanizzazione e concentrazione insediativa»[2]. *Ex facto oritur ius*: è chiaro che i fenomeni di urbanizzazione sempre

* Dottorando di ricerca in diritto ed economia presso l'Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria.

[1] Sul punto, tra gli altri, v. A. ACQUARONE, *Grandi Città ed aree metropolitane in Italia*, Bologna, 1961; A. ARDIGÒ, *La diffusione urbana le aree metropolitane e i problemi del loro sviluppo,* Roma, 1967; M. CAMMELLI, *Aree metropolitane: più governo o più governi?*, in *Le Regioni*, 1988; F. BARTALETTI, *Le aree metropolitane in Italia e nel Mondo: il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Torino, 2009; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enc. Dir*., IX, Milano, 2016; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017; D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana,* Milano, 2023.

[2] Così P. URBANI, *Aree metropolitane*, in *Enc. Dir*., Agg. V, Milano, 2000, 111.

più crescente – a livello europeo, prima che nazionale[3] – avessero reso necessario un intervento legislativo, volto a *inventare* un ente la cui dimensione territoriale fosse consona alla cura di peculiari interessi sicuramente sovracomunali, al fine di realizzare un'ottimale allocazione delle relative funzioni amministrative[4].

Sia pure dopo un travagliato *iter* legislativo, oggi esiste sia una nozione *costituzionale* (art. 114, c. 2)[5], che *legislativa* (art. 1, c. 2, l. n. 56/2014)[6] di *città metropolitana*.

In base alla disciplina prevista dalla legge n. 56/2014 (d'ora in poi: Delrio), il territorio delle neonate CC.MM. è stato fatto coincidere inizialmente con quello delle relative – e contestualmente estinte – Province (art. 1, c. 6)[7]. Inoltre, *nessun organo* dell'ente C.M. (c. 7: Sindaco, Consiglio e Conferenza) è *direttamente elettivo*: infatti, se il Sindaco addirittura coincide *di diritto* con il Sindaco del Comune capoluogo e la Conferenza è composta *automaticamente* dai Sindaci della C.M., anche il Consiglio viene formato attraverso un'*elezione di secondo grado*, per la quale l'elettorato attivo e passivo spetta ai Sindaci e ai Consiglieri comunali dei Comuni dell'area metropolitana. Invero, tanto per il Sindaco quanto per i Consiglieri, la legge Delrio ha previsto la possibilità di elezione diretta – purché gli Statuti abbiano optato per tale sistema e – a condizione che: *a*) una legge statale abbia disciplinato il sistema elettorale; *b.1*) per le CC.MM. con meno di tre milioni di abitanti, il Comune capoluogo sia stato diviso in più Comuni[8]; *b.2*) per le CC.MM. con più di tre milioni di abitanti, il relativo Statuto abbia previsto la costituzione di zone omogenee e il Comune capoluogo abbia ripartito il proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa.

Fatta memoria, per sommi capi, della disciplina delle CC.MM., si può verificare l'impatto della giurisprudenza costituzionale sul percorso di questi enti, a distanza di un decennio dall'approvazione della legge Delrio. In seguito, verrà analizzato lo strano caso di sdoppiamento del vertice politico della C. M. e del Comune di Reggio Calabria, i disegni di legge ordinaria (presso il Senato) per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano e i disegni di legge costituzionale (presso la Camera) per l'attribuzione della funzione legislativa a Roma Capitale.

2. *La sent. cost. n. 50/2015: i timori della Corte e il sacrificio del principio democratico*

La sent. cost. n. 50/2015[9], già commentata diffusamente, è di precipuo interesse rispetto alla: *a)* potestà istitutiva dell'ente C.M. (e relativa procedura); *b)* forma di governo metropolitana.

Con riferimento al punto *sub a)*, le Regioni ricorrenti dubitavano che la prima istituzione delle CC.MM. spettasse necessariamente allo Stato, dal momento che nulla prevede a riguardo l'art.

---

[3] Cfr. M. S. GIANNINI, *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, P. URBANI (cur.), Milano, 1985, 9 ss. Sull'utilizzo di principi federali nelle cc.dd. Regioni metropolitane v. D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, trad. L. Bassani, Milano, 1995, 50.

[4] Sulla differenza tra modello *strutturale* e *funzionale* di C.M. v. P. URBANI, *Aree metropolitane*, cit., 113 ss.; per tre diverse macro-tipologie di modelli sulla base della dialettica accentramento-decentramento, v. A. PUBUSA, *Città metropolitana,* in *Enc. Dir.*, Agg. III, Milano, 1999, 361; cfr. M. CARRER - S. ROSSI, *Le città metropolitane in Europa*, Roma, 2014, 97 ss.

[5] Ente autonomo con proprio statuto, poteri e funzioni.

[6] Ente territoriale di area vasta con finalità istituzionali generali, ovvero cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana, cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

[7] Il c. in esame prevede soltanto la possibilità per i Comuni delle Province limitrofe di aderire alla C.M., secondo una procedura alquanto complessa e *in parte* derogatoria rispetto all'art. 133 Cost.

[8] Art. 1, c. 22.

[9] Le q.l.c. proposte dalle Regioni ricorrenti (Lombardia, Veneto, Campania e Puglia), tra le altre, riguardavano l'art. 1, cc. 5 a 19, 21, 22, 25, 42, 48, l. n. 56/2014.

117, c. 2, lett. *p*) Cost. (che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva statale «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» degli EE.LL.), ritenendo questo silenzio sintomatico della riconducibilità di tale potere alla potestà legislativa negativo-residuale regionale[10]. Tuttavia, la Corte chiarì che, così opinando, la singola Regione potrebbe fare ciò che non sarebbe consentito allo Stato, in una materia – la costituzione della C.M., «che è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari)»[11] – che non potrebbe verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale. Pertanto, la suddetta potestà istitutiva spettava allo Stato *ex* art. 114 Cost., poiché quest'ultimo, menzionando l'ente C.M., «ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione»[12].

Se, in termini di *ratio* politica, l'attribuzione di tale potestà allo Stato può pure essere comprensibile, così assicurando all'ente disciplina/struttura uniforme sull'intero territorio nazionale[13], meno comprensibile sembra essere il fondamento di tale titolo competenziale. Infatti, l'assunto secondo cui è imposto alla *Repubblica* il dovere di istituzione delle CC.MM. – per il solo fatto di essere menzionate all'art. 114 Cost. – potrebbe essere letto diversamente, dal momento che la *Repubblica* è costituita *anche* dallo Stato, ma non si esaurisce *nello* Stato[14]. È evidente che all'art. 114 Cost. si sia fatto dire ciò che (espressamente) non dice, trasformandolo in norma attributiva della competenza, quando nulla esclude inequivocabilmente che l'istituzione potesse avvenire ad opera della Regione[15]. L'unico appiglio a favore della potestà istitutiva statale sembra risiedere nell'art. 133, c. 1, Cost. relativo al mutamento delle circoscrizioni provinciali, che richiede l'intervento della legge statale con la relativa procedura[16]. Ciò, tuttavia, sembra essere sostenibile soltanto ritenendo le CC.MM. come sostitutive/alternative alle Province, equiparazione che dovrebbe essere esclusa in virtù delle finalità che la legge indica per i due enti territoriali. Forse è opinabile che la coincidenza territoriale fra Città metropolitane e Province (*ex* art. 1, c. 6, l. n. 56) fosse conforme con l'art. 133, c. 1, Cost. Pur essendo vero che il legislatore ha inteso realizzare una «riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica»[17], non è chiaro come da ciò potesse discendere la disapplicazione della procedura prevista dall'art. 133 Cost[18]; disapplicazione giustificata non soltanto perché le regole procedurali *ex* art. 133 Cost. sarebbero applicabili soltanto ad interventi singolari e non a riforme di sistema[19], ma anche perché per evitare una lesione della Costituzione basterebbe rispettare il principio del «necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive»[20]. Insomma, una sorta di

---

[10] Cfr. A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città Metropolitana*, in Federalismi.it, 19/2012, 2; GIU. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di autoqualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, in *Giur. cost.*, 2/2015, 472 ss.

[11] V. pt. 3.4.1, *cons. in dir*. Criticamente sulla presunta consequenzialità logica tra rilevanza sovranazionale dell'ente e potestà istitutiva statale v. G. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?,* in Federalismi.it, 7/2015, 8 ss..

[12] V. pt. 3.4.1. *cons. in dir*.

[13] Cfr. A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in Federalismi.it, 8/2015, 7.

[14] Cfr. GIU. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane*, cit., 473 ss.

[15] Cfr. M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. as n. 1212 (disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni),* in Federalismi.it, 3/2014, 5-13.

[16] V. sent. cost. n. 220/2013, 12, pt. 2 *cons. in dir.*

[17] V. pt. 3.4.2, *cons. in dir.*

[18] "Disapplicazione delle norme costituzionale per necessità fattuali": A. STERPA, *Un "giudizio in movimento",* cit., 10.

[19] Cfr. A. STERPA - F. GRANDI - F. FABRIZZI - M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in Federalismi.it, 7/2015, 7, e L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?,* in Forum di Quaderni costituzionali, 2015, 1.

[20] V. pt. 3.4.2 *cons. in dir*. Sul punto v. A. SPADARO, *La sentenza n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in Rivista AIC, 2/2015, 11, e M. BARBERO - E. VIGATO, *Il Sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in Federalismi.it, 7/2015, 9.

"sanatoria" per conseguimento dello scopo. In verità, la Costituzione prevede certe procedure – la cui interpretazione evolutiva non è sempre consentita, atteso il ridotto margine di manipolabilità delle norme procedurali[21] – a tutela di determinati principi che non sono nella libera disponibilità del legislatore ordinario in base alla dimensione quantitativa delle modifiche da apportare[22].

Infine, il Giudice delle leggi, a sostegno della sua decisione, prendeva atto che otto su dieci CC. MM. fossero già nell'esercizio delle loro funzioni: ma chiaramente, l'operatività degli enti già istituiti era conseguenza della loro istituzione, non causa.

Con riferimento al punto *sub b)*, la decisione della Corte, che ha salvato il «modello di governo» delineato dalla legge Delrio, è sembrata – a molti, tra cui chi scrive – in alcuni punti ambigua[23]. Il dubbio principale concerneva l'art. 1, c. 19, l. n. 56, che prevede la designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano – coincidente *di diritto* con il Sindaco del Comune capoluogo, salva manifestazione contraria dello Statuto (con procedura aggravata[24]) – ritenuto ad un tempo in tensione con il principio democratico (e i requisiti minimi di rappresentatività)[25] e con quello di responsabilità politica[26], poiché nessun organo di indirizzo politico viene costituito a mezzo di elezione diretta. Tale forma di governo inciderebbe negativamente sull'uguaglianza del voto tra i cittadini residenti nella C.M. e quelli residenti nelle Province, che invece possiedono una forma di governo basata sull'elezione *indiretta* degli organi di indirizzo politico[27].

La Corte, sul punto in questione, ha statuito che la *sovranità popolare*[28] non è per forza coincidente con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si declina anche nella diretta partecipazione popolare nei diversi enti territoriali[29], con la conseguenza che né la natura costituzionalmente necessaria degli enti di cui all'art. 114 Cost., né il principio autonomistico richiedano indispensabilmente l'elettività diretta degli organi di indirizzo politico. Peraltro, la natura elettiva degli organi di indirizzo politico non scomparirebbe in caso di elezioni di secondo grado o indirette[30]. Inoltre, il meccanismo di immedesimazione di diritto non sarebbe irragionevole in fase di prima attuazione dell'ente; immedesimazione che può sempre venire meno qualora lo Statuto preveda altrimenti. Ulteriormente, l'attivazione dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano, richiedendo quale condizione l'articolazione territoriale del Comune capoluogo in più Comuni, non violerebbe l'art. 133, c. 2, Cost., poiché non comprime le prerogative del

---

[21] Cfr. A. SPADARO, *La sentenza n. 50/2015,* cit., 7.

[22] Cfr. G. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015,* cit., 10.

[23] Cfr. pti. 3.4.3 e 3.4.4 *cons. in dir*.

[24] V. art. 1, c. 22 (Sindaco) e 26 ss. (Consiglio).

[25] Un modello di governo a "rappresentatività attenuata": così O. SPATARO. *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in Federalismi.it, 12/2018, 19.

[26] Gli Statuti di CC.MM./Province non potrebbero prevedere alcuna forma di mozione di sfiducia, come rimarcato anche nella nota n. 1/2014 della Presidenza del Consiglio dei ministri; cfr. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in Federalismi.it, 25/2013, 8.

[27] Un sistema simile era previsto in origine per i Liberi Consorzi comunali siciliani (ente "equivalente" alla Provincia): i consiglieri del l. c. c. venivano eletti dai consiglieri dei Comuni dell'area, mentre Presidente e Giunta dai componenti del Consiglio. Su tale sistema si espresse la Corte cost. (sent. n. 96/1968) riconoscendo la non difformità a Costituzione del meccanismo dell'elezione indiretta, alla luce della competenza legislativa esclusiva *ex* artt. 14 e 15 St. Sic.

[28] Della quale l'esercizio del diritto di voto rappresenta «il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare» (sent. n. 1/2014). Per un approfondito commento di questa sentenza, v. A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014.

[29] Cfr. sent. cost. n. 365/2007.

[30] «prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato» (pt. 3.4.3 c*ons. in dir.*). Appare inconferente il parallelismo tra gli organi di indirizzo politico degli enti territoriali e il Presidente della Repubblica, soprattutto alla luce delle funzioni svolte. Peraltro, di elezione indiretta (PdR) si può discorrere in quanto «compiuta da un corpo elettorale elettivo, o *rectius*, formato da un'assemblea elettiva», diversamente dall'elezione di secondo grado, nella quale «si hanno elettori primari ed elettori scelti *ad hoc*, secondari»: così L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost*., 1968, 1533 ss.

legislatore regionale e non elimina il coinvolgimento delle popolazioni interessate, in quanto la proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della C.M. in base alle rispettive leggi regionali.

Tale ricostruzione logico-giuridica della Corte ha destato più di un dubbio. Difatti – ricomprendendo nella sovranità popolare anche meccanismi rappresentativi di secondo grado – la Corte sembra trascurare il *vulnus* al principio democratico, derivante dall'imposizione *ope legis* del Sindaco metropolitano all'intera comunità metropolitana[31]; quest'ultima, infatti, ha avuto voce in capitolo soltanto *indirettamente* nella determinazione della composizione del Consiglio metropolitano, che non ha neanche il potere di sfiduciare il Sindaco[32]. Certo, sarebbe stato diverso se le funzioni riconosciute alle CC.MM. fossero state soltanto tecniche/di mero coordinamento[33].

Comunque, la non irragionevolezza dell'immedesimazione *ope legis* «in fase di prima attuazione» delle CC.MM. appare nient'altro che un dato di fatto apparentemente avulso dall'argomentazione logico-giuridica[34]. Oltretutto, l'argomento utilizzato dalla Corte per diminuire la carica lesiva di tale immedesimazione – la possibilità di optare statutariamente per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano – sembra prescindere dalla difficile praticabilità (quasi impossibilità) della procedura delineata dalla legge Delrio per le CC.MM. con meno di tre milioni di abitanti: queste ultime, infatti, dovrebbero disgregare il territorio del Comune capoluogo, già ridotto, in diversi Comuni per evitare la presenza egemone del primo sul territorio metropolitano[35]; tale operazione, peraltro, sarebbe pure confliggente con il *favor* espresso dalla legge per le forme di "associazionismo intercomunale". L'irragionevolezza di tali previsioni si acuisce volgendo lo sguardo alla disciplina prevista per le CC.MM. con "più" di tre milioni di abitanti, per le quali è stata prevista una "deroga nella deroga"[36], essendo sufficiente la mera ripartizione del territorio in zone omogenee dotate di autonomia amministrativa, a cui si aggiunge un'intesa con la Regione. Senza contare che alle menzionate difficoltà si è aggiunta l'inerzia del legislatore statale, che non ha ancora predisposto una legge elettorale. Tutto ciò ha reso giuridicamente possibile, ma di fatto impraticabile, la concretizzazione dell'eventuale preferenza statutaria per l'elezione diretta.

Un altro aspetto, forse passato sottotraccia, concerneva il rispetto del principio del consenso al tributo (o all'imposizione), a fondamento del quale si pone la partecipazione dei consociati alla definizione delle scelte di politica fiscale (*no taxation without representation*). L'art. 119, c. 2, Cost. attribuisce anche alle CC.MM. la potestà impositiva, cioè il potere di applicare «tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione», nel rispetto della riserva di legge relativa *ex* art. 23 e della tendenziale progressività del sistema tributario *ex* art. 53, c. 2[37]. Orbene, il rischio è che gli organi delle CC.MM., essendo di fatto (quasi totalmente) estranei al circuito fiduciario nei confronti dei

---

[31] Cfr. ricorso Reg. Veneto, G.U., 6 agosto 2014, n. 33, 7, e A. STERPA, *La allocazione istituzionale della Città metropolitana fra Costituzione, ipotesi di revisione costituzionale e leggi "di grane riforma economico-sociale"*, in *Dir. Reg.*, 1/2017, 8.

[32] V. ricorso Reg. Lombardia (G.U., 23 luglio 2014, n. 31, 164). Cfr. A. SPADARO, *La sentenza n. 50/2015,* cit., 16, e ID., *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in Federalismi.it, 1/2015, 26, e G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2015, 11

[33] Cfr. G. F. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia,* cit., 416 ss.

[34] Cfr. A. SIMONCINI - G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro statuti: sintomi di una sindrome "bipolare",* in *Le Regioni*, 4/2016, 678 ss.

[35] Il ricorso lombardo (n. 39/2014) chiariva che si trattasse di «condizioni manifestamente irragionevoli ed ingiustificatamente gravose». Cfr. S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in Federalismi.it, 3/2014, 81 ss.

[36] Così M. BARBERO - E. VIGATO, *Il Sindaco di diritto,* cit., 14.

[37] Sull'estensione di tale facoltà v. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2002, 590; di contro, A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria,* in Astrid online, 2004.

cittadini[38], possano esercitare tale potestà senza alcun consenso al tributo. Ci si chiede se, in tali condizioni, la potestà impositiva riconosciuta agli EE.LL. possa essere esercitata *in armonia con la Costituzione*, al cui fondamento vi è "anche" il principio di sovranità popolare[39].

Un ulteriore aspetto problematico della legge Delrio riguardava la sua compatibilità con l'art. 3, c. 2, della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL)[40], che richiede che i membri degli organi collegiali siano eletti a suffragio universale e diretto. Sul punto, la Corte ha specificato che, essendo la CEAL un documento di mero indirizzo che lascia impregiudicate le competenze delle autonomie locali stabilite dalla Costituzione[41], non si avrebbe comunque una lesione indiretta della Costituzione – per violazione diretta della Carta – dal momento che l'espressione usata da quest'ultima, secondo cui i membri delle assemblee debbano essere "freely elected", pur garantendo la democraticità del sistema delle autonomie locali, andrebbe «intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate»[42]. Ciò, pertanto, non escluderebbe la possibilità di un'elezione indiretta. Invero, per comprendere il valore riconosciuto alla CEAL dalla giurisprudenza costituzionale[43], è necessario precisare che il precedente richiamato dalla Corte nella sua argomentazione – sent. n. 325/2010 – forse non è calzante, poiché i dubbi allora sollevati in relazione alla precettività della Carta concernevano aspetti diversi della stessa (relativi alla natura definitoria/programmatica di *altre* disposizioni ivi contenute) e la questione giuridica sottesa era diversa[44]. In più, in risposta alle istanze del *Monitoring Committee* del Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa[45], l'allora Presidente della Corte aveva risposto che «nonostante la mancanza di precettività delle sue disposizioni, la Carta si pone come parametro idoneo ad orientare l'attività sia del legislatore, al quale non dovrebbe essere consentito dettare discipline con essa contrastanti, sia dell'interprete, tenuto ad applicare la normativa vigente in conformità con i disposti della Carta medesima». Allora non si comprende perché quanto specificato dalla Corte nelle notissime sentt. nn. 348-349/2007 valga per la CEDU e non valga per la CEAL: è forse vero che non tutti i trattati internazionali ratificati dall'Italia sono allo stesso modo vincolanti per il legislatore, ma tutti contribuiscono ad integrare il parametro costituzionale quali norme interposte[46]. Dire che la CEAL è documento di

[38] Tali perplessità erano emerse nel ricorso della Regione Lombardia.

[39] Cfr. A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 3/2001, 453 ss. e ID., *Ancora sul limite dell'«armonia con la Costituzione»: un vincolo forte (di fatto giurisprudenziale) da contenere secondo criteri oggettivi (testuali)*, in AA.VV., *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, L. CHIEFFI (cur.), Torino, 2004, 201 ss. Sulla *sovranità popolare*, quale forma – seppur non l'unica – di legittimazione del potere (dal basso), per tutti cfr. ancora ID., *Non violenza e Costituzione. Lezioni di "Dottrina dello Stato"*, Torino, 2024, spec. 18 e 36, che ricorda anche le altre forme di legittimazione (dall'alto).

[40] L'art. 3, c. 2, della Carta – firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 nell'ambito del Consiglio d'Europa e ratificata dall'Italia con la l. n. 439/1989 – recita così: «Tale diritto [autonomia locale] è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini, qualora questa sia consentita dalla legge».

[41] Cfr. sent. cost. n. 325/2010.

[42] V. pt. 3.4.3 *cons. in dir*.

[43] Per alcune ambiguità della CEAL, v. T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie locali,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, 12, e V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea,* in *Amministrazione in cammino*, 2012, 4 ss.

[44] Sulla natura precettiva dell'art. 3, c. 2, CEAL v. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542*, cit., 18.

[45] Cfr. *L'applicazione in Italia della "Carta europea dell'autonomia locale". Questioni formulate dalla delegazione del Congress of Local and Regional Authorities del Consiglio d'Europa per l'incontro con la Corte costituzionale del 3 novembre 2011,* in *www.cortecostituzionale.it*, 2011, M. BELLOCCI e R. NEVOLA (curr.).

[46] Sul punto specifico v. A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE*

mero indirizzo vuol dire negarle lo stesso valore della CEDU, introducendo una disparità tra trattati internazionali che il nostro ordinamento, almeno espressamente, non prevede. È sufficiente sostenere che l'assenza di garanzie giurisdizionali a tutela delle disposizioni della CEAL valga a differenziarne la natura giuridica sul piano interno[47]? Si tratta di una differenza rilevante, ma non sufficiente per una risposta del tutto affermativa. Peraltro, l'Italia non ha formulato alcuna formale riserva rispetto al Trattato che recepisce la CEAL[48], pur potendo, sì da escludere alcune autonomie dall'applicazione di quest'ultima[49].

Pur in assenza di una disposizione costituzionale che richieda espressamente l'elezione diretta degli organi di indirizzo politico delle autonomie locali[50] – trattandosi del risultato ermeneutico del combinato disposto di più disposizioni – bisogna ricordare che nel caso del Sindaco metropolitano non si preveda un'elezione indiretta, bensì una mera designazione *ope legis,* ciò che davvero risulta lesivo del principio democratico. Invero, considerando il *contenuto* dell'art. 3, c. 2, CEAL, sembra che la Corte abbia ritagliato una parte della proposizione – "liberamente eletti" – sì da considerare le forme di elezione indiretta e di designazione *di diritto* compatibili con la stessa*,* tralasciando quella parte di disposizione che richiede che *almeno un organo* sia eletto *direttamente*.

Comunque, il controllo relativo ad eventuali violazioni della CEAL è di competenza del già menzionato Congresso, che ha alcuni strumenti attraverso i quali può verificare lo "stato di salute" della democrazia locale negli Stati parti del Trattato[51]. In particolare, con la raccomandazione n. 503/2024[52], il Congresso ha evidenziato che «il campo d'azione delle Città metropolitane (…) rimane limitato nonostante la precedente raccomandazione del Congresso» e che «la possibilità di formulare un voto di destituzione o di censura nei Consigli (…) metropolitani contro il loro (…) Sindaco, al fine di rafforzare la responsabilità politica dei (…) Sindaci, non è stata ancora introdotta nonostante la precedente raccomandazione del Congresso», reiterando le raccomandazioni finali formulate anni prima[53].

---

e la CEAL), in questa Rivista, 2/2015, 507 ss. Sulle sentt. nn. 348-349/2007, per tutti: AA.VV., *Riflessioni sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale*, C. SALAZAR e A. SPADARO (curr.), Milano, 2009.

[47] Cfr. A. SPADARO, *Sull'aporia logica*, cit., 511, e C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012),* in Rivista del Gruppo di Pisa, 2014, 21-22.

[48] Art. 13 CEAL, "*Collettività cui si applica la Carta*": «I principi di autonomia locale contenuti nella presente Carta, si applicano a tutte le categorie di collettività locali esistenti sul territorio della Parte. Ciascuna Parte può tuttavia, al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare le categorie di collettività locali e regionali alla quali intende limitare il settore di applicazione o che intende escludere dal settore di applicazione della presente Carta. Essa può anche includere altre categorie di collettività locali o regionali nell'ambito di applicazione della Carta, mediante ulteriore notifica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa».

[49] Cfr. G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la cd. legge Delrio,* in Istituzioni del Federalismo, 3/2014, 575, e D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali,* in Forum di Quaderni costituzionali, 2015, 7 ss.

[50] Non va dimenticata la VIII disp. trans. Cost.: «le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione». Cfr. C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province,* in *Le Regioni*, 2/2013, 372.

[51] Il Congresso può: *a*) monitorare gli Stati membri attraverso l'attività di delegazioni di rappresentanti locali e membri di un gruppo di esperti indipendenti che, all'esito di incontri con le istituzioni nazionali/locali, redigono un rapporto; *b*) agire sulla base di denuncia (effettuata dagli EE.LL.) concernente possibili violazioni dei principi della Carta. Sulla base degli esiti di tali attività, è possibile adottare risoluzioni e/o raccomandazioni. Cfr. C. HIMSWORTH, *Treaty Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Apllication beyond Europe*, Edinburgo, 2011, 7 ss.; F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, Torino, 2012, 801 ss.; G. BOGGERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe,* Leiden, 2017.

[52] Adottata il 26 marzo 2024, relatori A. Leadbetter (UK) e R. Mondorf (DK).

[53] V. raccomandazione n. 404/2017.

In definitiva, la Corte – di fronte a tale tensione tra le disposizioni normative richiamate e la CEAL – forse avrebbe potuto dichiarare l'incostituzionalità della legge Delrio limitatamente ai profili contrastanti con la Carta, assegnando un monito al legislatore e/o differendo gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità. Inoltre, è vero che il peso politico del Comune capoluogo è maggiore rispetto a quello dei restanti Comuni dell'area metropolitana, da ciò però non può automaticamente discendere la *privazione del diritto di voto* per i cittadini dell'area metropolitana. Verosimilmente, com'è stato evidenziato, la Corte ha di fatto valutato la legge Delrio come conforme…al (futuro) testo costituzionale come risultante dalla conferma referendaria del ddl Renzi-Boschi[54]. Ciò che poi non avvenne, influendo sul prosieguo delle vicende giurisprudenziali.

3. *Il percorso a ostacoli continua: la sent. cost. n. 168/2018*

Con la sent. cost. n. 168/2018 è stato scritto un altro capitolo della "difficile infanzia" delle CC.MM., con protagonista la specialità siciliana: la Regione, con gli artt. 1-7, l. n. 17/2017 aveva reintrodotto l'elezione a suffragio universale e diretto di Sindaco e Consiglio metropolitano prevedendo altresì un'indennità di carica, in controtendenza con l'indirizzo prescelto dal legislatore nazionale[55].

L' art. 1 c. 5, l. Delrio prevedeva che i principi *ivi* contenuti fossero «principi di grande riforma economica e sociale» per la disciplina delle CC.MM., così configurandosi quale parametro interposto per le RSS (in grado di vincolare la competenza regionale in materia di EE.LL.) attesa la natura "materialmente costituzionale" di tali disposizioni[56]. A tal riguardo, la Regione ha contestato l'"autoqualificazione" operata dalla legge, se non con riferimento all'assetto *funzionale* degli enti di area vasta; ciò, a dire della Regione, avrebbe trovato conferma nell'art. 1, c. 22, che consente l'elezione diretta degli organi metropolitani di indirizzo politico, una volta effettuata la disarticolazione territoriale del Comune capoluogo[57].

La Corte, nella sentenza in commento, ha soggiunto che: *a*) l'intervento di riordino di Province/CC.MM. rientra nella competenza esclusiva statale, nella materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali" degli EE.LL. *ex* art. 117, c. 2, lett. *p*), Cost.; *b*) il conseguente modello di governo di secondo grado è un aspetto *essenziale* della riforma, utile alla semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali e al risparmio dei costi connessi all'elezione diretta; *c*) le disposizioni sull'elezione indiretta, alla luce della suddetta autoqualificazione, sono davvero in grado di limitare all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo *ex* art. 14 St. Sic[58].

Il ragionamento della Corte sembra quasi apodittico. Intanto, se in precedenza Essa ha fatto discendere la potestà legislativa esclusiva statale relativa all'*istituzione* delle CC.MM. dall'art. 114

---

[54] Così A. STERPA, *Un "giudizio in movimento",* cit., 10.

[55] La storia recente dei lib. Cons. com. è molto travagliata: il loro reiterato commissariamento da parte della Regione Siciliana ha reso finora impossibile l'elezione degli organi di indirizzo politico. Da ultimo, la l. Reg. Sic. n. 6/2023, che differiva ulteriormente le consultazioni elettorali, è stata dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 172/2024.

[56] Cfr. R. DI MARIA, *Il proverbiale "rigore a porta vuota": la Consulta si pronuncia sulla l. r. Sicilia n. 17/2017 in materia di ordinamento degli Enti di area vasta (breve nota a Corte cost., sent. 168/2018)*, in *Diritti regionali*, 3/2018, 7-8.

[57] V. pt. 4.2. *cons. in dir.* Cfr. S. AGOSTA, *Se in tema di elezione diretta degli organi di area vasta la Regione Siciliana* gioca con la coda del leone *(a margine di Corte cost. sent. 168/2018),* in *Le Regioni*, 5-6/2018, 1191 ss.

[58] Criticamente F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana: speciale, ma non troppo. Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all'elezione diretta nelle Città metropolitane e nei Liberi consorzi (la posizione della Regione siciliana nel giudizio costituzionale*), in *Diritti regionali*, 3/2018, 21.

Cost.[59], non si comprende perché il *riordino* rientri ora nell'art. 117, c. 2. lett. *p*), atteso che non sembra possibile ricondurlo a nessuno dei tre ambiti materiali *ivi* presenti.

Inoltre, è difficile comprendere come l'*essenzialità* del modello di secondo grado possa convivere con l'opzione per la deroga (elezione diretta) prevista dalla stessa legge. Forse, tale *essenzialità* potrebbe risultare suffragata dall'articolato iter da seguire qualora la C.M. voglia abbandonare il modello di governo ordinario predisposto dal legislatore. Tale ricostruzione sembra avvalorata dalla Corte quando afferma inequivocabilmente che «le numerose e gravose condizioni – cui il legislatore del 2014 ha inteso subordinare la deroga al sistema generale di elezione indiretta (…) – risultano così sintomatiche dell'importanza che riveste (…) la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado».

Tuttavia, il *punctum dolens* riguarda la natura di "parametro interposto" delle disposizioni della legge Delrio, forti della natura di principi di grande riforma economico-sociale, siccome idonei a limitare la potestà legislativa primaria regionale. Anche se saggiamente più volte la Corte aveva riconosciuto che le cc.dd. clausole di autoqualificazione non sono in grado di attribuire automaticamente la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale a quelle prescelte dal legislatore[60], già con la sent. n. 50/2015 – senza procedere alla consueta valutazione su contenuto normativo, oggetto, scopo e incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento[61] – il Giudice delle leggi aveva discutibilmente affermato che la normativa della legge Delrio costituisce principio di grande riforma economica e sociale per le RSS. In questo caso, tuttavia, tale controversa qualificazione sembra essere autoreferenziale, al più fondata sulla pretesa *essenzialità* del modello di governo previsto dal legislatore nazionale, sul fisiologico contenimento della spesa pubblica e sulla semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali[62].

Sembra che il c.d. contenimento della spesa pubblica rappresenti uno dei principali motivi politici a fondamento dell'adozione del modello di governo metropolitano, tant'è che la stessa Corte ha soggiunto che la gratuità nell'esercizio delle funzioni prevista dalla l. Delrio (che, all'uopo, ha stabilito la coincidenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del Comune capoluogo, già percettore di emolumenti come tale), «costituisce, infatti, un profilo conseguenziale del principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti»[63]. *A contrario,* ciò lascia intendere che all'elezione diretta si sarebbe dovuto accompagnare un congruo compenso per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico. Ebbene, il contenimento della spesa pubblica avrebbe dovuto intendersi come recessivo rispetto al principio democratico, attesa la persistente natura della C.M. quale ente con *funzioni politiche*; tuttavia, così non è stato: l'indennità di carica per lo svolgimento del mandato metropolitano è caduta sotto la scure della Corte costituzionale.

Ad ogni modo, alla luce delle previsioni statutarie per cui la Regione ha potestà legislativa esclusiva in materia di enti locali (cfr. artt. 14, c. 1, lett. *o* e 15, c. 3), dando il giusto rilievo alla fonte statutaria (di rango costituzionale), si potrebbe riconoscere un ambito materiale di ampiezza tale da rendere la Regione siciliana in grado di operare scelte differenti, anche in controtendenza con quelle operate dal legislatore nazionale, pur sempre nel rispetto dell'art. 5 Cost[64].

---

[59] Cfr. sentt. nn. 50/2015 e 168/2018.

[60] Cfr. sentt. costt. nn. 219/1984; 1033/1988; 349/1991; 354/1994.

[61] V. sent. cost. n. 85/1990.

[62] Cfr. R. DI MARIA, *Il proverbiale "rigore a porta vuota",* cit., 11.

[63] Così pt. 6, *cons. in dir.* sent. n. 168/2018.

[64] Cfr. A. SAITTA, *A volte non tornano perché… non possono più tornare: i Presidenti e i Consigli delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali siciliani e la loro impossibile elezione diretta. Commento a Corte cost. n. 168/2018,* in *Diritti regionali*, 1/2019, 16.

4. *Si chiude il cerchio? La sent. cost. n. 240/2021 e il (semplice) monito al legislatore*

La designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano è tornata al vaglio della Corte cost. con la sent. n. 240/2021, la quale, per il contenuto difforme rispetto alla sent. n. 50, costituisce un *revirement* non da poco, sebbene il dispositivo della decisione sia di semplice inammissibilità per discrezionalità del legislatore[65]. Non solo si denunciava l'illegittimità costituzionale del meccanismo di identificazione *ratione officii*, che contraddirebbe il principio democratico per come informa *anche* le autonomie locali, ma si censuravano soprattutto le irragionevoli disparità di trattamento rispetto al diritto di voto tra:

- i cittadini del Comune capoluogo della C.M. che, con il loro voto, eleggerebbero sia l'organo rappresentativo del Comune che quello della C.M., e quelli di un Comune non capoluogo, i quali non parteciperebbero a tale elezione;
- i cittadini dei Comuni non capoluogo appartenenti alla C.M. e i cittadini dei Comuni non capoluogo appartenenti ad una Provincia: questi ultimi, a differenza dei primi, parteciperebbero sia pur indirettamente (attraverso Sindaci e consiglieri comunali) all'elezione del Presidente della Provincia.

Orbene, la Corte – approfondita la questione della "via d'accesso" a sé stessa e prima di ricostruire il quadro normativo sugli enti di area vasta[66] – pur evidenziando che non fosse in discussione la "pienezza" delle condizioni di esercizio del diritto di voto, bensì la sua stessa esistenza[67] – ha specificato che la designazione del Sindaco metropolitano è conseguenza automatica (perché prevista per legge) del procedimento elettorale per l'elezione del Sindaco del Comune capoluogo, «che è l'unico rispetto al quale si assiste alla espressione del voto della collettività locale»[68]. Pertanto, non vi sarebbe alcuna disparità di trattamento e nessuna lesione del diritto di voto, dal momento che pure i cittadini del Comune capoluogo votano soltanto per gli organi del proprio Comune, «con la conseguenza che solo in ragione dell'esteriore consequenzialità tra i due atti si può impropriamente ritenere che il Sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana»[69]. È stata fatale l'erronea interpretazione del rimettente che, chiedendo alla Corte un intervento manipolativo ad Essa precluso – volto all'introduzione di una disciplina che consentisse l'elezione diretta del Sindaco metropolitano da parte di tutti i residenti sul territorio metropolitano – ha condotto all'inammissibilità della questione per discrezionalità legislativa. Parimenti, la Corte ha chiarito che, proprio nel rispetto della discrezionalità legislativa, non le era consentito estendere al Sindaco metropolitano il meccanismo di elezione indiretta prevista per il Presidente della Provincia, atteso che le disposizioni della legge Delrio – che prevedono forme di governo diverse per i due enti – erano preordinate alla successiva «abolizione delle Province prevista dalla legge di riforma della

[65] La q.l.c. riguardava gli artt. 13, c. 1, e 14, l. Reg. Sic. n. 15/2015, come sostituiti dall'art. 4, cc. 1 - 2, l. Reg. Sic. 23/2018, e dell'art. 1, c. 19, l. n. 56/2014 rispetto agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost. Il giudice *a quo* era stato chiamato ad accertare il diritto di un cittadino (elettore di un Comune della C.M. di Catania) a contribuire alla consultazione elettorale per l'individuazione del Sindaco metropolitano. Cfr. A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio,* in Federalismi.it, 2021, 2-3.

[66] Cfr. spec. pti. 3.1, 3.2, 3.3, 6.1 e 6.2 *cons. in dir.*

[67] Cfr. pt. 4.1 *cons. in dir.* V. sentt. costt. nn. 110/2015 e 35/2017, e G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in Federalismi.it, 2021, 2-3.

[68] Cfr. pt. 7.1 *cons. in dir.*

[69] *Ibidem*. Su un possibile motivo di tali precisazioni, v. C. NAPOLI, *L'organo di vertice dell'ente di area vasta e la differenziazione funzionale tra Città Metropolitane e Province. Riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale,* in Federalismi.it, 7/2022, 230-31.

Costituzione»[70]. Pertanto, non esaurendosi la forma di governo nella sola disciplina delle modalità di individuazione degli organi di indirizzo politico, ma dovendo tenere conto della diversa normativa di contorno e del funzionamento complessivo dell'ente, la Corte non può applicare «moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata, la eventuale adozione dei quali è rimessa alla discrezionalità del legislatore»[71].

Ad ogni modo, la Corte *riconosce* che il meccanismo di designazione di diritto del Sindaco metropolitano confligga con i principi costituzionali, con riguardo al principio di *uguaglianza del voto* tra i cittadini della Repubblica e alla *responsabilità politica* degli organi di governo[72]. In sostanza, il Giudice delle leggi fa un passo indietro e – ricordando che con la sent. n. 50/2015 aveva ritenuto l'immedesimazione *ratione officii* non in contrasto con la Costituzione[73] – soggiunge che ciò non può più risultare sostenibile, per una serie di fattori: *a*) l'inerzia del legislatore statale che avrebbe dovuto predisporre una legge contenente il sistema elettorale per l'elezione diretta[74]; *b*) la perdurante attribuzione di funzioni fondamentali alle Province e alle CC.MM., che rende ingiustificato il trattamento diverso previsto per gli elettori residenti nel territorio metropolitano e quello riservato ai residenti nel territorio provinciale[75]; *c*) la mancata approvazione della riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi, che ha «privato il meccanismo di designazione prefigurato per il Sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, *vale* a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio»[76].

Rilevato il *vulnus,* il Giudice delle leggi ha deciso di formulare un preciso *monito* al legislatore, per «scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali»[77].

Orbene, anche questa sentenza presenta qualche "ombra". In primo luogo, l'utilizzo della forma di governo provinciale quale *tertium comparationis*[78] – «in un implicito scrutinio di ragionevolezza»[79] – unitamente al suggerimento finale riguardo la praticabilità di un'elezione *anche* indiretta, consente di ritenere che la Corte abbia considerato compatibile con la Costituzione quantomeno quest'ultimo meccanismo. In tal caso, vi sarebbe il serio rischio di un totale appiattimento delle CC.MM. sulle Province; eventualità non ignota alla Corte, che perciò

---

[70] V. pt. 7.2. *cons. in dir*.

[71] *Ibidem.*

[72] V. pt. 8 *cons. in dir.* Sull'importanza del principio di sovranità popolare nella fattispecie v. G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in Federalismi.it, 2021, 5.

[73] Critico sulla decisione P. VILLASCHI, *La sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale: riflessioni su un overruling in attesa di un necessario (e delicato) intervento del legislatore*, in Osservatorio AIC, 3/2022, 216.

[74] Cfr. M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in Federalismi.it, 2021, 5.

[75] Cfr. pt. 8 *cons. in dir*. e F. MERLONI, *La legge n. 56/2014: lo strano compleanno di una "riforma" infelice,* in *Istituzioni del federalismo.* 4/2023, 724 ss.

[76] Sempre pt. 8 *cons. in dir*.

[77] Non esiste una sola modalità per ricondurre la forma di governo nell'alveo dei principi costituzionali, da qui la scelta di questa soluzione *soft*. La Corte non ha escluso un possibile «intervento di supplenza normativa»: cfr. M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro,* in Federalismi.it, 2021, 49. Inoltre, si tratta di un "monito senza termine", v. A. STERPA, *"Le città (metropolitane) invisibili": perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale,* in Federalismi.it, 3/2022, 205.

[78] Cfr. M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in Federalismi.it, 2021, 3. Come ha rilevato G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in Forum di Quaderni costituzionali, 1/2022, 205, l'indicazione della forma di governo provinciale quale *tertium comparationis* mirava a stigmatizzare l'irragionevole disparità di trattamento tra i cittadini rispetto al diritto di voto.

[79] Così G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016,* cit., 5.

avrebbe formulato un "monito nel monito", suggerendo al legislatore un "ridisegno" territoriale delle aree metropolitane, ancora coincidenti con quelle delle estinte Province[80].

In secondo luogo, l'art. 3, c. 2, CEAL, richiedendo espressamente la presenza di *almeno* un organo eletto a suffragio universale e diretto presso le autonomie locali, dovrebbe impedire l'applicazione del *solo* meccanismo *indiretto*.

In terzo luogo, sostenere che l'esito infausto della consultazione referendaria per l'approvazione della riforma costituzionale, impedendo la decostituzionalizzazione delle Province, abbia svelato l'incostituzionalità della designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano, sembra introdurre un dato di fatto sul quale non è possibile fondare un giudizio di non difformità a Costituzione. In modo paradossale, la disparità di trattamento – tra i cittadini residenti sul territorio provinciale e quelli residenti sul territorio metropolitano – rispetto al diritto di voto sarebbe esistita pure in caso di esito positivo del referendum confermativo: infatti, il vertice di un ente costitutivo della Repubblica (C.M.) sarebbe stato designato di diritto, mentre il vertice di un ente territoriale ormai decostituzionalizzato (Provincia) sarebbe stato eletto indirettamente[81].

Evidentemente, la *politicità* delle funzioni – di amministrazione attiva, volte al soddisfacimento degli interessi della comunità territoriale – allocate al livello metropolitano/provinciale in quanto non collocabili né al livello più basso (inidoneità *per difetto* della dimensione comunale) né al livello più alto (inidoneità *per eccesso* della dimensione regionale), richiede necessariamente la *rappresentanza* della comunità di riferimento, dunque la democraticità degli organi di indirizzo politico, non potendosi più sostenere la praticabilità di automatismi che rendano irresponsabili gli amministratori pubblici.

In conclusione, la sent. n. 240/2021, pare *positiva* per il *revirement* operato e *significativa* per il *monito* espresso – una classica "inammissibilità vestita"[82] – ma purtroppo ancora troppo "timida".

5. *Lo sdoppiamento del vertice politico della Città Metropolitana e del Comune di Reggio Calabria: due Sindaci…per caso?*

A questo punto, può essere utile offrire una riflessione legata ad un caso – probabilmente *eccezionale* – di sdoppiamento del vertice politico del Comune e della C.M. di Reggio Calabria. La vicenda origina dalla sentenza di condanna di primo grado per abuso d'ufficio nei confronti del Sindaco comunale/metropolitano[83], a seguito della quale, in applicazione dell'art. 11, cc. 1 ss., D. Lgs. n. 235/2012, ha operato di diritto la "sospensione temporanea" dalla carica per diciotto mesi[84]. In tali circostanze, visto l'impedimento, è il Vicesindaco a sostituire il Sindaco, così come previsto dall'art. 53, c. 2, TUEL[85] e dall'art. 28 dello St. metr. di R.C.[86]

---

[80] V. pt. 8 *cons. in dir.*; cfr. Y. GUERRA, *Il ruolo delle Città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: governance metropolitana e funzioni,* in Forum di Quaderni costituzionali, 2/2022, 123-124.

[81] Cfr. M. PICCHI, *"Ritorno al passato con revirement": brevi riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in Osservatorio sulle fonti, 1/2022, 305.

[82] Cfr., per chiarimenti sul concetto e relativa bibl., A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VII ed., Torino, 2022, 130 e 183.

[83] Confermata dalla Corte d'Appello e, infine, annullata dalla Corte di Cassazione.

[84] Com'è noto, il prefetto, informato del provvedimento giudiziario e accertata la sussistenza di una causa di sospensione, provvede a notificare il relativo provvedimento agli organi che hanno convalidato l'elezione o deliberato la nomina.

[85] «*Il Vicesindaco ed il Vicepresidente sostituiscono il Sindaco e il Presidente della Provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione ai sensi dell'articolo 59*».

[86] «*1. Il Vicesindaco è nominato dal Sindaco metropolitano, che lo sceglie tra i consiglieri metropolitani e gli attribuisce eventuali funzioni, dandone tempestiva comunicazione al Consiglio metropolitano ed alla Conferenza metropolitana.*

Il Sindaco comunale/metropolitano, preso atto della sentenza di condanna di primo grado e prima che venisse eseguito il provvedimento giudiziario, ha adottato due decreti di revoca/nomina di due nuovi Vicesindaci[87]. Così operando, dal momento dell'esecuzione del provvedimento giudiziario e per circa due anni, è stato effettivamente sancito lo sdoppiamento del vertice politico, di fatto decretando la *coesistenza* di un Sindaco comunale e un Sindaco metropolitano diversi, sebbene facenti funzioni.

Dunque, l'immedesimazione *ratione officii* tra Sindaco metropolitano e Sindaco del Comune capoluogo *deve* sussistere (*obbligo giuridico*) o *è opportuno* che sussista (*opportunità politica*) anche rispetto ai Vicesindaci dei due enti? In altre parole, la necessità di assicurare il costante allineamento tra gli organi del Comune capoluogo e quelli della C.M. vale soltanto per il Sindaco, escludendo in modo apparentemente irragionevole il suo vice, oppure vale per entrambi gli organi?[88]

Ebbene, *a*) considerato che né la legge Delrio, né il TUEL dispongono alcunché in merito alla *necessaria* coincidenza tra Vicesindaco comunale e metropolitano; *b*) visto che nulla prevede al riguardo lo Statuto metropolitano di R.C.; *c*) atteso che non esiste una perfetta sovrapponibilità tra Consiglio comunale e Consiglio metropolitano, al quale – *ex* artt. 1, c. 40, l. Delrio e 28, c. 1, St. metr. R.C. – deve appartenere il Vicesindaco metropolitano, che solo eventualmente può sedere anche nel primo consesso, sembrerebbe da escludere che esista per il Vicesindaco la stessa immedesimazione *ratione officii* prevista per il Sindaco; allo stesso modo, sembra potersi escludere l'esistenza in capo al Sindaco di un obbligo giuridico di nominare il medesimo soggetto quale Vicesindaco comunale e metropolitano.

Eppure, benché il dato normativo sia inoppugnabile, di fatto l'*eccezione* – forse prevedibile dal legislatore, considerata l'esistenza della c.d. legge Severino già da un paio d'anni prima della legge Delrio – ha creato un cortocircuito nel modello di governo, escludendo che il principio del "costante allineamento" dovesse valere per tutti gli organi del Comune capoluogo e della C.M. Altrimenti detto: alla luce di tale lacuna, un impedimento temporaneo del Sindaco comunale/metropolitano consente l'inveramento di un esito precluso in linea di principio dalla legge per qualsiasi C.M., ovvero lo sdoppiamento del vertice politico del Comune capoluogo/C.M. Mentre in presenza di un Sindaco comunale/metropolitano "nel pieno delle sue funzioni", l'esistenza di due Vicesindaci diversi per i due enti non solo non è giuridicamente vietata, ma non desta alcuna particolare preoccupazione, è l'"impedimento temporaneo" del Sindaco – che, ad es., per l'effetto della legge Severino può protrarsi fino a due anni e mezzo, privando l'ente del vertice politico direttamente eletto per un periodo significativo – che lascia trasparire il *vulnus,* rischiando di alterare profondamente il "modello di governo" urbano previsto dalla legge Delrio, secondo il quale (*ope legis*) il sindaco del Comune capoluogo è "anche" sindaco della Città Metropolitana. È evidente che, non configurandosi alcun obbligo giuridico, la scelta operata dal Sindaco comunale/metropolitano di Reggio Calabria non sia stata illegittima. Ciononostante, è possibile discutere dell'*opportunità politica* della decisione. È chiaro che il legislatore abbia tratteggiato peculiarmente la forma di governo metropolitana, imperniata sul ruolo preponderante che il Comune capoluogo riveste per il territorio metropolitano, in modo tale da affidargli un'egemonia politica, *a latere* di quella culturale, economica e sociale. Perciò, è quantomeno discutibile la decisione politica adottata dal Sindaco di Reggio Calabria: questi, avendo adottato due decreti di revoca e nomina dei Vicesindaci – ben sapendo che gli stessi lo avrebbero sostituito al vertice dei due enti per un periodo consistente – avrebbe *potuto* nominare un unico soggetto per entrambi i ruoli (un consigliere metropolitano e comunale) così assicurando il "costante allineamento"

---

2. Egli esercita tutte le funzioni del Sindaco in tutti i casi in cui questi sia assente o impedito».

[87] Decreto sindacale comunale n. 40/2021 e decreto sindacale metropolitano n. 48/2021.

[88] Cfr. pt. 7.2 *Cons. in dir.*, sent. cost. n. 240.

prefigurato dalla Corte, senza contraddire i principi ispiratori della legge Delrio. Come già detto, si tratta di una questione di *opportunità politica*, nulla prescrivendo la legge al riguardo. Si potrebbe pure obiettare che il silenzio della legge sulla necessità di assicurare il costante allineamento *anche per il Vicesindaco* si giustifichi sulla base degli spazi di autonomia statutaria riservati alla configurazione di tale organo. Ma il Vicesindaco è organo che, per le funzioni supplenti svolte, non può non rientrare tra gli organi di governo delle CC.MM., la cui disciplina spetta alla legge statale.

6. *Prospettive attuali al vaglio del Parlamento: a) i disegni di legge ordinaria per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano*

Finalmente, il legislatore, intenzionato a dar seguito al monito ricevuto dalla Corte, ha presentato numerosi disegni di legge ordinaria in Senato (AA. nn. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556) i quali, trattati congiuntamente *(Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti Locali*) sono attualmente incardinati presso la Commissione Affari Costituzionali, che sta svolgendo le opportune audizioni. A tale testo congiunto, che verrà analizzato limitatamente all'oggetto del presente studio, si affiancano i recenti tentativi di riforma del TUEL, ancora in una fase embrionale[89].

In primo luogo, l'art. 1, c. 2 intende riportare gli enti di area vasta nell'alveo degli *enti politici,* stabilendo che siano «rappresentativi delle rispettive comunità». Evidentemente, tale intenzione va accolta con favore, in quanto è la stessa Costituzione che, nel definirli «enti autonomi» (art. 114), non può non richiederne l'*autonomia politica*[90], cui primigenio corollario è la «piena legittimazione democratica attraverso il voto popolare»[91].

In secondo luogo, dal testo unificato emergono diversi profili innovativi:

a) viene introdotta la Giunta metropolitana (art. 3, c. 1, lett. *b*), con un numero variabile di assessori in base agli abitanti (art. 3, c. 2). Al contempo, viene meno la Conferenza metropolitana (art. 15, c. 5);

b) è prevista una mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco metropolitano, così introducendo la fiducia implicita del Consiglio metropolitano (art. 3, c. 10), sul modello di quella prevista dall'art. 52 TUEL;

c) il Sindaco metropolitano viene eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente al Consiglio metropolitano (artt. 8, c. 1 e 9, c. 1); peraltro, il candidato Sindaco deve dichiarare di non essere candidato ad altri organi monocratici in altri EE.LL. coinvolti nello stesso turno elettorale (art. 8, c. 2);

d) è prevista una delega legislativa al Governo che, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, deve adottare un decreto legislativo per determinare i collegi plurinominali per l'elezione di Sindaci/Consigli metropolitani (art. 10, c. 1). Tuttavia, qualora le prime elezioni si svolgessero prima dell'emanazione del decreto, la circoscrizione elettorale consisterebbe in un unico collegio elettorale coincidente con il territorio della relativa C.M. (art. 11, c. 1);

---

[89] Cfr. M. Di Folco, *Brevi note ricostruttive sugli sviluppi in tema di riforma del testo unico degli enti locali*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2022, 479 ss. Dal comunicato stampa del CdM n. 47 (8.8.2023), 9, "Ordinamento degli Enti Locali. Delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (disegno di legge – avvio esame)", si evince che il CdM, su proposta del Ministro dell'interno, ha avviato l'esame di un ddl che delega il Governo alla revisione delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali.

[90] Cfr. Giac. D'Amico, *Audizione testo unificato*, 1ª Comm. perm. (Affari Costituzionali) del Senato, *Comunicazione nella Seduta n. 80 del 27 giugno 2023*, 3.

[91] Cfr. V. Cerulli Irelli, *Audizione testo unificato*, 1ª Comm. perm. (Affari Costituzionali) del Senato, *Comunicazione nella Seduta n. 80 del 27 giugno 2023,* 1.

e) è prevista una delega legislativa al Governo che, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, deve adottare uno o più decreti legislativi riguardanti funzioni e sistema di finanziamento delle CC.MM. (art. 12, c. 1);

f) è presente una clausola di salvaguardia della specialità regionale (art. 15, c. 10).

Sembra che anche in questo caso CC.MM. e Province vadano "a braccetto", sia per quanto concerne i rispettivi organi di governo e la durata del loro mandato, che con riferimento alle funzioni, poiché l'art. 4, incrementando le funzioni fondamentali delle Province, spinge ad una quasi totale equiparazione a quelle riconosciute alle CC.MM. Certo, se è vero che la rinnovata "veste politica" delle Province esige un incremento delle loro funzioni fondamentali, non è meno vero che non si torni a frustrare i principi di *differenziazione* e *adeguatezza*. In altre parole, o le CC.MM. e le Province sono la stessa cosa – ciò che giustificherebbe l'equiparazione di forma di governo/funzioni – con un *nomen iuris* diverso; oppure sono enti *ontologicamente* diversi – anzitutto per contesto sociale, culturale ed economico – che, all'uopo, richiedono una disciplina distinta. E se così è, non soltanto le aree metropolitane andrebbero perimetrate nuovamente[92], ma andrebbe comunque valorizzata la posizione egemone (ma non prevaricatrice) del Comune capoluogo, senza che ciò comporti necessariamente l'immedesimazione *ope legis* del Sindaco metropolitano. Ad esempio, si potrebbe prevedere una composizione *ponderata* del Consiglio metropolitano, sulla base di una divisione in due collegi dell'area metropolitana – uno corrispondente al territorio del Comune capoluogo, l'altro alla restante porzione – riservando così almeno il 40% dei seggi ai candidati nel primo collegio; parimenti, anche la Giunta potrebbe essere composta in modo tale da rispecchiare le diverse anime dell'area metropolitana, eventualmente valorizzando le Unioni di Comuni presenti[93].

Anche l'art. 8, c. 2 non è chiaro, laddove dispone che il candidato Sindaco metropolitano dichiari di non avere accettato la candidatura ad altri organi monocratici di EE.LL. coinvolti nel medesimo turno elettorale. Secondo l'interpretazione *prima facie* preferibile, il legislatore vorrebbe scongiurare candidature plurime nello stesso turno, senza specificare se sia consentito o vietato il cumulo con il mandato di Sindaco metropolitano[94]; se così fosse, sarebbe possibile la coincidenza tra la figura di Sindaco (di un Comune della C.M.) e Sindaco metropolitano.

Un'altra criticità riguarda la clausola di salvaguardia della specialità, in quanto si pone l'annoso dilemma della qualificazione delle disposizioni in oggetto quali *norme fondamentali delle riforme economico-sociali*.

Perplessità destano anche le deleghe legislative al governo, dal momento che, essendo diverso il termine per il loro esercizio, i "nuovi" enti di area vasta potrebbero beneficiare dell'elezione diretta dei propri organi, ma senza certezza rispetto alle loro funzioni e al loro sistema finanziario[95].

Ad ogni modo, se è ancora attuale l'insegnamento per cui «in principio sono le funzioni»[96], dovrebbero essere proprio queste ultime a dare significato alla forma di governo degli enti

---

[92] È molto interessante il riferimento alle *functional regions* di M. DE DONNO, *Dalla giustizia spaziale alla "giustizia" delle città e dei territori,* in *Narrazioni degli spazi urbani: attori, luoghi, rappresentazioni*. *Atti del X Convegno Nazionale ISLL, ISLL Papers*, 17/2024, 6 ss.

[93] Sulle fusioni di Comuni, v. B. CELATI, *Il Paese dei mille campanili. Le fusioni di Comuni tra intenti funzionalisti e limiti della razionalizzazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2023, 837 ss.; se si vuole, v. E. BOLOGNESE, *"Questo matrimonio non s'ha da fare"… o sì? Il caso della fusione dei Comuni di Cosenza, Rende e Castrolibero*, in Federalismi.it, 5/2025, 49 ss.

[94] Cfr. F. PIZZETTI, *Audizione testo unificato*, 1ª Comm. perm. (Affari Costituzionali) del Senato, *Comunicazione nella Seduta n. 80 del 27 giugno 2023,* 2-3.

[95] Così GIAC. D'AMICO, *Audizione testo unificato*, cit., 22. Bisogna altresì ricordare che l'art. 119 Cost. è ancora rimasto sostanzialmente inattuato: cfr. A. POGGI, *Un bilancio della legge n. 56/2014: luci e ombre,* in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2023, 748.

[96] Così M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.,* 1/1957.

territoriali. Vale a dire, il legislatore dovrebbe: *a*) fare chiarezza sugli interessi collettivi che quel livello di governo mira a soddisfare; *b*) assegnare le funzioni amministrative che, con idonee risorse umane, strumentali e finanziarie, permettano il soddisfacimento dei bisogni individuati; *c*) infine, individuare la forma di governo più adatta. Tuttavia, sembra che il testo unificato intenda solo tacitare i timori della Corte, introducendo l'elezione diretta degli organi di indirizzo politico per sanare il "vulnus democratico"[97]. Invero, l'attuazione dei principi di differenziazione e adeguatezza:

- in primo luogo, dovrebbe condurre ad una distinzione tra le aree metropolitane e le aree vaste non metropolitane, tenendo conto della complessità del tessuto urbano e le peculiarità economico-sociali delle prime, così guidando alla definizione puntuale delle funzioni da attribuire ai relativi enti territoriali[98];

- in secondo luogo, dovrebbe tener conto della diversità interne al *genus* aree metropolitane: basti pensare a Roma, Milano o Napoli[99], vere e proprie *microregioni,* e Messina, Reggio Calabria o Cagliari[100], più contenute per popolazione e scambi economici, ma demograficamente più rilevanti della Regione Molise e in parte pari alla Regione Basilicata[101], alle quali è pur sempre riconosciuta, in quanto enti regionali, la funzione "legislativa".

In definitiva, l'*elezione diretta* del Sindaco metropolitano sarebbe senz'altro la soluzione più conforme al principio democratico[102]; anche se, nel caso in cui si volesse optare per l'*elezione indiretta*, sulla scorta dell'insegnamento della Corte non sorgerebbe alcun problema. La scelta dipende soltanto dalla fisionomia che il legislatore intenderà delineare per gli enti di area vasta, conformemente all'art. 114 Cost. e senza assolutizzare il principio di equilibro di bilancio (artt. 81 e 119 Cost.), sia perché deve considerarsi recessivo rispetto al principio democratico, ma anche poiché i costi dell'elezione diretta costituiscono una componente non significativa nell'ambito delle grandezze di finanza pubblica[103].

7. *segue: b) i disegni di legge costituzionale e la sistemazione delle microregioni di Roma, Milano e Napoli*

Di recente, il legislatore ha presentato diversi disegni di legge costituzionale presso la Camera dei Deputati (AA. C. nn. 1854, 2938, 2961 e 3118 nella XVIII legislatura; AA. C. nn. 278, 514, 1241 e 2001 nella XIX) volti all'attribuzione della *potestà legislativa* all'ente Roma Capitale.

È possibile individuare una traccia del principio di differenziazione nella Costituzione laddove si stabilisce che «Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento» (art. 114, c. 3). È evidente che Roma, per la presenza degli organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, nonché l'estensione territoriale e il numero di abitanti, richieda un trattamento diverso e probabilmente abbisogni di un paniere di *funzioni*

[97] Critico sull'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano D. DONATI, *Audizione sui disegni di legge n. 57/2023 e connessi*, 1ª Comm. perm. (Affari Costituzionali) del Senato, *Comunicazione nella Seduta n. 27 del 25 gennaio 2023,* 6, che ritiene preferibile un sistema ad elezione indiretta (Sindaco tra i Sindaci).

[98] Cfr. D. DONATI, *Audizione sui disegni di legge n. 57/2023 e connessi*, cit., 7; v. anche, ID, *Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2023, 779 ss.

[99] Le tre CC.MM. più popolose: Roma Capitale, 4.230.292 ab. (Comune cap.: 2.754.719); Milano, 3.247.764 ab. (Comune cap.: 1.371.850); Napoli, 2.967.736 ab. (Comune cap.: 911.697).

[100] Le tre CC.MM. meno popolose: Messina: 598.165 ab. (Comune cap.: 217.895); Reggio Calabria: 515.046 ab. (Comune cap.: 169.795); Cagliari: 418.761 ab. (Comune cap.: 147.378).

[101] Regione Molise: 288 899 ab.; Regione Basilicata: 532 332 ab.

[102] *Contra* v. F. PIZZETTI, *Audizione testo unificato*, cit., 1.

[103] Cfr. CORTE DEI CONTI, SEZ. AUTONOMIE, *Audizione sui disegni di legge n. 57/2023 e connessi*, 1ª Comm. perm. (Affari Costituzionali) del Senato, *Comunicazione nella Seduta n. 27 del 25 gennaio 2023,* 8.

amministrative più cospicuo di quello tradizionalmente riconosciuto ai Comuni e agli enti di area vasta e, con riguardo alla *funzione legislativa*, più simile a quello proprio delle Regioni ordinarie. Tuttavia, se è vero che tale disposizione costituzionale prescrive l'esigenza di differenziazione di Roma – in linea con il trattamento differenziato previsto per altre Capitali europee, come Madrid (*Comunidad autonoma*) Berlino o Vienna (*Länder* delle rispettive Federazioni) – non è meno vero che anche Milano e Napoli presentino caratteristiche simili[104], come l'estensione territoriale, il numero di abitanti e il peso politico che possiedono nei rapporti con le rispettive Regioni[105].

Ai fini dell'individuazione del *quomodo* della differenziazione, per l'attribuzione della potestà legislativa a Roma capitale, sono percorribili due strade: la prima è la procedura ordinaria *ex* art. 132 Cost. per la creazione di nuove Regioni[106]; la seconda – una sorta di "scorciatoia" – consiste nella revisione costituzionale dell'art. 114, c. 3. Se la prima soluzione, l'unica rispettosa del dettato costituzionale, è stata presa in considerazione limitatamente[107], la quasi totalità dei disegni di legge ha optato per la "scorciatoia": in quest'ultimo senso procedeva la proposta adottata quale testo base (A.C. n. 1854-A) nella precedente legislatura[108]. In questa legislatura, al di là dell'A.C. n. 278, gli altri ddl presentati seguono lo schema già visto in precedenza: l'A.C. n. 514 prescrive la sostituzione del secondo periodo dell'art. 114, c. 3[109], mentre gli AA.C. nn. 1241-2001 ricalcano il testo del già visto A.C. n. 1854-A (XVIII legislatura).

Per quanto riguarda il *quantum* della differenziazione, occorre individuare elementi *comuni* e *distinti* tra i testi. In primo luogo, gli AA. C. nn. 514 e 1241-2001:

a) prevedono che una legge statale provveda a disciplinare l'ordinamento di Roma Capitale, riconoscendole "forme e condizioni particolari di autonomia" e assicurandole risorse adeguate all'esercizio delle funzioni;
b) introducono una clausola di equivalenza tra Regioni ordinarie e Roma Capitale rispetto alla proponibilità dei giudizi di fronte alla Corte costituzionale (artt. 127 e 134 Cost.);
c) dispongono che l'ente assicuri forme di decentramento per l'esercizio delle funzioni amministrative.

---

[104] L'A.C. n. 278 le menziona, siccome «caratterizzate da intensi processi di concentrazione demografica e produttiva, segnati da consistenti fenomeni di immigrazione e da specifiche esigenze normative e finanziarie (…)».

[105] Sulla necessità di riconoscere la funzione "legislativa" alle cc.dd. *microregioni* di Roma, Milano e Napoli più volte si è espresso A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in Federalismi.it, 1/2015; ID., *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle regioni meridionali,* in *Le Regioni*, 5/2017; ID., *Per un generale "riordino territoriale" dell'Italia: Regioni, micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni,* in *Diritti Regionali*, 1/2021.

[106] Per istituire le Regioni metropolitane di Milano e Napoli dovrebbe essere necessariamente seguita questa procedura.

[107] Cfr. AA. C. nn. 2938 (XVIII leg.) e 278 (XIX leg.).

[108] Come risultante dall'esame in sede referente della I Commissione, l'art. 1 – in luogo dell'art. 114, c. 3, Cost. secondo periodo – stabiliva che: *«La legge dello Stato disciplina l'ordinamento di Roma Capitale, riconoscendo forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria e assicurando adeguati mezzi e risorse per lo svolgimento delle sue funzioni. Roma Capitale dispone di poteri legislativi definiti nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, esclusa la tutela della salute, individuati con lo statuto speciale adottato da Roma Capitale a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la Regione Lazio. Roma Capitale, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, assicura forme di decentramento»;* al contempo, l'art. 2, c. 2 prevedeva che *«entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, Roma Capitale adotta lo statuto speciale di cui all'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. A seguito dell'entrata in vigore dello statuto speciale si applicano a Roma Capitale le disposizioni di cui agli articoli 127 e 134 della Costituzione. Con legge dello Stato, sentite Roma Capitale e la Regione Lazio, sono definite le norme di attuazione»*.

[109] *«La legge dello Stato disciplina l'ordinamento di Roma Capitale, riconoscendo forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria e assicurando adeguati mezzi e risorse per lo svolgimento delle sue funzioni. Roma Capitale dispone di potestà legislativa e regolamentare, derogatoria rispetto alla normativa della Regione Lazio, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, esclusa la tutela della salute. Si applicano a Roma Capitale le disposizioni degli articoli 127 e 134 della Costituzione. Roma Capitale, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, assicura forme di decentramento»*.

L'A.C., n. 514, specificamente, prevede che Roma Capitale abbia potestà legislativa e regolamentare nelle materie di potestà concorrente-ripartita tra Stato e Regioni (tranne la tutela della salute) e negativo-residuale regionale e che tali potestà siano derogatorie rispetto a quelle esercitate dalla Regione Lazio.

Gli AA.C. nn. 1241-2001, di contro, prevedono che Roma Capitale abbia potestà legislativa nelle materie di potestà concorrente-ripartita tra Stato e Regioni (tranne la tutela della salute) e negativo-residuale regionale, così come individuate da uno "Statuto speciale", approvato a maggioranza dei 2/3 dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la Regione Lazio; in seguito, una legge statale dovrà intervenire per disciplinare le norme di attuazione dello Statuto, sentite Roma Capitale e la Regione Lazio.

Orbene, entrambi i testi, presentano alcune criticità e qualche spunto interessante, sia nelle parti comuni che in quelle differenti.

Intanto, non è chiaro a cosa serva una legge statale per la definizione dell'ordinamento di Roma Capitale se è la disposizione costituzionale/lo Statuto speciale a individuare le materie nelle quali è riconosciuta la potestà legislativa. In altre parole, o la devoluzione è effettuata a mezzo della legge statale che riconosce queste "forme e condizioni particolari di autonomia…", individuando le diverse materie (ciò che pare precluso dal testo complessivo), oppure sarebbe la disposizione costituzionale/lo Statuto speciale a individuare *tutte* le materie di potestà legislativa spettanti a Roma Capitale, salvo la "tutela della salute", rendendo così superflua la legge statale. Quest'ultima sarebbe superflua anche nel caso in cui intendesse "assicurare i mezzi e le risorse adeguate" per l'esercizio delle funzioni, poiché è già l'art. 119, c. 4, Cost. a richiedere l'integrale finanziamento delle funzioni.

"Superfluamente opportuna" (con un ossimoro) appare, invece, la clausola di equivalenza rispetto alla proponibilità dei giudizi di fronte alla Corte (artt. 127 e 134 Cost.): infatti, a causa della "scorciatoia" prescelta, Roma Capitale non verrebbe inserita nell'elenco di Regioni *ex* art. 131 Cost., rendendo necessario un riconoscimento espresso di tali facoltà.

Per quanto riguarda specificamente l'A.C. n. 514, appare interessante sottolineare la natura derogatoria dell'intervento legislativo/regolamentare metropolitano rispetto a quello regionale, in modo tale da ordinare i rapporti tra le diverse fonti secondo cedevolezza.

Con riferimento agli AA.C. nn. 1241-2001, molto più grave ed ambigua sembra la disciplina prevista rispetto allo "Statuto speciale" di Roma Capitale. Intanto, per il *nomen iuris:* chiamare "speciale" lo Statuto dell'ente rischia di ingenerare seri equivoci rispetto agli Statuti delle RSS, dal momento che il primo sarebbe un atto amministrativo, mentre i secondi sono leggi costituzionali. La procedura prevista appare senz'altro eccentrica, sostanzialmente prescrivendo una disciplina più deformalizzata rispetto a quella prevista per le Regioni a Statuto speciale e così rendendo possibile la scelta delle materie a totale discrezione dell'ente metropolitano, senza alcun controllo parlamentare, né a monte né a valle. Ciò che la Costituzione non consente alle Regioni che dovrebbero avere una maggiore autonomia (art. 116, c. 1) e che non permette neanche alle aspiranti cc.dd. Regioni differenziate (art. 116, c. 3) – atteso che è comunque richiesta una "contrattazione", tra esecutivo regionale e statale, delle "funzioni concernenti le materie" – sarebbe consentito a Roma Capitale, di fatto rendendo la scelta del *quantum* delle nuove funzioni legislative totalmente rimessa ad un organo dell'ente beneficiario. Se così fosse, la disposizione apparirebbe illogica e irragionevole – lesiva del principio di uguaglianza (art. 3) e di quello autonomistico (art. 5) – e forse suscettibile di inverare il caso di rottura costituzionale, spec. dopo la sent cost. n. 192/2024. Chiaramente, il *vulnus* prospettato non verrebbe attenuato né per mezzo della previsione della maggioranza qualificata per l'approvazione (2/3), né attraverso l'intervento consultivo della Regione, né con l'approvazione delle norme attuative da parte del Parlamento nazionale, ormai chiamato in causa in un momento trascurabile del procedimento. Anzi, si

tratterebbe di aggravamenti procedurali che renderebbero difficile qualsiasi modifica successiva dello Statuto.

Da ultimo, per superare eventuali future divergenze/conflittualità tra la Regione Lazio e Roma Capitale, una proposta interessante è stata presentata nelle recenti Audizioni informali presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (19 febbraio 2025) dal Prof. S. Ceccanti, secondo cui si potrebbe adattare alla realtà *de qua* il modello della Regione confederale del Trentino Alto-Adige: la Regione Lazio sarebbe composta da due "entità" (Roma Capitale e l'insieme delle altre province del Lazio) e il Consiglio regionale sarebbe composto dalla somma delle due entità, con l'elezione diretta del Presidente di Roma Capitale.

8. *Brevi conclusioni*

Le CC.MM. sono al momento "sotto osservazione" da parte del legislatore che, consapevole di dover trovare rimedio al *vulnus* riscontrato dalla Corte costituzionale, potrebbe non soltanto ridisegnare la fisionomia degli enti di area vasta, ma anche procedere ad un riordino dell'intero sistema delle autonomie locali, ormai connotato da una perdurante "asistematicità".

La strada tracciata con i ddl per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano sembra preludere ad un ritorno al passato che, pur desiderabile rispetto all'auspicata *politicità* di tali enti, non può prescindere da un ripensamento delle funzioni amministrative e/o legislative[110]. Infatti, l'attribuzione della funzione legislativa alla sola Roma Capitale – trascurando aree metropolitane che presentano caratteristiche evidentemente simili, come Milano o Napoli – sembra essere un intervento di "ingegneria costituzionale" quasi estemporaneo, rispetto al quale non sono stati valutati approfonditamente le ricadute di sistema. Soprattutto, il grande assente sembra essere il TUEL, spesso oggetto di rimaneggiamenti minori e ormai in parte inadatto a governare la complessità delle relazioni tra gli enti costitutivi della Repubblica[111].

Insomma, ben venga un superamento dell'attuale ineffabilità delle Città metropolitane, anche attraverso la creazione delle "Regioni metropolitane", ma con precisione e senza fretta.

[110] Sulla necessità di una riforma armonica e generale, per tutti, cfr. F. MERLONI, *La legge n. 56/2014: lo strano compleanno,* cit., 734 ss. e A. SPADARO, *Per un generale "riordino territoriale" dell'Italia,* cit.

[111] Per la Riforma del TUEL, v. M. ORLANDO, *A dieci anni dalla "legge Delrio", una riflessione sul decentramento piemontese,* in *Il Piemonte delle Autonomie* 3/2024, 338 ss.

Paolo Giovarruscio*

"Consuetudine all'italiana": tutto può farsi in Italia, fuorché risolvere la perenne instabilità dell'ordinamento provinciale. Sfide e prospettive delle Province

SOMMARIO: 1. Note introduttive. Perché tornare a ragionare di Province? - 2. La fisionomia costituzionale della Provincia - 3. Dove eravamo rimasti? La l. n. 56 del 2014 e la mancata riforma costituzionale del 2016 - 4. La "spazialità" delle Province. Coordinate minime per la ridefinizione dei confini - 5. La tesi di un "ente-sistema" tra le autonomie territoriali. Le funzioni da riservare alle Province - 6. Area vasta, differenziazione e sussidiarietà. Sfide e prospettive delle Province

The study aims to reconstruct the crisis that has affected the provincial entity over the past ten years, stemming from the rift between the constitutional concept of the Province and the regulations established by ordinary law. In this context, the analysis reviews the elements that restore constitutional dignity to the provincial entity, proposing reform hypotheses in an attempt to enhance the principles of differentiation and subsidiarity, which are already fundamental to Title V of the Constitution.

1. *Note introduttive. Perché tornare a ragionare di Province?*

È cosa nota, forse addirittura ovvia, che il sistema delle Province abbia rappresentato – e continui a rappresentare – il *punctum dolens* del sistema locale italiano. Un *rebus* che attraversa decenni di storia istituzionale senza mai trovare una soluzione definitiva, oscillando tra riforme incompiute, abolizioni annunciate e risorgenti necessità amministrative. Non è un caso che già nel 1902 Giovanni Giolitti ammonisse che «il problema di rifare le circoscrizioni dei Comuni e delle Province è una delle cose più difficili che si possa immaginare perché tocca interessi pecuniari gravissimi»[1]. Parole che risuonano ancora oggi con inquietante attualità, a riprova di quella che può oramai definirsi una "consuetudine all'italiana": tutto può farsi in Italia, fuorché risolvere la perenne instabilità dell'ordinamento provinciale[2].

La storia di tale livello di governo è segnata, infatti, da alterne vicende, da riforme che, ciclicamente, hanno riorganizzato le competenze ad esso attribuite, ma che nei fatti hanno condotto ad un significativo ridimensionamento dell'ente provinciale rispetto alla rilevanza datagli dal dato costituzionale. Infatti, nonostante l'art. 114 Cost.[3] parli della Provincia come un ente costitutivo della Repubblica, lasciando intendere la sua essenzialità rispetto al sistema costituzionale, lo stesso ente è stato a livello legislativo depotenziato e svuotato di contenuto.

---

* Dottore di ricerca in diritto costituzionale e pubblico presso *Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna.

[1] La citazione è ripresa da C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, 285.

[2] La frase è una rielaborazione di un estratto contenuto in F. AGOSTINI, *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, 2011, il quale riporta «D'altro canto non faceva, Giolitti, che ripetere un concetto ben chiaro ancora quarant'anni prima, nel corso del dibattito sull'unificazione amministrativa, quando si era detto con chiarezza: «tutto può farsi in Italia senza pericolo, fuorché cambiare le circoscrizioni territoriali»».

[3] «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione [...]».

Invero, sono note le modifiche apportate dalla l. n. 56 del 2014 (c.d. legge Del Rio)[4] che, riservando alle Province un trattamento quasi "punitivo", le ha impoverite non solo sul piano delle competenze e della legittimazione democratica, ma anche – e soprattutto – in relazione al finanziamento delle (poche) funzioni residuate in capo ad esse. Tale percorso, che si inserisce in un contesto europeo di oggettiva difficoltà delle autonomie locali[5], è stato principalmente orientato dalla necessità di contenere la spesa pubblica e le istanze di semplificazione della rete dei poteri locali. A sua volta, tutto questo rientra in una dinamica ancora più ampia, e cioè nella tendenza a privilegiare logiche economiche rispetto a quelle democratiche, con implicazioni negative non solo per le stesse autonomie, ma anche per la tutela dei diritti sul territorio[6].

Tuttavia, a dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della legge Del Rio, una serie di contingenze sembrano spingere verso un rinnovato interesse per l'ente provinciale.

In primo luogo, emerge l'esigenza, non più procrastinabile, di riallineare il dato sostanziale rispetto a quello costituzionale. Invero, la l. n. 56 del 2014, introdotta a fini transitori, ma poi confermata all'esito del fallito tentativo di riforma costituzionale del 2016, afferma ancora che «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge»[7]. Nondimeno, anche il Presidente della Repubblica ha recentemente ricordato come «le norme attualmente in vigore, che disegnano strutture e ambiti delle Province, sono legate a una transizione interrotta e anche per questo [...] creano vuoti e incertezze che non possono prolungarsi, rischiando che cittadini e comunità paghino il prezzo [...] di competenze incerte, di lacune nelle funzioni di indirizzo e coordinamento»[8].

In secondo luogo, l'attuazione a livello locale del PNRR[9] ha messo in luce tutti i limiti che oggi caratterizzano il sistema locale; dall'assenza di adeguate competenze fino alla carenza di risorse e capacità amministrative[10]. Allo stesso tempo, il PNRR ha consentito di "riscoprire" l'importanza

[4] A commento si v. P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in Rivista AIC, 4, 2014, 19 ss.; G. BOGGERO, *"In attesa della riforma del Titolo V". L'attesa è finita: "quid iuris"?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, 535 ss; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in Federalismi.it, 1, 2014; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in Rivista AIC, 3, 2015, 11 ss.; A. POGGI, *Sul disallineamento tra il d.d.l. Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in Federalismi.it, 1, 2014, 1 ss.

[5] E. CARLONI, *Strade provinciali e dove trovarle. Prospettive e sfide dell'ente intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2023, 788 parla di «ossessione antiprovinciale» sviluppata in ambito europeo.

[6] In questo senso, si rimanda a G. GARDINI, *L'eterna transizione della Provincia: breve storia di un ente incompiuto. Un confronto fra Italia e Spagna*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2024, 145-205.

[7] Così l'art. 1, co. 51, l. n. 56 del 2014. A riguardo non è mancato chi ha sollevato il dubbio se la disciplina abbia o meno carattere transitorio. Tra i più, si v. G. DI COSIMO, *E ora che si fa della legge sulle Province?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, 815, che scrive: «Il collegamento espresso con la riforma costituzionale fatalmente assume un diverso significato dopo il 4 dicembre. Ora che il referendum ha bocciato l'idea di cancellare le Province dal testo costituzionale, appare chiaro che la legge 56 si è inoltrata in una direzione che non può più essere percorsa sino in fondo. Se il rimando della legge alla riforma costituzionale aveva trasformato le Province in enti transitori, destinati a scomparire da lì a poco, ora il referendum ha restituito loro carattere di stabilità; il primo comma dell'art. 114 della Costituzione continua a indicarle come uno degli enti costitutivi della Repubblica».

[8] Le parole sono state pronunciate in occasione dell'intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia di apertura della 36° Assemblea Nazionale delle Province Italiane, 10 ottobre 2023, consultabile al seguente indirizzo https://provinceditalia.it/il-presidente-della-repubblica-alla-36-assemblea-upi/.

[9] Si v. l'intero fascicolo *Il PNRR come motore del cambiamento dell'amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2022.

[10] Si v. i report pubblicati dall'ANCI sullo stato di attuazione del PNRR. Nello specifico, il Report del 29 maggio 2023 e, da ultimo, quello aggiornato al 30 aprile 2024.

dell'ente provinciale, dal momento che molteplici degli investimenti individuati come necessari attengono a materie gestite direttamente dalle Province[11].

In terzo luogo, a livello sovranazionale diversi sono stati i richiami indirizzati al nostro Paese. Già con la raccomandazione n. 404 del 2017 e, più recentemente, con quella n. 503 del 2024, il Consiglio d'Europa ha invitato le autorità italiane ad «ampliare il campo d'azione delle città metropolitane e delle Province», nonché a «garantire alle Province risorse finanziarie adeguate e proporzionate».

Infine, si segnala sullo sfondo il tema dell'autonomia differenziata. Nella prospettiva di un incremento dei poteri regionali, emerge con chiarezza il bisogno di un ente intermedio rafforzato, capace di fungere da cerniera tra i livelli regionali e comunali; d'altra parte, il rafforzamento della Regione, senza un adeguato riequilibrio a livello provinciale, rischia di sovraccaricare i Comuni e accentuare le disuguaglianze tra i territori.

Alla luce di ciò, le pagine che seguono intendono ricostruire la crisi che tutt'ora investe l'ente Provincia, nella prospettiva di stimolare una riflessione di carattere generale sul relativo ordinamento, volta anche a restituire un principio di dignità costituzionale al suo naturale ruolo di equilibrio tra gli enti costitutivi di cui all'art. 114 Cost.

2. *La fisionomia costituzionale della Provincia*

Ragionare di sfide e prospettive dell'ordinamento provinciale significa, anzitutto, fissare alcuni punti fermi sul campo d'indagine. In questo senso, il primo elemento da cui ripartire è rappresentato senza dubbio dal dettato costituzionale che, fin dalla Costituzione del 48' e ancor più con la riforma del Titolo V, colloca la Provincia in una posizione intermedia tra Comuni e Regioni, inquadrandola come un livello di decentramento e di deconcentrazione tra gli enti elencati all'art. 114 Cost. Si tratta di una collocazione di particolare rilievo, dalla quale possono essere tratti una serie di corollari che aiutano a ricostruire la fisionomia costituzionale della Provincia.

Prima di tutto, nel ripartire la Repubblica in più enti, l'art. 114 Cost. riconosce la diversità di poteri e ruoli tra Stato ed enti territoriali[12], affermando un principio di autonomia di quest'ultimi che si esplica sotto il versante politico, organizzativo e finanziario. Tale discorso non può che valere anche per la Provincia: il fatto che la Costituzione la annoveri tra gli enti costitutivi della Repubblica implica la sua pari dignità ed equi-ordinazione rispetto agli altri livelli di governo, escludendo ogni forma di subalternità nei loro confronti. Di conseguenza, la prima immagine della Provincia che la Costituzione ci restituisce è quella di un ente preposto alla cura di interessi generali di una determinata comunità, che è chiamata a rappresentare attraverso l'esercizio di funzioni autonome.

Proprio le funzioni sono il secondo elemento su cui si vuole richiamare l'attenzione. L'art. 114 Cost. è scritto secondo una logica di dinamica ascendente: dagli enti territoriali e dallo Stato verso la Repubblica, che da essi è costituita[13]. Nella stessa prospettiva va, quindi, interpretato anche l'art.

[11] Si ricordano gli importanti investimenti in materia di edilizia scolastica e reti viarie, sulle quali insistono le competenze provinciali. Si v. il report sullo stato di attuazione del PNRR di UPI di Gennaio 2024.

[12] In questo senso si è espressa Corte cost., n. 274 del 2003.

[13] Parla di dinamica ascendente P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, 2010, 173, che dell'art. 114 Cost. evidenzia la «portata quasi "rivoluzionaria"» che «al posto della vecchia formula in cui si affermava che "La Repubblica si ripartisce in Regioni, Provincie e Comuni", viene previsto ora uno schema "ascendente" che parte quindi dal basso dai Comuni, per arrivare, in alto, allo Stato, mentre il verbo "ripartire" è sostituito da "costituire" per rimarcare una esplicita volontà di rifondare, *ab imis*, e ad iniziare dalle istituzioni più vicine ai cittadini, l'intero ordinamento della Repubblica».

118 Cost.[14]: nel momento in cui la Costituzione antepone il livello provinciale agli altri enti, sta indirizzando, *in primis*, verso la Provincia quelle funzioni amministrative locali che i Comuni non sono in grado di svolgere adeguatamente. Seguendo tale criterio dovrebbero, allora, essere evitate «interpretazioni *per saltum*», volte ad escludere l'ente provinciale dall'assegnazione delle funzioni, secondo il criterio di sussidiarietà, quando queste non siano attribuibili ai Comuni[15].

Posto ciò, il carattere costituzionalmente necessario delle Province si radica anche su altre valutazioni. Va ricordato che l'idea di fondo che si cela dietro tale livello di governo è quella di garantire una dimensione intermedia ideale in termini sia di popolazione, sia di estensione geografica. Non si dimentichi, poi, lo stretto legame che lega le Province ai territori di riferimento, visto che, nel tempo, queste hanno acquisito una chiara identità come comunità territoriali, in cui si riconoscono cittadini e istituzioni locali, valorizzando il ruolo di garanzia e di coordinamento dell'ente provinciale nel sistema di governo territoriale.

Tuttavia, nonostante il quadro costituzionale appena descritto, le riforme più recenti hanno creato intorno all'ente provinciale incertezze e contestazioni, aprendo una crepa profonda tra quello che viene affermato in Costituzione e il modo in cui è stato elaborato a livello legislativo. Fatta eccezione per alcuni fugaci momenti di rilancio[16], le Province sono state spesso additate come simbolo di sprechi, generando la convinzione che solo intervenendo sulle caratteristiche di tale ente si potesse raggiungere una generale riduzione della spesa pubblica. Sicché, a Costituzione invariata, i profili rivisti sono stati diversi: il sistema di legittimazione, passando dall'elezione diretta a una rappresentanza di secondo grado; le funzioni, ridotte al minimo; le dimensioni territoriali, con la fusione degli enti al di sotto di determinate soglie.

3. *Dove eravamo rimasti? La l. n. 56 del 2014 e la mancata riforma costituzionale del 2016*

Il momento di rottura più importante con il dato costituzionale è stato sicuramente raggiunto con l'approvazione della già ricordata l. n. 56 del 2014[17]. Quest'ultima ha perseguito un'importante revisione del sistema delle autonomie locali, ridisegnando completamente l'ente provinciale.

---

[14] «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

[15] Il virgolettato riportato è di E. CARLONI, *Strade provinciali e dove trovarle cit.,* 791 ss. Sull'attuazione dell'art. 118, si consiglia G.C. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2021, 159 ss.

[16] Si pensi alla revisione del sistema provinciale prodotta dalla l. n. 142 del 1990 ("Ordinamento delle autonomie locali"), con cui è stata supera la concezione delle Province come ente autarchico per approdare alla definizione di «[...] ente locale intermedio fra Comune e Regione che cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale» (art. 2, c. 3, l. n. 142 del 1990, poi abrogato dal d.lgs. n. 267 del 2000). Con tale riforma, la Provincia acquisisce una funzione di rappresentanza in via generale della comunità provinciale, curandone gli interessi. Peraltro, è con tale legge che viene riconosciuta l'opportunità di dotarsi di uno statuto. Alla riforma, ha seguito, poi, la l. n. 81 del 1993 che ha previsto l'elezione diretta dei Presidenti di Provincia, fino ad arrivare all'affermazione registrata con l'approvazione del Testo unico degli enti locali (T.u.e.l.) del 2000, che ha consolidato il ruolo intermedio delle Province, prima che la crisi economica degli anni successivi portasse a un'inversione di tendenza.

[17] Su cui, oltre la letteratura di cui alla nota 4, si rimanda anche a C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in Federalismi.it, 5, 2019; A. E. MICHETTI, *Riforma delle Province e Città metropolitane. La legge Delrio supera il vaglio di costituzionalità*, in www.gazzettaamministrativa.it, 29 marzo

In particolare, la legge Del Rio è intervenuta tanto sui suoi organi di governo, quanto sulle sue competenze. In relazione ai primi, ha introdotto in luogo del modello tradizionale, articolato in Consiglio provinciale, Giunta e Presidente della Provincia, un nuovo assetto che non ha previsto l'esecutivo collegiale, contando invece un Consiglio provinciale, con un numero ridotto di membri, e un'assemblea dei sindaci, composta da tutti i sindaci dei Comuni del territorio provinciale. Parallelamente, ha ritoccato anche il sistema delle competenze, ora limitate a pochi ambiti[18], rafforzando, invece, i compiti di supporto tecnico-amministrativo agli altri enti locali. Tutto ciò è stato, inoltre, accompagnato dalla trasformazione della Provincia in ente di area vasta con organi elettivi di secondo grado, per certi versi recuperando una tesi emersa durante la Costituente che voleva la depoliticizzazione dell'ente[19].

Le conseguenze prodotte da questo nuovo assetto sono state sostanzialmente due.

In primo luogo, dinanzi una elezione di secondo grado dei suoi organi di governo, la Provincia non è più né espressione politica diretta della comunità territoriale interessata, né portatrice di un suo indirizzo politico-amministrativo definito in sede di mandato elettorale. Diversamente, la sua nuova configurazione è quella di sede di raccordo e di coordinamento dell'azione dei Comuni rientranti sotto la sua circoscrizione.

Da qui la seconda conseguenza: proprio dal depotenziamento della politicità dell'ente discende che una parte importante delle funzioni storicamente considerate proprie – e perciò indisponibili – del livello provinciale hanno mutato la propria natura, nel senso che ne è diventato disponibile il conferimento, da parte del legislatore statale e regionale, a questo o quel livello territoriale, senza più un "patrimonio" garantito di competenze. Pertanto, la vocazione della Provincia è divenuta quasi esclusivamente tecnica e funzionale.

Tuttavia, il disegno immaginato dal legislatore della Del Rio è notoriamente naufragato all'esito della bocciatura referendaria della riforma costituzionale del 2016[20]; da quel momento in avanti, sono riemerse tutta una serie di perplessità costituzionali che, seppur già sollevate da parte della dottrina e ancorché dissipate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale[21], erano state congelate in attesa del referendum, sulla premessa che l'eventuale esito positivo le avrebbe

---

2015; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla Legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, c. d. Legge Delrio: aggiornato al D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114*, Napoli, 2014; S. STAIANO, *Il Ddl Delrio: considerazioni sul metodo e sul merito*, in Federalismi.it, 17, 2012.

[18] La legge Delrio fa salve: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per aspetti di competenza, pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale, raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, gestione dell'edilizia scolastica, controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale, nonché il possibile ruolo di centrale unica di committenza per conto dei Comuni. Sul punto, *cfr*. M. ORLANDO, *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, in *accademiaautonomia.it*, 2015.

[19] In Assemblea costituente il dibattito era diviso in due poli. Da una parte, vi era chi auspicava il superamento delle Province intese come "enti autarchici territoriali", in favore della possibile costituzione di consorzi tra Comuni; dall'altra, vi è chi proponeva la configurazione di un ente pubblico di area vasta, volto principalmente ad esercitare una funzione di controllo sulle varie amministrazioni comunali. Sul punto, si rimanda per un maggiore approfondimento a V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1954, 210.

[20] Si segnala il saggio di L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, 35 ss.

[21] Ripercorre la giurisprudenza costituzionale sulla riforma delle Province P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, 61 ss.

integralmente superate. Il fallimento della revisione costituzionale del 2016 costringe, però, ancora oggi, a ragionare su tutta una serie di criticità che la normativa attuale pone[22].

A tutto questo si aggiunge, sul versante strutturale-organizzativo, l'inadeguatezza dell'ente provinciale ad assicurare la dovuta rappresentanza ai diversi Comuni ubicati nel suo territorio. Una difficoltà manifestata ancor più evidentemente in quelle zone dove la l. n. 56 del 2014 ha istituito città metropolitane in luogo delle precedenti Province. Una circostanza in sé apprezzabile, sintomatica del tentativo di valorizzare alcune peculiarità territoriali, ma seguita da scelte tutt'altro che condivisibili. Va considerato, per esempio, che la mera sovrapposizione dei confini delle Città metropolitane con le previgenti Province ha seguito un criterio poco razionale: tanto per difetto, escludendo Comuni di fatto rientranti nel territorio metropolitano; quanto per eccesso, includendo comunità estranee al medesimo contesto per caratteristiche geografiche e sociali.

4. *La "spazialità" delle Province. Coordinate minime per la ridefinizione dei confini*

Rappresentato lo stato dell'arte, preme ora ricercare i profili sui quali intervenire. A tal proposito, si ritiene che occorra, innanzitutto, ripartire dalla natura spaziale dell'ente provinciale. Si permetta una rapida ricostruzione della questione.

La concezione contemporanea della Provincia trova origine nelle riforme napoleoniche, che concepivano tale ente sia come circoscrizione di decentramento dell'amministrazione statale, che come ente autarchico con scopi propri. Nello specifico, è durante l'unificazione del regno che le istituzioni provinciali iniziano ad acquisire una propria dimensione territoriale[23]; un processo proseguito durante il periodo repubblicano con l'istituzione di nuove circoscrizioni provinciali[24].

Il sistema attuale riflette, quindi, una mappa influenzata, da un lato, dalla diffusione del modello francese durante l'unificazione italiana e, dall'altro, dall'artificiosità con la quale si è proceduto a istituire nuove Province dopo la promulgazione della Costituzione.

Prendere coscienza di tale dato aiuta a sostenere un'evidenza difficilmente confutabile: ci si riferisce alla razionalità con la quale le Province sono state disegnate e alla forte matrice centralista che ha guidato il loro percorso. La cartina provinciale, infatti, non è figlia di un processo innescato "dal basso", ma, per le ragioni appena esposte, è stato più che altro improntato con logiche partite "dall'alto".

---

[22] Si pensi alla natura indiretta dell'elezione degli organi di governo dell'ente alla luce degli artt. 5 e 114 Cost. e della Carta europea delle autonomie locali; allo svuotamento di funzioni del livello provinciale rispetto a quanto stabilito dagli artt. 114 e 118 Cost.; all'autonomia finanziaria della provincia così come definita dall'art. 119 Cost.

[23] È con la legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859, n. 3702, ancora del regno di Sardegna, poi confluita nella legge del 1865 n. 2248 del neonato stato del regno d'Italia, che si dà un nuovo assetto all'ordinamento provinciale. Dall'impostazione del legislatore emerge chiaramente la preferenza per il livello provinciale da parte del potere politico centrale, in quanto più omogeneo da un punto di vista territoriale nonché degli interessi che ad esso fanno capo. La *ratio legis* è la seguente: legittimare l'ordinamento provinciale sabaudo (di origine francese) per fornire una struttura amministrativa uniforme a tutto il Paese, elevando la Provincia ad una grande "associazione" di Comuni. Per approfondimenti v. G. PALOMBELLI, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'unità d'Italia ad oggi*, in I. NICOTRA, (a cura di), *Le Province dall'Unità alla Repubblica delle Autonomie*, Roma, 2012, F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'Assemblea costituente*, in Federalismi.it, 13, 2008.

[24] Alla mappa provinciale che segue la nascita della Repubblica italiana, si aggiungono nel 1968 la Provincia di Pordenone, nel 1970 quella di Isernia e, nel 1974, quella di Oristano. Negli anni successivi si assiste a un'ulteriore frammentazione del disegno territoriale provinciale, legato all'istituzione, nel 2001, di quattro nuove province: Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias. Ma le spinte localistiche a favore della creazione di ulteriori province spingono presto il Parlamento nazionale, nel 2004, a istituire tre nuove province: Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani. Questo incremento porta il numero totale delle circoscrizioni provinciali italiane a 110, di cui 107 Province, una Regione a statuto speciale che ricalca la Provincia ivi insistente (la Valle d'Aosta) e due Province autonome (Trento e Bolzano).

Ora, le medesime logiche sembrano oggi scontare un profilo della Provincia nettamente diverso rispetto a quello originariamente costruito. Come detto, la legge Del Rio ha sostanzialmente configurato l'ente provinciale in senso prevalentemente amministrativo, ridimensionando – se non superando del tutto – la sua connotazione anche politica. Ebbene, si ritiene che tale mutamento di ruolo comporti l'inadeguatezza dell'attuale geografia provinciale rispetto alle esigenze che la contemporaneità solleva. Provando a ragionare su basi concrete, quello che emerge è una forte disomogeneità tra le realtà provinciali italiane[25]. Considerando quali indicatori i) il numero dei Comuni per ciascuna Provincia, ii) la popolazione ivi residente e iii) la densità abitativa per km^2 si rilevano importanti differenze nella mappa provinciale[26].

Anzitutto, il numero di Comuni rappresenta il primo indicatore di una marcata disuguaglianza tra i territori. Analizzando e sistematizzando i dati disponibili, è possibile individuare almeno quattro categorie di Province: a) quelle con un numero di Comuni pari o inferiore a 50 (per un totale di 42 Province); b) quelle con un numero di Comuni compreso tra 51 e 100 (appartengono a questa fascia 30 Province); c) quelle con un numero di Comuni compreso tra 101 e 150 (questa categoria include 13 Province); d) quelle con un numero di Comuni compreso tra 151 e 250 (sono 6 le Province che rientrano in questo gruppo).

Già di per sé tali dati sono indicativi di importanti differenze; segnatamente, emerge che circa l'80% delle Province conta meno di cento comuni, mentre solo una quota più limitata supera questa soglia, a dimostrazione della significativa diversità amministrativa e territoriale che caratterizza il Paese.

Altre considerazioni possono essere svolte comparando le risultanze del primo indicatore (numero dei Comuni) con quelle ricavabili applicando il secondo (la popolazione residente). A titolo di esempio, la Provincia di Trieste è comprensiva di soli sei comuni, per un totale di 234.638 abitanti; in quella di Isernia, rappresentativa di ben cinquantadue Comuni, risiede, invece, un numero di abitanti pari a 85.237[27].

Neppure aiuta, poi, a giustificare l'attuale cartina provinciale i dati sulla densità abitativa per km^2; se consideriamo il valore medio, pari a circa 220 abitanti per km^2, si osserva una distanza notevole rispetto ai Comuni posti all'estremo del calcolo: la Provincia di Monza e della Brianza conta un totale di 2150 abitanti per km^2; quella di Nuoro appena 37[28].

In sostanza, l'analisi dei dati mette in evidenza la significativa eterogeneità tra le Province italiane, sia in termini di numero di Comuni che di popolazione residente che, ancora, per densità abitativa. La distribuzione amministrativa del territorio non segue un criterio uniforme, evidenziando come il numero di Comuni non sia direttamente correlato alla popolazione che vi risiede; in alcune Province, infatti, il complesso dei residenti è concentrato in pochi centri di grandi dimensioni, mentre in altre è più disperso tra numerosi Comuni di piccole dimensioni. Ciò si riflette

---

[25] Di diverso avviso E. CARLONI, *Strade provinciali e dove trovarle cit.,*794 ss. che parla di «una omogeneità certo relativa, ma consistente [...] Una omogeneità, pur con questi limiti, molto maggiore di quella che caratterizza le regioni. Una omogeneità straordinariamente maggiore di quella dei comuni».

[26] I dati sono stati presentati in occasione dell'Assemblea congressuale delle Province dall'UPI (Unione delle Province d'Italia) in collaborazione con il Coordinamento degli uffici di statistica delle Province italiane (CUSPI), aggiornati al 2018 con i dati di fonte ISTAT. L'indagine è consultabile al seguente link: https://provinceditalia.it/mappaprovince/. Si precisa che non si sono presi in considerazioni i dati riguardanti le Città metropolitane, le Province autonome di Trento e Bolzano, e la Provincia di Aosta.

[27] Altri esempi sono restituiti dalla Provincia di Rieti, che spalma 156.554 residenti nell'arco di 73 Comuni, mentre quella di Livorno presenta un rapporto di 336.215 rispetto ad un totale di 19 Comuni; oppure, ancora, il caso di Barletta-Andria-Trani, comprensiva di 10 Comuni e 391.224 abitanti, a differenza di Oristano, che abbraccia 87 Comuni e 159.218 abitanti.

[28] Ma anche nel mezzo si trovano importanti differenze: Campobasso misura 76 abitanti per km^2; Asti, che presenta circa lo stesso numero di abitanti (215.884 quest'ultima, 223.256 la prima) registra quasi il doppio di abitanti per km^2 pari a 143.

anche sul piano amministrativo e gestionale: Province con un numero elevato di comuni possono trovarsi ad affrontare sfide legate alla distribuzione dei servizi pubblici, alla gestione delle infrastrutture e alla viabilità; mentre Province con pochi Comuni ma densamente popolate devono affrontare problematiche legate alla sostenibilità urbana, al traffico ovvero alla pressione sui servizi pubblici.

Provando a trarre una prima conclusione, i dati riportati sembrano, dunque, invitare ad una rivalutazione delle circoscrizioni provinciali: se la Provincia, infatti, è oramai chiamata a rispondere ad una funzione tipicamente amministrativa, soprattutto ausiliare dell'attività della Regione e dei Comuni, allora è necessario che vengano ripensati i suoi confini in termini di efficienza, ottimizzando la gestione dei molteplici interessi pubblici.

5. *La tesi di un "ente-sistema" tra le autonomie territoriali. Le funzioni da riservare alle Province*

Premessa l'esigenza di un riordino delle Province che parta dai loro confini, il passaggio logico successivo impone di ragionare in che termini procedere. Le marcate differenze restituite dai dati elencati sembrano indirizzare la revisione della mappa provinciale non più secondo il tradizionale criterio dell'uniformità, ma, in maniera diversa, verso la valorizzazione di un principio di differenziazione, capace di mettere in connessione attori, istanze e risorse attorno a strutture misurate sulle specifiche esigenze dei territori.

Si avverte, in altre parole, il bisogno di adottare politiche territoriali differenziate. Per fare un esempio, le Province caratterizzate da una dispersione della popolazione su molti Comuni potrebbero necessitare di interventi mirati a contrastare lo spopolamento e a migliorare la qualità dei servizi nei centri più piccoli; al contrario, quelle con una maggiore densità abitativa concentrata in pochi enti comunali dovrebbero adottare strategie per garantire uno sviluppo sostenibile, migliorando la vivibilità e l'efficienza dei servizi sul territorio.

Proprio il concetto di "territorio" è il primo dei temi da ripensare quando si parla di una riforma della Provincia. Va considerato che, in un mondo sempre più globalizzato, il trinomio governo-popolo-territorio, manifestazione tipica del costituzionalismo del novecento, appare sempre più in crisi; un mondo nel quale la globalizzazione dell'economia e del diritto rendono quello stesso trinomio sempre più volatile. Tutto questo risulta ancor più evidente nel caso delle comunità territoriali, dove sembra ormai chiaro che i problemi di un territorio non possano essere più affrontati in modo pieno ed efficace dalla sola istituzione di riferimento senza che questa si avvalga del contributo di altri soggetti esterni a quel contesto[29].

Da questo punto di vista, la l. n. 56 del 2014 non ha, quindi, errato quando ha definito le Province come «enti territoriali di area vasta». L'idea alla base della legge Del Rio era, infatti, quella di costruire un ente che svolgesse un ruolo di coordinamento dei Comuni, anche figurando come struttura di supporto rispetto alle competenze esercitate da quest'ultimi[30]. Tuttavia, tale impostazione ha incontrato un duplice limite. Da una parte, la mancata realizzazione della riforma costituzionale del 2016 ha inevitabilmente prodotto degli squilibri a livello istituzionale. Si pensi all'anomalia della carica di sindaco metropolitano, attribuita di diritto al sindaco del Comune capoluogo (a meno che lo statuto della Città metropolitana non preveda l'elezione diretta), diversamente da quella del presidente di Provincia, eletto invece dai sindaci e dai consiglieri

[29] A titolo di esempio, basti pensare a buona parte dei problemi tipici dell'agenda di un Presidente di Provincia, i quali dipendono non tanto e non solo dalle decisioni assunte dall'Istituzione che si rappresenta, bensì dall'interazione e relazione con gli altri soggetti istituzionali, sia in senso orizzontale che verticale.

[30] L'art. 1, co. 85, lett. d), della l. n. 56 del 2014 parla espressamente di «[...] raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali».

comunali[31]. Dall'altra parte, la facoltà per le Regioni di integrare o meno l'elenco delle funzioni provinciali ha prodotto un intreccio di competenze tra Regioni, Province e altri enti strumentali creati *ad hoc*[32], aggravando i processi decisionali rendendoli disordinati e discontinui[33].

La questione, tra l'altro, si lega ad un'altra circostanza in sé apprezzabile, ma, ancora una volta, verificatasi al di fuori del disegno costituzionale. In ragione della difficoltà nella gestione della cosa pubblica da parte dei Comuni minori, si è venuto a creare un fenomeno di "provincializzazione" di fatto di diversi Comuni capoluogo non riconosciuti come Città metropolitane, i quali hanno assunto, in molte aree del Paese, un ruolo di guida territoriale[34]. Attraverso, infatti, forme di aggregazioni flessibili, a volte addirittura informali, tali Comuni tendono ad assumere una «vocazione metropolitana»[35], sostituendosi *de facto* alla Provincia, ma al contempo non disponendo della struttura organizzativa e istituzionale per svolgere in modo efficace e strutturato tale funzione di coordinamento. Allora, affinché tale funzione di supporto possa essere svolta in modo efficace e non si riduca a un compromesso al ribasso, è necessario che, di pari passo ad una nuova concezione del territorio sovracomunale, si (ri)definisca a quale ente spetti tale compito, riallineando la prassi al dettato costituzionale che riconosce questa funzione sussidiaria all'ente provinciale.

Queste considerazioni ci permettono di ripartire da quello che la legge Del Rio aveva cercato di intercettare, ma che non si è poi realizzato per i motivi già esposti. L'intuizione delle Province come enti di area vasta, contraddistinte da una *governance* di secondo livello, sembra, infatti, una strada coerente con un processo di rivitalizzazione dell'ente in commento. In questo senso, la sua configurazione quale "casa dei Comuni", più volte evocata dalla dottrina[36], costituisce una soluzione interessante. Si fa riferimento ad una piena realizzazione dell'idea della Provincia quale ente sussidiario: un soggetto capace di connettere, attraverso una logica di *governance* multilivello, l'ente comunale con quello regionale, e viceversa.

A fronte di questo quadro, sicuramente complesso, la Provincia dovrebbe interpretare il ruolo di "ente-sistema", una figura istituzionale che opera nella consapevolezza dell'impossibilità di circoscrivere entro i soli suoi confini le funzioni e le attività decisive per la comunità alla quale è

---

[31] Un'anomalia istituzionale evidenziata anche dalla sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale. La Corte, nell'occuparsi dell'attribuzione di diritto della carica di sindaco metropolitano al sindaco del comune capoluogo, ha segnalato che tale disposizione appare contraddittoria con l'attuale impianto istituzionale, dal momento che la soppressione delle Province non è stata confermata dal referendum costituzionale. Per un approfondimento, si v., tra i tanti, G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in Federalismi.it, 29 dicembre 2021.

[32] In Emilia-Romagna, per esempio, con la l.r. n. 13 del 2015 è stato adottato un modello organizzativo nella forma di agenzie, dalla normativa anche denominate «centri di competenza interistituzionali» (art. 11, co. 2, l. r. n. 13 del 2015), organi che, in sostanza vanno ad assorbire gran parte delle funzioni prima affidate alle Province. Da un punto di vista operativo, rappresentano un'aggregazione di precedenti uffici con quelli delle Province competenti in materia (es. ARPA ora ARPAE).

[33] Sempre prendendo l'Emilia-Romagna a mo' di esempio, si segnala la concorrenza di competenze in materia di energia; nonostante l'approvazione del Piano energetico regionale (PER) sia di spettanza regionale, le Province, nell'esercizio delle loro funzioni di individuazioni di zone c.d. protette, possono precludere la costruzione di impianti energetici, così raggirando quanto disposto a monte dal PER stesso.

[34] La circostanza è evidenziata da M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in Federalismi.it, 5, 2017, 28.

[35] V. ancora M. GORLANI, *Quale futuro per le Province*, cit., 28.

[36] L'espressione è diffusamente utilizzata in dottrina, *cfr*. V. CASAMASSIMA, *Il cammino delle autonomie locali nel prisma della sovranità popolare*, in Federalismi.it, 12, 2024; C. TUBERTINI, *Le Unioni di Comuni a dieci anni dalla legge 56/2014: bilancio e prospettive*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2023; E. CARLONI, *Le Province come "casa dei Comuni" e piattaforma del sistema amministrativo territoriale* (30 agosto 2021), www.provincecomuni.eu.

preordinato[37]. Si tratterebbe di un soggetto che antepone al proprio agire la ferma convinzione che non vi sia (più) corrispondenza tra rappresentanza politica e territorio e che le proprie funzioni possono trovare una piena realizzazione solo se messe in sistema con altre figure istituzionali (Regione e Comuni o le stesse Province). Ciò comporterebbe la funzionalizzazione dei confini: non più intesi nel senso geopolitico del termine, ma variabili in funzione dell'interesse pubblico che si intende tutelare. In questo modo, l'ente provinciale si eleverebbe a punto di riferimento, una sorta di unità base alla quale, sia in senso verticale che orizzontale, si potrebbe fare affidamento per la costruzione di meccanismi di semplificazione dei processi decisionali.

L'ente sistema, quindi, interpreterebbe un ruolo prevalentemente "relazionale", con i suoi vertici propensi a costruire relazioni di sistema con gli altri enti omologhi (in senso, dunque, orizzontale), con la *governance* multilivello (perciò verticalmente) e con la società civile (in senso anche sussidiario). Questo rappresenta un punto ineludibile; infatti, nella società verso cui ci si dirige non è più pensabile costruire livelli di amministrazione ciascuno "rintanati" dietro le proprie amministrazioni; un'evidenza particolarmente visibile nei piccoli Comuni, i quali, anche quando costituiti in Unioni nel tentativo di superare le difficoltà che li riguardano, non riescono a soddisfare pienamente le esigenze di coordinamento e di *governance* territoriale.

Ovviamente, la questione si articola anche sul piano della competenza legislativa – ossia, chi tra Stato e Regioni debba definire l'ambito delle funzioni provinciali – che su quello della necessità di assicurare alle Province un insieme di attribuzioni che consenta loro di svolgere un ruolo effettivo e incisivo sul territorio e nei confronti della comunità amministrata. Va distinta, infatti, la scelta di riorganizzare le competenze sulla base del principio di adeguatezza – che non significa decidere che la Provincia non sia più il livello idoneo per svolgere determinate funzioni, come scelto in passato – da un'operazione sistematica di svuotamento delle competenze provinciali, motivata unicamente dalla riduzione delle risorse e del personale o da una visione complessiva di marginalizzazione di questo ente.

6. *Area vasta, differenziazione e sussidiarietà. Sfide e prospettive delle Province*

Nella prospettiva di bilanci e possibili riforme, sul finale di questo breve lavoro si vuole provare ad elaborare una riflessione conclusiva circa le sfide che attendono la Provincia, considerato che il quadro nel quale ci si muove non è soltanto incerto, ma anche altamente frammentato. A tal proposito, giova ricordare come l'attuazione della legge Del Rio su scala regionale si sia tradotta, come è ovvio, in una diversificazione delle scelte, dal momento che differenti e molteplici sono state le soluzioni adottate; a chi, infatti, ha proceduto ad un riordino provinciale minimo, si è opposto chi ha, invece, operato una vera e propria razionalizzazione delle competenze, o chi, ancora, ha attuato un vero e proprio svuotamento delle funzioni provinciali[38].

Ora, tanto in ordine alla disciplina legislativa dell'ente, quanto in riferimento alla funzionalità e all'efficacia dei raccordi con i Comuni, non è difficile prevedere che almeno nel breve periodo non si registreranno importanti sviluppi. D'altronde, l'impressione che si rileva è che, nonostante gli oltre dieci anni dall'entrata in vigore della l. n. 56 del 2014, aleggi ancora intorno alla Provincia un'aura di diffidenza e precarietà, in ragione non solo dei ripetuti tagli di risorse (finanziarie e non) che tali amministrazioni hanno subito nel tempo, ma anche per una serie di ambiguità mai risolte e che accompagnano fin dal principio questo ente.

---

[37] Di "ente-sistema" parla P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in Federalismi.it, 3, 2019.

[38] Per una disamina sulle legislazioni attuative regionali della legge Delrio, si v. C. TUBERTINI, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: province e Città metropolitane*, in *Astrid rassegna*, 11, 2015.

Ciò posto, un elemento certamente acquisito e da conservare in qualsiasi prospettiva futura, è la necessaria valorizzazione di un principio di differenziazione nella riscrittura della fisionomia provinciale; un principio di differenziazione così poco valorizzato dal legislatore ordinario, statale e regionale, sebbene permei l'intero impianto del titolo V anche oltre la Provincia stessa.

La differenziazione trova, infatti, fondamento nell'oggettiva difformità dei bisogni da governare, di diversa natura ed entità a seconda del territorio: amministrativi, economici ovvero culturali, tutti a loro modo validi per giustificare un diverso assetto tra Province. Invero, passando in rassegna i dati esposti nelle pagine precedenti, è emerso con forza come esigenze di governo differenziato si segnalino non solo in quelle aree che presentano standard elevati di concentrazione demografica, ma anche in quelle parti di Paese di dimensioni inferiori, la cui "dignità istituzionale" è garantita da altre ragioni: geografiche, logistiche ecc.

Tale lettura, che si riflette chiaramente nella configurazione dell'ordinamento provinciale, riveste un ruolo fondamentale nella definizione di un quadro normativo nazionale equilibrato e coerente. Non si tratta, quindi, solo di analizzare le caratteristiche specifiche delle singole realtà provinciale, ma anche di considerarle come parte di una rete interconnessa, capace di garantire coesione, solidarietà e una distribuzione equa di responsabilità e risorse.

In questo senso, fin dalle prime note del lavoro è emersa con forza l'esigenza di elaborare interpretazioni e soluzioni concrete, perseguibili soprattutto alla luce delle potenziali riforme. L'idea, pertanto, di un ente provinciale che faccia da "supporto" agli altri enti territoriali costituisce una soluzione concreta, prima che un buon auspicio dottrinale; affinché, infatti, si voglia raggiungere il grado dell'ente-sistema descritto è necessario precostituire le condizioni istituzionali, conformando le Province verso un'amministrazione concretamente orientata alla sovracomunalità.

L'obiettivo deve puntare ad una duplice direzione: da una parte, verso la diminuzione di quelle competenze a carattere tecnico oggi affidate ai Comuni, ma affrontabili ad un livello più alto; dall'altra, verso la riabilitazione della Regione come ente di legislazione e programmazione, per "smarcarlo" da tutta una serie di funzioni di amministrazione attiva allocabili ad un livello più basso. Del resto, tale soluzione altro non è, in concreto, che la valorizzazione di un altro principio che la riforma del Titolo V ha posto alla base del sistema territoriale: ossia, quello della sussidiarietà.

Nell'ordinamento italiano, tale principio trova un riconoscimento esplicito negli artt. 118 co. 1 e 120, co. 2 Cost., rispettivamente in relazione all'allocazione delle funzioni amministrative e all'esercizio del potere sostitutivo. La portata del principio di sussidiarietà si riflette nell'attribuzione delle funzioni, indirizzando la loro assegnazione sulla base di un criterio di opportunità, affidandole al livello territoriale considerato più idoneo in base alla natura della funzione e al contesto locale e generale in cui essa deve essere esercitata.

In linea di principio, dunque, la sussidiarietà tende a spingere verso il livello di governo più vicino ai cittadini e alle loro comunità, ma può anche giustificare l'assegnazione di determinate funzioni a un livello di governo superiore, qualora questo si riveli più adeguato; d'altronde, «la sussidiarietà funziona come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto»[39].

Ebbene, poiché il principio di sussidiarietà opera sulla base di un criterio di adeguatezza, la funzione da distribuire dev'essere determinata in relazione all'oggetto e finalità. Dev'esserci, in sostanza, congruenza e coerenza tra le funzioni che si immaginano e le finalità che l'ente titolare è chiamato a perseguire. In questa misura, la scelta di cosa e a chi allocare non può essere ricondotta a valutazioni meramente politiche; «il principio di sussidiarietà richiede, infatti, che la ripartizione

[39] Così Corte cost., n. 192 del 2024.

delle funzioni, e quindi la loro differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*»[40].

Tutto questo per dire che, allo stato, l'attuale condizione di decostruzione delle Province può forse essere d'aiuto per una piena attuazione del principio in esame: se le Province non sono più enti territoriali a legittimazione popolare diretta, e quindi non più portatrici di un mandato elettorale, possono essere valorizzate le loro funzioni di ausilio e supporto agli enti direttamente rappresentativi.

La riforma che si immagina, quindi, più che ispirata da logiche razional-sinottiche, volte alla delimitazione di rigide geometrie territoriali, vuole piuttosto puntare ad una "geometria della funzionalità"[41] sul territorio. Tale approccio tende a ripetere la dinamica già osservata in ambito comunitario, dove alcuni Stati membri, storicamente ed economicamente più determinanti, procedono ad una stretta cooperazione al fine di trainare quelli in maggiore difficoltà. Ebbene, tale processo, che si potrebbe definire di "integrazione differenziata", può rivelarsi utile anche nell'ambito degli enti territoriali. D'altro canto, volgendo lo sguardo ad altri ordinamenti, si rileva una progressiva integrazione dei tradizionali processi di riforma con metodi più flessibili e diversificati. Un esempio emblematico è quello del Regno Unito, dove l'organizzazione territoriale è il frutto di processi poco formalizzati, spesso derivanti da intese dirette tra il governo centrale e le singole realtà locali. Il risultato che si registra – e che si invita a considerare – è quello di un sistema in cui, accanto alla tradizionale distinzione geografica-istituzionale, si è sviluppata una molteplicità di modelli amministrativi locali, configurati in base alle specifiche esigenze dei territori[42].

La proposta, perciò, è quella di ricercare definizioni territoriali che, senza rivedere i confini costituenti di una data Provincia, ne ridefiniscano le delimitazioni in un'ottica di unità territoriali ottimali, coerentemente con l'idea di una metrica di efficienza delle politiche a livello di territorio. Da qui l'idea di un pendolo che oscilli lungo una scala micro-macro a seconda che si scenda o si salga nel grado di decentramento o accentramento delle funzioni. È in questi termini che il tema dell'Area vasta può rappresentare il punto di ricaduta nella ricerca di intersezioni territoriali a base funzionale, con effetti a livello anche istituzionale.

Serve, dunque, che di pari passo ad una nuova idea della Provincia, il tema del riordino territoriale si declini in maniera diversa, prevedendo ambiti territoriali ottimali elaborati secondo una doppia coordinata: una funzionale, l'altra territoriale. Attraverso queste linee, la legge nazionale, e di riflesso quella regionale, dovrebbero definire i confini dell'Area vasta in relazione alla specifica materia da tutelare (es. trasporto pubblico, reti stradali ecc.); aree nelle quali l'ente Provincia può essere vincolato dalla normativa all'esercizio unitario di una determinata funzione che non può essere garantita né dal grande Comune né dalle forme associative locali[43].

In conclusione, le sfide che attendono l'ordinamento provinciale del futuro sono, pertanto, molteplici. La Provincia, se opportunamente ripensata, può rappresentare un elemento cruciale nel

---

[40] *Idem*.

[41] In senso simile, S. BOLGHERINI, A. LIPPI, S. MASET, *In mezzo al guado. La governance subregionale fra vecchie province e nuove aree vaste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016, 341 e ss. parla di "geometrie delle autorità".

[42] La circostanza è segnalata da D. DONATI, *Città strategiche*, Milano, 86.

[43] Si pensi, per esempio, al tema della viabilità e dei trasporti che, in un momento di grande trasformazione sociale e tecnologica del sistema, richiede una riflessione diversa, su scala – appunto – più ampia di quella provinciale; ancora, si guardi alla pianificazione territoriale: occorre chiarire, anzitutto, cosa si intenda per tale funzione, che rapporti abbia con i piani regolatori e quali sono le scelte localizzative che possono essere fatte o meno a livello provinciale; in ultimo, si consideri anche il tema dell'ambiente, in particolare quello del ciclo dei rifiuti, da intendere non solo come localizzazione degli impianti, ma anche come gestione ovvero coordinamento del lavoro di raccolto e smaltimento, mediante un grado di integrazione dei servizi a livello provinciale su cui l'esperienza ci restituisce una situazione non compiutamente definita.

sistema di *governance* territoriale. Non si tratta solo di ridefinire confini o funzioni, ma di valorizzare il loro potenziale come piattaforme di competenze tecniche e amministrative, capaci di rispondere alle esigenze locali con flessibilità e innovazione. In un contesto sempre più complesso, caratterizzato da sfide come la digitalizzazione, la gestione dei fondi europei e il supporto ai piccoli Comuni, il ruolo delle Province può evolvere in una direzione strategica. Riconoscerne l'importanza significa andare oltre una visione meramente amministrativa dell'Ente, per immaginarle come istituzioni di coesione territoriale, capaci di adattarsi alle peculiarità di ogni area e di accompagnare lo sviluppo delle comunità territoriali. La riforma delle Province, dunque, non è solo un tema tecnico, ma un'opportunità per costruire un sistema istituzionale più equo, efficiente e in grado di affrontare le sfide del futuro.

SECONDA SESSIONE

Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali

INTERVENTI

Giulio Casilli*

L'epifania del regionalismo differenziato (e dei LEP): *primum* uniformare *deinde* differenziare

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. «L'oggetto»: le radici e le ali (?) della differenziazione. – 3. «È una cosa integrale»: il principio di sussidiarietà nell'unità e indivisibilità della Repubblica. – 4. «Una struttura organizzata e compiuta»: la differenziazione regionale e l'orizzonte concettuale dei LEP. – 5. «La cosa che è»: appunti conclusivi a margine dell'epifania.

This paper analyzes Italian Constitutional Court Judgment No. 192 of 2024, read in conjunction with subsequent Judgment No. 10 of 2025, which provides a definitive interpretation – more than twenty years after its introduction – of the scope and legal meaning of Article 116(3) of the Italian Constitution, as well as its relationship with Article 117(2)(m), identified by the Court as a necessary constitutional counterbalance to asymmetrical regional autonomy. The Court outlines the constitutional criteria and limitations governing the asymmetric devolution of specific legislative and administrative functions from the State to the Regions. It situates the mechanism of differentiated regionalism within the broader framework of the Italian form of State and the constitutional vision of regionalism, affirming that such devolution, grounded in the principle of subsidiarity, must respect the constitutional principles of solidarity, substantive equality, and national unity, and must be supported by adequate justification based on the criteria of administrative effectiveness and efficiency, equity in the enjoyment of civil and social rights, and democratic accountability, understood as institutional proximity.

1. *Introduzione*

«Questo è il momento ch'io chiamo epifania» – afferma il protagonista di *Stephen Hero*, romanzo pubblicato postumo di James Joyce – spiegando come tale frangente coincida con la rivelazione completa e «radiante» di un qualcosa per quella «cosa che è». Un oggetto – prosegue – compie la sua epifania quando la «sua anima, la sua identità, balzano fuori a noi dai veli dell'apparenza»[1].

La sentenza della Corte Costituzionale n. 192 del 2024 può essere considerata, senza esitazioni, l'epifania del regionalismo differenziato. Dalla penna dei giudici costituzionali emerge, infatti, ciò che è e come dovrebbe essere intesa la previsione di cui all'art. 116, co. 3, Cost., «al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano»[2].

A ben vedere, l'epifania riguarda anche un'altra clausola costituzionale, ossia l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. che, sebbene condivida con la prima la medesima *anzianità* – poiché anch'essa introdotta con la riforma del Titolo V, ha avuto un destino ben diverso dal momento che

* Dottorando di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano.

[1] J. JOYCE, *Stephen Hero*, C. LINATI (trad.), e-book, 2020, 206-207: «Questo è il momento ch'io chiamo epifania. Dapprima noi riconosciamo che l'oggetto è una *cosa* integrale, poi riconosciamo che è una struttura organizzata e compiuta, una cosa in fatto: finalmente, quando la relazione fra le parti è perfetta, quando le parti si sono calettate in un punto speciale, riconosciamo che *quella* è la cosa che è. La sua anima, la sua identità, balzano fuori a noi dai veli dell'apparenza. L'anima dell'oggetto più comune, la struttura del quale è stata così calettata, ci appare radiante. L'oggetto compie la sua epifania».

[2] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.*

quest'ultima, a differenza dell'art. 116, co. 3, Cost., è stata oggetto di una significativa – seppur frammentaria – implementazione sul piano legislativo.

L'occasione propizia è stata offerta dalla legge n. 86/2024 che, come noto, ha condizionato il riconoscimento delle *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* di cui all'art. 116, co. 3, Cost. alla previa determinazione, nelle materie (*rectius*, funzioni) interessate, dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Tale combinazione *non vincolata* costituzionalmente e derivante da un'intuizione del Governo Conte II, poi portata avanti dai Governi successivi, è oggi consacrata, per mano del giudice costituzionale, nella via maestra per l'attuazione del regionalismo differenziato, che difficilmente potrà contemplare deviazioni rispetto a uno sviluppo congiunto con i LEP, le cui modalità di determinazione tuttavia – dopo l'intervento della Consulta – risultano completamente da riscrivere[3].

Nelle centonove pagine della sentenza della Corte Costituzionale, il cui dispositivo "multiplo" comprende ben cinquantadue dichiarazioni[4], è possibile rinvenire, grazie anche alle numerose interpretazioni costituzionalmente orientate, una sorta di *decalogo*[5] su come l'articolo 116, co. 3, Cost. debba essere inquadrato all'interno della forma di Stato regionale italiana – fondata sul binomio tra tutela e promozione dell'autonomia e unità della Repubblica, solidarietà tra i territori ed eguaglianza tra i cittadini – e in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni, la cui definizione attiene alla competenza esclusiva del legislatore nazionale.

La pronuncia in commento, se letta unitamente alla successiva sent. n. 10 del 2025 – con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità dei quesiti referendari concernenti la l. n. 86/2024 – pone, quindi, non solo alcuni indispensabili punti fermi (oggetto dell'epifania) ma sollecita altresì ulteriori riflessioni di cui occorrerà tenere conto per il futuro e che interessano il regionalismo italiano nel suo insieme.

2. *«L'oggetto»: le radici e le ali (?) della differenziazione*

Non è questa la sede per ripercorrere la genesi del processo legislativo di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. in combinato disposto con l'art. 117, co. 2, lett. m) promosso nella presente legislatura, dapprima con la l. n. 197/2022 e successivamente ricondotto all'interno della più ampia l. n. 86/2024[6].

Ciò su cui si vuole soffermare l'attenzione è, piuttosto, il contenuto della legge c.d. "Calderoli", impugnata dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e Sardegna[7] e oggetto delle richieste

[3] Sul punto, appare interessante sottolineare il richiamo operato dalla Corte Costituzionale al lavoro svolto dal CLEP, quando nel *Considerato in diritto n. 9.2* afferma che la determinazione dei LEP dovrà avvenire «anche con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023».

[4] Nello specifico: «25 di "non fondatezza", 13 di "inammissibilità", 6 di "fondatezza" o mera illegittimità, 5 di tipo "sostitutivo" (nella parte in cui prevede, stabilisce, menziona…anziché), 2 di illegittimità "in via consequenziale" e 1 di tipo "additivo" (nella parte in cui non prescrive…)», così A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"… o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, 1/2025, 29 gennaio 2025, 2.

[5] L'espressione è mutuata da G. VIGEVANI, *La lezione della Corte sull'autonomia differenziata*, su *Rivista il Mulino*, 17 dicembre 2024.

[6] Sia consentito, sul punto, rimandare a G. CASILLI, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra "pre-intese" e DDL "Calderoli"*, in Italian Papers on Federalism, 2/2023, 112-131.

[7] Ricorsi nn. 28, 29, 30, 31 del 2024, promossi – rispettivamente – dalle Regioni Puglia, Toscana, Sardegna, Campania, (G.U. nn. 37 e 38 del 2024).

referendarie di abrogazione[8], mettendo in luce le statuizioni, di carattere generale e sistemico, formulate dalla Corte Costituzionale tramite le sentenze n. 192 del 2024 e n. 10 del 2025.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito, innanzitutto, la natura della legge n. 86/2024, confermando[9] come essa sia da ritenersi non costituzionalmente necessaria ai fini dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. Del resto, come osservato in dottrina, né il Governo Gentiloni né il Governo Conte I avevano ravvisato nell'assenza di una legge-quadro un impedimento all'attuazione del regionalismo differenziato e la stessa legge Calderoli, facendo salve le intese già avviate nelle precedenti legislature (art. 11), sembrava «nega[re] a se stessa quella qualifica»[10].

Una diversa conclusione sul punto avrebbe precluso – secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale[11] – ogni possibilità di *referendum* che, invece, è stata compiutamente vagliata dalla Consulta e ritenuta inammissibile in ragione sia della sopravvenuta oscurità dell'oggetto del quesito, a seguito delle numerose e complesse modifiche apportate alla l. n. 86/2024 dalla sent. n. 192 del 2024, sia della scarsa chiarezza – anch'essa sopravvenuta – delle finalità della richiesta referendaria. Quest'ultima, in particolare, alla luce dell'oscurità poc'anzi menzionata, avrebbe potuto condurre a «una radicale polarizzazione identitaria sull'autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull'art. 116, terzo comma, Cost., che non può essere oggetto di *referendum* abrogativo, ma solo di revisione costituzionale»[12]. Benché non costituzionalmente necessaria, la legge di attuazione del regionalismo differenziato si presenta tuttavia come meritevolmente finalizzata, nell'ottica della certezza del diritto, a «"guidare" e dare ordine al processo»[13] devolutivo.

Ciò posto, emerge un ulteriore nodo, se possibile ancor più delicato – non a caso opportunamente sollevato nell'ambito delle impugnazioni regionali – relativo alla possibilità che l'art. 116, co. 3, Cost., così come interpretato dalla legge di attuazione, si configuri quale strumento di alterazione *surrettizia* – elusiva del procedimento revisionale di cui all'art. 138 Cost. – del riparto di competenze codificato all'art. 117 Cost. e «ritenuto in via generale ottimale»[14] dal legislatore costituzionale.

Sul punto, la posizione assunta dalla Corte è inequivocabile: la legge di differenziazione, che per espressa previsione costituzionale deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, «è abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza […] con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni»[15]. Essa non può dunque avere ad oggetto *intere materie* e deve essere sorretta da una adeguata motivazione che tenga conto delle

---

[8] Ci si riferisce alle iniziative referendarie di origine popolare e regionale (Puglia, Toscana, Sardegna, Campania, Emilia-Romagna) di cui all'ordinanza del 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione.

[9] C. Cost., sent. n. 10 del 2025, *Considerato in diritto n. 6.3.* Analoghe conclusioni erano già state prospettate in dottrina, *ex multis*, cfr. A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, 1/2025, 1° gennaio 2025, vii.

[10] G. De Minico, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della L.n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2024, 152. In senso analogo v. anche la Relazione illustrativa al DDL Calderoli, ove a p. 4, si afferma che la legge «pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere».

[11] *Ex multis*: C. Cost., sent. nn. 50, 56 e 57 del 2022, n. 10 del 2020, nn. 15 e 16 del 2008 e n. 49 del 2000. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale nei giudizi di ammissibilità dei referendum, v. Corte Costituzionale – Servizio Studi, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum*, dicembre 2024.

[12] C. Cost., sent. n. 10 del 2025, *Considerato in diritto n. 10.*

[13] *Ibidem*, *Considerato in diritto n. 6.3*, ove si richiama C. Cost., sent. n. 10 del 2025, *Considerato in diritto n. 7.2*. Soluzione già prospettata in dottrina, fra gli altri, da E. Grosso, A. Poggi, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 8 novembre 2019, 2.

[14] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.3*.

[15] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 11.2*.

caratteristiche peculiari della specifica funzione e del contesto territoriale in cui avviene tale devoluzione, «in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta».

L'art. 116, co. 3, Cost. impone, pertanto, che il trasferimento «riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà»[16]. Anche qualora la devoluzione si fondi sulla relazione di *adaequatio rei et iuris*[17], resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, co. 1, Cost. nonché le competenze legislative trasversali dello Stato quali la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP, così come il potere sostitutivo di cui all'art. 120, co. 2, Cost.[18].

3. *«È una cosa integrale»: il principio di sussidiarietà nell'unità e indivisibilità della Repubblica*

Se l'art. 116, co. 3, Cost. «consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano» – che è «componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione»[19] – occorre chiedersi in che modo ed entro quali limiti costituzionali possa realizzarsi l'eventuale devoluzione differenziata di funzioni, nel quadro del regionalismo *cooperativo* italiano.

La Corte risponde all'interrogativo chiarendo come la differenziazione debba intendersi e svilupparsi non già quale «fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale», bensì quale «strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»[20].

Tale affermazione non esclude, tuttavia, il riconoscimento dell'inevitabile presenza, in qualsiasi sistema regionale, di elementi di competizione tra le Regioni, attraverso i quali ciascuna di esse, nell'ambito delle relative attribuzioni, è portata a seguire politiche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Ciononostante, non sfugge ai giudici costituzionali che «l'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori, che può anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia»[21].

La ripartizione delle funzioni deve conformarsi, in definitiva, «al modo migliore per realizzare i principi costituzionali»[22] tra i quali spiccano – con tutta evidenza – quelli di solidarietà, di eguaglianza sostanziale, di unità e pluralismo[23]. Secondo il giudice delle leggi, per preservare simultaneamente i concetti unitari e «non frammentabili» di popolo e nazione, da un lato, e il pluralismo istituzionale (e, quindi, l'autonomia politica delle Regioni), dall'altro, è imprescindibile chiarire due aspetti fondamentali: anzitutto, che la «cura delle esigenze unitarie sono affidate

[16] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.3*.
[17] L'espressione è utilizzata da C. Cost., sent. n. 168 del 2021, *Considerato in diritto n. 10.3*.
[18] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.3*.
[19] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4*.
[20] *Ibidem*.
[21] *Ibidem*.
[22] *Ibidem*.
[23] In questo senso, C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, 18/2024, nonché in questa *Rivista*, 2024, 3.

esclusivamente al Parlamento»[24]; in secondo luogo, che il nesso tra l'unità e indivisibilità della Repubblica e l'autonomia regionale (nella sua forma potenziata in virtù dell'art. 116, co. 3, Cost.) deve essere assicurato dalla sussidiarietà. Il principio sussidiario si configura, infatti, quale criterio-guida – considerato non «*ex parte principis*, bensì *ex parte populi*» – necessario per l'attribuzione delle funzioni fra i diversi livelli territoriali[25].

Ma la Corte non si ferma a sancire l'essenzialità del principio sussidiario, spingendosi ad individuare tre criteri funzionali a valutare in concreto l'adeguatezza dell'attribuzione di una funzione ad un determinato livello territoriale di governo e, dunque, la corretta direzione di attivazione – verso l'alto o verso il basso – dell'*ascensore* della sussidiarietà.

Il primo di tali criteri rimanda direttamente al principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, co. 2, Cost.) e consiste nella valutazione dell'efficacia e dell'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse. In virtù di tale criterio, l'attribuzione di una specifica funzione a un livello territoriale di governo più basso può considerarsi efficace ed efficiente allorquando permetta all'autorità pubblica «di conoscere più attentamente le peculiarità dell'ambiente in cui la funzione è svolta, di potersi meglio adeguare alle preferenze dei cittadini e alle condizioni locali, di monitorare gli effetti concreti dell'attività pubblica e procedere rapidamente a eventuali autocorrezioni, di realizzare più efficacemente sperimentazioni e innovazioni che permettono di migliorare la qualità o l'efficienza delle prestazioni pubbliche, di rendere più facile la promozione della sussidiarietà cosiddetta orizzontale»[26]. Il parametro così formulato si estende altresì alla positiva valutazione delle «conseguenze che derivano dall'allocazione della funzione sulla dimensione e sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici»[27].

Il secondo criterio attiene all'equità e viene declinato con specifico riferimento all'attribuzione alle diverse Regioni di funzioni pubbliche che implicano prestazioni a favore dei cittadini, con cui si garantiscono i loro diritti civili e sociali, riconoscendo l'esistenza di un «*trade-off* tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole punto di equilibrio, attraverso un'adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, evitando conseguenze negative in termini di diseguaglianze»[28]. In questo contesto, assumono particolare rilievo i principi costituzionali sanciti agli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., unitamente alle prerogative statali in materia di perequazione finanziaria, di determinazione dei LEP e di attuazione di interventi compensativi, nonché alla tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica[29].

Il terzo e ultimo criterio valorizza la responsabilità politica e la partecipazione democratica come principi fondamentali dell'ordinamento, che trovano nei livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata le sedi migliori per garantire l'effettività della responsabilità politica, a meno che non si tratti di funzioni strettamente interdipendenti al punto da necessitare una gestione unitaria e uniforme. Qui si manifesta plasticamente una preoccupazione espressa dalla Corte e destinata a fungere da monito al legislatore statale con riguardo agli aspetti finanziari connessi alla

[24] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.1*.

[25] *Ibidem*. In dottrina, già B. CARAVITA, *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sul federalismo* (disponibile su *Federalismi.it*), 2001, 16, secondo il quale una delle chiavi di lettura della riforma del Titolo V «è che essa può e deve trovare attuazione dal basso, in omaggio al principio di sussidiarietà».

[26] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.2.1*.

[27] *Ibidem*.

[28] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.2.2*.

[29] *Ibidem*.

differenziazione: «se esistono forti asimmetrie tra il "potere di spesa" decentrato e il "potere fiscale" accentrato c'è il pericolo dell'irresponsabilità finanziaria»[30].

Muovendo da tali considerazioni, integrate da un complesso articolato di argomentazioni – anche di respiro sovranazionale – esplicitate nel considerato in diritto n. 4.4 della sentenza, la Corte individua, all'interno dell'attuale ripartizione (*semplicemente*) ottimale delle competenze codificata all'art. 117 Cost., alcune materie con riferimento alle quali il riparto prefigurato dalla Costituzione deve ritenersi *particolarmente* ottimale. Segnatamente, il riferimento è alle seguenti materie di cui all'art. 116, co. 3, Cost.: commercio con l'estero; tutela dell'ambiente; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; professioni; ordinamento della comunicazione; e, infine, le norme generali sull'istruzione[31]. A tali materie – sostiene la Corte – afferiscono funzioni «il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà», sia per ragioni di ordine giuridico sia per motivi di natura tecnica o economica. Ne consegue che ogni eventuale richiesta di devoluzione in tali ambiti dovrà essere accompagnata e sorretta da un onore motivazionale *particolarmente* rafforzato[32].

4. *«Una struttura organizzata e compiuta»: la differenziazione regionale e l'orizzonte concettuale dei LEP*

Con riferimento al rapporto tra l'attuazione del regionalismo differenziato e la determinazione dei LEP, sancito all'art. 1, co. 2, della l. n. 86/2024, è opportuno precisare che tale disposizione non è stata oggetto della declaratoria di incostituzionalità nella parte in cui stabilisce che l'attribuzione di funzioni relative a materie (o ambiti di materie) riconducibili ai diritti civili e sociali da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale può avvenire solo previa determinazione dei LEP, nonché dei costi standard *ex* art. 4, co. 1, della legge impugnata. Ciò vale anche per i LEP connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119 Cost.

La sopracitata norma è stata investita dalla dichiarazione di illegittimità soltanto nella parte in cui prevede «[l]'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», anziché «[l]'attribuzione di *specifiche* funzioni»[33] (corsivo nostro). Al netto di tale correttivo terminologico, la Corte Costituzionale fa salva, dunque, l'intelaiatura legislativa che *subordina* l'attuazione del regionalismo differenziato alla previa determinazione dei LEP – invero, già presente nell'art. 1, co. 791, della legge n. 197/2022 – e ne amplifica la portata, ricordando come il titolo competenziale dei LEP sia attribuito dalla Costituzione allo Stato proprio «al fine di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali»[34]. L'«orizzonte concettuale dei LEP» deve identificarsi, quindi, nell'eguaglianza, ossia nell'esercizio del fondamentale compito affidato dalla Costituzione alla Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini,

[30] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.2.3*.

[31] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.4*.

[32] In dottrina, sull'onere motivazionale, cfr. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, n. spec. 7/2018, 324; G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023, 10 ss.; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 114.

[33] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 8.4.*

[34] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 14.*

impediscono il pieno sviluppo della persona umana», e non nella garanzia del «nucleo minimo del diritto».

Il giudice delle leggi perviene a tale conclusione facendo aggio, *in prims*, sui lavori preparatori della legge cost. n. 3/2001 nonché sul riferimento ai livelli essenziali contenuto nell'art. 120, co. 2, Cost., ove questi ultimi assurgono ad esemplificazione massima della primaria esigenza di «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» della Repubblica[35]. Pertanto, la determinazione dei LEP implica «una delicata scelta politica», da compiere secondo canoni di ragionevolezza e avendo riguardo alle risorse di bilancio effettivamente disponibili: trovano così risposta i numerosi dubbi sollevati in dottrina ed emersi emblematicamente nei lavori del CLEP[36].

In questo senso, la distinzione tra i livelli essenziali delle prestazioni e il nucleo minimo del diritto – apparentemente equivocata nella formulazione dell'ultimo capoverso dell'art. 1, co. 2, della legge Calderoli[37] – risulta dirimente per inquadrare correttamente la funzione specifica dei primi consentendo «di non svuotare di senso» la competenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.[38]. Mentre i livelli essenziali mirano a garantire uno standard uniforme nell'erogazione delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale alla luce delle risorse disponibili, il nucleo minimo rappresenta una soglia inderogabile, di diretta derivazione costituzionale, che deve essere assicurata a prescindere da valutazioni di natura finanziaria. I giudici costituzionali giungono, così, a una definizione *manualistica* dei LEP come «vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»[39]. Conseguentemente, la funzione di controllo della Corte Costituzionale potrà estendersi, per i LEP, «soltanto fino alla misura della garanzia del "contenuto essenziale del diritto"»[40]; mentre, con riferimento al nucleo minimo – non suscettibile di apprezzamento politico – il sindacato sarà *pieno*.

A partire da tale definizione, attraverso una lettura sistematica degli artt. 116, co. 3, e 117, co. 2, lett. *m)*, Cost., interpretati alla luce dei principi di solidarietà, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, co. 2, e 5 Cost.), si ricava che, nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata Regione, con riguardo a una specifica funzione che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, «debba previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà che [la] Corte ha declinato anche nel rapporto fra enti»[41].

Per tal via, si consolida in via definitiva il legame fra autonomia differenziata e LEP, da cui discendono una serie di corollari che non è possibile analizzare esaustivamente in questa sede.

---

[35] *Ibidem.*

[36] *Rapporto finale del Comitato tecnico scientifico per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, approvato nella seduta plenaria del 30 ottobre 2023, disponibile su *Federalismi.it*, 27/2023, 15 novembre 2023. I lavori del Comitato sono proseguiti nei mesi successivi, alla luce della proroga disposta dal d.P.C.M. 20 febbraio 2024, che ha esteso l'operatività dello stesso fino al 31 dicembre 2024, estendendo il lavoro istruttorio alle materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'art. 116, co. 3, Cost.

[37] Ci si riferisce alla seguente definizione dei livelli essenziali: «Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali» (art. 1, co. 2, della l. n. 86/2024).

[38] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 14.*

[39] *Ibidem.*

[40] M. Belletti, *Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato-cooperativo"*, in *Diritti Regionali*, 9 maggio 2023, 3.

[41] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 14.1*, ove si richiama anche C. Cost., sent. n. 355 del 1994.

Basti pensare, a mero titolo esemplificativo, all'interpretazione costituzionalmente orientata relativa degli artt. 3, co. 3, e 4, co. 2, della l. n. 86/2024 che individuano le materie legislativamente definite "no-LEP"[42] e regolano il trasferimento delle relative funzioni: anche in tali casi – precisa la Corte – non è possibile prescindere dalla valutazione concreta circa l'attinenza di una determinata funzione con i diritti civili e sociali. Laddove si attesti tale connessione, la devoluzione dovrà considerarsi possibile solo se *subordinata* alla previa determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard), che costituiscono «il necessario contrappeso della differenziazione, una "rete di protezione" che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»[43].

La sentenza n. 192 del 2024 si sofferma, infine, anche sulle modalità di determinazione dei LEP previste dall'art. 3 della l. n. 86/2024 che viene dichiarato incostituzionale nella parte in cui – *per relationem*, tramite il rimando all'art. 1, co. 791-801-bis, della l. n. 197/2022[44] – si limita a indicare criteri direttivi plurisettoriali e generici, anziché operare valutazioni e bilanciamenti specifici con riguardo a ciascuna materia[45]. Si rende di conseguenza indispensabile una riscrittura delle modalità di determinazione dei LEP[46], i quali – solo una volta effettivamente determinati (anche eventualmente tramite dPCM, entro i limiti fissati dal legislatore statale[47]) assumeranno la funzione di condizione abilitante per la devoluzione delle relative funzioni. Essi andranno altresì a costituire «una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali»[48], candidandosi ad operare, dunque, come uno strumento di *doppia* condizionalità, presidiata oltretutto dal potere sostitutivo di cui all'art. 120, co. 2, Cost.[49], insistendo sia sull'esercizio sia sulla devoluzione delle funzioni.

5. *«La cosa che è»: appunti conclusivi a margine dell'epifania*

Il regionalismo differenziato, contestualizzato nella sua relazione e nelle sue connessioni con la clausola di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m)*, Cost., si rivela – attraverso la sentenza n. 192 del 2024, consolidata dalla successiva sent. n. 10 del 2025 – per «la cosa che è».

---

[42] Sono definite materie «no-LEP» le seguenti: previdenza complementare e integrativa; professioni; organizzazione della giustizia di pace; rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; commercio con l'estero; protezione civile; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

[43] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 14.1*.

[44] Cfr. C. Cost., ord. n. 6 del 2025, con cui è stata disposta la correzione dell'errore materiale contenuto nel capo 13) del dispositivo della sent. n. 192 del 2024, relativo alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 3, co. 2, 4, 5, 6, 8 che viene circoscritta, coerentemente con il *Considerato in diritto n. 13.3*, all'inciso «secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197», mentre si conferma l'abrogazione integrale del co. 10.

[45] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 9.2.*

[46] L'indispensabilità di un intervento del legislatore statale è confermata da C. Cost. sent. n. 10 del 2025, *Considerato in diritto n. 10.2*, secondo cui «non c'è modo, attualmente, di individuare i LEP di cui alla suddetta legge n. 86 del 2024: i "nuovi" criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia».

[47] Sul punto appare condivisibile la lettura di A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustiziainsieme.it*, 29 gennaio 2025, secondo cui «il riferimento alla consolidata esperienza dei Lea in materia sanitaria, previsti dalla legge n. 502 del 1992 e specificati nei relativi patti intergovernativi (l'ultimo risale al 2008) e in appositi Dpcm, fa ritenere duplicabile questo schema misto di intervento anche in altre circostanze»; in senso analogo, C. TUBERTINI, *Le molte luci e le (poche, ma importanti) ombre della sentenza 192/2024 sulla determinazione dei LEP*, in *Diario di diritto pubblico*, 10 gennaio 2025.

[48] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 14.*

[49] È opportuno ricordare quanto affermato da C. Cost., sent. n. 168 del 2021, secondo cui la previsione di un potere sostitutivo statale espliciterebbe e confermerebbe che «il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali non prescinde dalla prova concreta della realizzazione di determinati interessi essenziali: si prefigura, infatti, la possibilità che queste possano giungere a limitare l'effettività dei diritti costituzionali; a mettere a rischio l'unità giuridica e/o economica della Repubblica; a esporre a responsabilità internazionale o comunitaria l'istituzione statale».

I giudici costituzionali lo inquadrano con precisione all'interno del più ampio sistema regionale italiano, confermando la definizione onnicomprensiva di quest'ultimo quale sistema verticale di divisione del potere *cooperativo* e non *duale*[50] e rinvenendo i tratti essenziali di tale caratterizzazione nel principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni[51] e nel concorso all'attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano. Essi elevano, inoltre, il principio di sussidiarietà a criterio-guida per la scelta della migliore ripartizione delle funzioni legislative e amministrative, da applicarsi secondo i parametri dell'efficacia e dell'efficienza, dell'equità e della responsabilità politica.

Si assiste a un'opera di ampia e articolata chiarezza – paragonabile, per importanza, alla sent. n. 303 del 2003[52] – che, spingendosi oltre il giudizio sulle questioni sollevate dalle difese regionali, fornisce, in filigrana, alcune indicazioni d'interesse anche per l'annosa tematica del "(non) modello"[53] costituzionale del regionalismo.

La questione è complessa e interroga, anzitutto, le funzioni *classiche* di un sistema regionale, ossia: garantire una distribuzione territoriale del potere quale presidio contro ogni forma di accentramento; e, secondo la nota definizione di Esposito, assicurare una forma di «autogoverno dei governati», attraverso livelli istituzionali che «costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà»[54], anche con riferimento all'autonomia finanziaria[55].

Invero, la separazione verticale dei poteri, nel panorama del regionalismo italiano, si è affermata e strutturata principalmente «in relazione all'organizzazione territoriale del sistema di *welfare* o alla questione della partecipazione democratica» mentre la funzione garantistico-libertaria, pur parzialmente prefigurata dai costituenti, «è rimasta ampiamente sullo sfondo»[56]. Il concetto di autonomia si sostanzia, in una simile prospettiva, nella facoltà di assumere un proprio indirizzo politico diverso da quello del governo centrale, più che nella possibilità di configurare un proprio ordine normativo[57]. A tal fine, il potere legislativo regionale assume, «per la naturale politicità della funzione legislativa»[58], il ruolo di principale strumento preposto all'inveramento dell'autonomia (e, quindi, della differenziazione) delle politiche regionali[59].

Osservando da vicino lo sviluppo concreto dell'esperienza delle Regioni italiane[60], che «finora hanno dato meno di quanto avessimo pensato»[61], non si può non rilevare come la legislazione regionale recente non si sia contraddistinta per una moltitudine di «esempi significativi da

---

[50] Cfr. G. DE MURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021, 13 ss.

[51] Sul tema, cfr. F. CORTESE, *Regioni e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 1/2023, 37 ss.; R. BIN, *Il principio di leale cooperazione tra i poteri dello Stato*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1/2001, 3 ss.

[52] In questo senso, A. MORRONE, *Lo stato regionale*, cit.

[53] L'espressione è di M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la 1^ Commissione – Affari costituzionali – del Senato della Repubblica*, 22 febbraio 2023.

[54] C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 80 ss.

[55] G. RIVOSECCHI, *Regioni, democrazia e finanza pubblica*, in *Le Regioni*, 2/2024, 284 ss.

[56] P. COSTA, *Separazione verticale dei poteri e libertà. A proposito di una relazione trascurata nel regionalismo italiano*, in Rivista AIC, 3/2022, 89 ss.

[57] *Ivi*, 103.

[58] G. RIVOSECCHI, *Regioni, democrazia e finanza pubblica*, cit., 283.

[59] Sull'importanza della funzione legislativa regionale, cfr. A. BARBERA, *Il «peccato originale» delle regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (curr.), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, 63; E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni per l'amministrazione... attraverso la Legislazione*, in *Le Regioni*, 1/2023, 117.

[60] Come suggerisce S. BARTOLE, *Regioni, dottrina e società civile*, in *Le Regioni*, 2/2024, 234.

[61] Così G. AMATO, *Regioni e istituzioni*, in *Le Regioni*, 2/2024, 263.

ricordare»[62], essendosi tradotta perlopiù in interventi derogativi dei vincoli posti dalle leggi nazionali, supplendo al tendenziale *depauperamento* della funzione legislativa attraverso una «galassia di atti diversamente denominati»[63]. Anche dopo la riforma del 2001, l'ente regionale si è atteggiato – salvi rari casi – come «centro di spesa per gli uffici e di erogazione di contributi con pretese finalità promozionali ma spesso disordinate fra loro e piuttosto soggette alla soddisfazione di interessi di parte che alla vera identificazione dei bisogni locali»[64].

A questa attitudine regionale si sono accompagnati gli interventi (sempre più) intrusivi del legislatore statale – avallati dalla giurisprudenza costituzionale – realizzati tramite l'applicazione del principio sussidiario all'esercizio della funzione legislativa, l'introduzione di normative di elevato dettaglio nella definizione dei principi fondamentali o ancora, attraverso l'esercizio *estensivo* di titoli competenziali (c.d. "trasversali") attribuiti alla potestà esclusiva statale, giustificati da un criterio finalistico ritenuto coerente con i principi costituzionali[65]. La legislazione territoriale, sia nelle materie concorrenti sia in quelle residuali, è stata così man mano relegata ad un ruolo «interstiziale»[66], consentendo il verificarsi di un progressivo «notevole indebolimento» persino «del "nucleo essenziale" dell'autonomia regionale»[67].

Per di più, occorre rilevare come nell'attuale assetto finanziario, ancora fortemente connotato dal principio della finanza derivata, sia sostanzialmente il legislatore statale a determinare, attraverso le proprie scelte allocative, l'estensione e la tipologia delle prestazioni che le Regioni sono effettivamente in grado di erogare. Secondo Rivosecchi, l'incidenza del dato finanziario «non soltanto non ha consentito agli enti sub-statali di identificare le funzioni per sviluppare vere e proprie politiche sulle prestazioni da fornire, ma ha amplificato i problemi di governo del sistema plurilivello, determinando spesso il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali e i diritti costituzionali»[68].

La sentenza n. 192 del 2024 sembra cristallizzare, nell'inquadramento della differenziazione *ex* art. 116, co. 3, Cost., questa complessiva traiettoria di sviluppo del regionalismo italiano, affermatasi in via di prassi, pur in assenza di un *preciso* modello costituzionale di riferimento. Un siffatto assestamento, se interpretato positivamente, potrebbe favorire – almeno in potenza – un rinnovato protagonismo regionale finalizzato a conferire, secondo l'intuizione di Mor, all'azione delle Regioni una funzione (*rectius*, capacità) politica capace di svilupparsi efficacemente nella dinamica tra interessi territoriali e agire amministrativo[69].

Se si considera infatti che le Regioni non sono titolari di porzioni di sovranità – come ricordato dalla Corte – né partecipano al processo legislativo statale e, quindi, alla più ampia definizione delle politiche pubbliche nazionali[70], appare ineludibile – e per certi versi auspicabile – ipotizzare un miglior adattamento del modello, che responsabilizzi tutti gli attori istituzionali coinvolti. Sarà

---

[62] R. BIN, *Regioni, democrazia, legislazione*, in *Le Regioni*, 2/2024, 251 ss.

[63] *Ivi*, 252.

[64] F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 134.

[65] In dottrina, *ex multis*: M. OLIVETTI, *Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo*, in Federalismi.it, 20/2022, 9 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione" delle materie: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2009, 1189 ss.; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in Rivista AIC, 4/2020, 316 ss.

[66] L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, Bologna, 1996, 301.

[67] P. COLASANTE, *La competenza concorrente in Italia fra neocentralismo statale e prospettive di riforma*, in Italian Papers on Federalism, 3/2014.

[68] G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in Federalismi.it, 4/2022, 859.

[69] Il riferimento è a G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano, 1974. Sul punto, cfr. A. POGGI, *La Regione come ente «amministrativo». Riflessioni in margine al pensiero di Gianfranco Mor*, in *Le Regioni*, 1/2023, 21 ss.

[70] Cfr. L. DURST, *L'organizzazione territoriale in Italia tra regionalismo e autonomia differenziata: un percorso degli ultimi venti anni*, in Nomos, 3/2024, 31 ss.

opportuno, nella transizione verso un sistema definitivamente[71] imperniato sui LEP («chiave di volta» per l'attuazione dei diritti fondamentali[72]), mettere adeguatamente a fuoco gli spazi disponibili – sul piano delle politiche e delle fonti – per un'autonomia regionale virtuosa che, tanto nelle materie già attribuite quanto in quelle eventualmente devolute, risulti rispettosa dei principi costituzionali e al contempo non relegata alla «sola possibilità di innalzare lo standard di tutela disciplinato dalla legislazione statale»[73].

In difetto di ciò, vi è il rischio che la differenziazione regionale *ex* art. 116, co. 3, Cost. *svelata* dalla sent. n. 192 del 2024, possa seguire, pur nella formale legittimità costituzionale, «altre logiche ed interessi rispetto a quelle da tempo assegnate al sistema delle autonomie»[74], volgendosi sostanzialmente verso obiettivi di (mero) carattere finanziario[75]. Un'interpretazione poco edificante della norma costituzionale che i giudici costituzionali sembrano voler prevenire e scongiurare tramite la previsione di un *doppio argine* rappresentato, da un lato, dalla richiesta di oneri motivazionali specifici per le richieste devolutive (con la conseguente sottoposizione delle leggi di differenziazione «ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale»[76]) e, dall'altro, dall'attuazione – ritenuta non più procrastinabile – dell'art. 119 Cost.[77].

Se la «calettatura» joyciana, operata dalla Corte, appare completa (e lungimirante), resta da osservare se la politica riuscirà nell'impresa di conferire al sistema di governo multilivello una rinnovata capacità e fiducia, quest'ultima fondamentale per «ogni ordinamento che non voglia smarrire i fondamenti della propria effettività»[78].

[71] I LEP rivestivano un ruolo centrale già nell'ambito del disegno del federalismo fiscale (l. n. 42/2009; d. lgs. n. 68/2011).

[72] G. SCACCIA, *Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2003, 541.

[73] P. COLASANTE, *La competenza concorrente in Italia*, cit., 7.

[74] C. BUZZACCHI, *Il regionalismo in cerca di un'identità*, in *Diario di diritto pubblico*, 24 luglio 2024.

[75] Esprimono analoghe preoccupazioni, fra gli altri, A. MORRONE, *Lo stato regionale*, cit.; C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza*, cit.

[76] C. Cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto n. 4.4.*

[77] In proposito, cfr. M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2023, 110 ss.

[78] P. COSTA, *Separazione verticale dei poteri e libertà*, cit., 96.

Allegra Dominici*

La centralità teorico-pratica dei livelli essenziali delle prestazioni nel quadro dei rapporti attuali tra Stato e Regioni

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: il doppio volto dei Livelli Essenziali – 2. La definizione del LEP nell'ambito dell'attuazione del terzo comma dell'art 116 Cost. – 3. Il ruolo dei LEP nella governance del PNRR: una cooperazione esecutiva – 4. Riflessioni conclusive.

The Essential Levels of Services constitute a title of exclusive competence of the State, introduced to ensure a balance between the need for uniformity in the protection of rights and the need for autonomy coming from the territories, introducing itself in a complex regulatory landscape characterised by a plurality of legislative actors.

Against this backdrop, there is an abundance of Court jurisprudence that, following the affirmation of the transversal nature of this matter, has resorted to it to justify interventions by the State that invade the sphere of competence reserved to the regions.

The contribution proposes to analyse this two-dimensionality that characterises the OEL clause set in the most current context in which the determination of the Essential Levels is assumed as a pre-requisite for being able to reach the agreement aimed at acquiring greater autonomy for the region and, on the other hand, as a competency title recalled by the PNRR governance decree to justify a highly centralised management of the Plan.

1. *Considerazioni introduttive: il doppio volto dei Livelli Essenziali*

Si è parlato in dottrina di "federalismo dei diritti" per descrivere la situazione fattuale, tipica degli stati compositi, in cui all'esigenza di garantire un'uniformità nella tutela dei diritti fondamentali si contrappone quella di assicurare un effettivo margine di manovra alle autonomie territoriali. Una questione dottrinale a lungo dibattuta che ad oggi rinnova la sua piena centralità a seguito dell'approvazione della legge volta a disciplinare le modalità attraverso cui le Regioni a statuto ordinario possono ottenere forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116 co 3 Costituzione. La disposizione di cui si discute è stata introdotta attraverso la l. cost 3 del 2001, la quale, operando una modifica sostanziale relativa a numerose disposizioni della Costituzione ha interamente rinnovato il Titolo V della Carta, operando una "rivoluzione copernicana" nell'ambito dei rapporti tra Stato e regioni[1]. Una riforma controversa di forte ispirazione federale[2], le cui principali innovazioni sono riconducibili alla delineazione di un sistema

* Dottoranda di ricerca in *Global Studies: economy, society and law* presso l'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".

[1] Per una completa ricostruzione storica del regionalismo italiano, dalla discussione in Costituente, alle riforme di attuazione del c.d. primo regionalismo, sino all'analisi delle criticità concernenti l'attuazione della riforma del 2001 Cfr. L. CALIFANO, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 10, 2022.

[2] Utile sottolineare la parziale disarmonia tra Costituzione scritta e Costituzione vivente relativamente all'ideologia di stampo federale culminante con le stagioni di riforme degli anni '90 e culminante con la Riforma del Titolo V del 2001 (l. cost. 3/2001), mitigata a seguito di una costante giurisprudenza costituzionale il cui orientamento ha individuato nei principi di leale collaborazione, solidarietà territoriale, unità ed indivisibilità della Repubblica, i cardini fondamentali dello Stato italiano, mitigando, in tal senso, la portata innovativa della Riforma cfr. G. M. SALERNO, *Leale collaborazione*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I Tematici, Potere e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2023; in cui l'A. definisce il principio di leale collaborazione "il cruciale canone di interrelazione e di raccordo tra l'esercizio dei poteri statali e lo svolgimento dei poteri regionali", il cui ruolo e la cui importanza emerge in maniera

di rapporti più favorevole alle regioni[3]. Attraverso tale riforma si è introdotta la possibilità di vedersi riconosciute "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per le regioni a statuto ordinario prevista dal terzo comma dell'articolo 116 Cost. Una disposizione che pare essere potenzialmente idonea ad introdurre - o, secondo alcuni, rafforzare le già esistenti – diseguaglianze tra i diversi territori, producendo criticità, non già tanto relative al principio di unitarietà ed indivisibilità della Repubblica[4], quanto piuttosto con l'essenza solidaristica ed egalitaria che permea non solo l'intero Titolo V ma che si struttura quale cardine assoluto del Testo costituzionale nella sua interezza[5].

In tale contesto, la tutela dei diritti fondamentali viene ad assumere un ruolo emblematico[6] posta la storica complessità rinvenibile nell'ambito di Stati composti relativa al rapporto tra esigenze di eguaglianza e differenziazione[7]. Un bilanciamento che trova una precisa collocazione sistemica nella "soluzione illuminante"[8] del quadro costituzionale con la previsione del titolo competenziale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali di cui l'articolo 117, co. II, lett m)[9].

Una disposizione caratterizzata da un'intrinseca bidimensionalità, rinvenendo, nel suo carattere "trasversale", il suo tratto distintivo più rilevante. La stessa Corte costituzionale, a partire dalla celebre sentenza n. 282 del 2002, definendo la determinazione dei Lep quale "materia trasversale"

---

significativa nella stagione del secondo regionalismo (post riforma 3/2001) contribuendo ad armonizzare il quadro costituzionale riformato in senso di continuità con il precedente.

[3] Tra le modifiche più rilevanti dal punto di vista dell'ideologia "federale" fondativa della stessa riforma è possibile annoverare: la clausola di sussidiarietà a favore delle regioni; l'eliminazione dal Testo dell'interesse nazionale, e la scomparsa del controllo preventivo sugli atti regionali.

[4] Necessario sottolineare l'imprescindibile collegamento sussistente tra il principio fondamentale di cui l'articolo 5 della Costituzione - nella sua duplice versione di garante di unità ed indivisibilità ed anche del pluralismo territoriale – con l'articolo 3; "il rapporto dell'art 5 con l'art 3 è tra i più aperti all'evoluzione della forma di Stato. il progressivo rafforzamento delle autonomie territoriali, soprattutto nell'ipotesi in cui queste dovessero assumere un assetto federale, potrebbe mettere a rischio l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale" così R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione, vol. I,* UTET giuridica, Milano, 136 s.

[5] A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei Livelli Essenziali delle Prestazioni,* in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale*. *Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003,* Giappichelli editore, Torino, 2004, 80 ss.; in cui l'A. a proposito dell'allora possibile attuazione del co. 3 art 116 Cost., precisa che "Sono soprattutto le strutture della solidarietà e dell'eguaglianza (sostanziale) a venire in gioco in questa fase di cambiamento"; preoccupazione avvertita altresì da parte della Corte costituzionale, quest'ultima nel comunicato stampa che ha preceduto la nota sentenza n. 192 del 2024 con cui ha giudicato la costituzionalità della legge n. 86 del 2024 (recante le disposizioni di attuazione per la c.d. autonomia differenziata) ha ritenuto necessario riportare la disposizione di cui il terzo comma dell'articolo 116 "all'interno della forma di Stato italiana" intendendosi con tale locuzione, ad assicurare la giusta effettività ai meccanismi che assicurano l'uguaglianza nella tutela dei diritti, la cui uniformità deve permeare l'intero territorio nazionale; cfr. E. BALBONI, *Un esigente ed ambizioso manuale perl'uso dell'autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *Astrid online*, 2024, 18.

[6] "L'unità e indivisibilità della Repubblica si fondano sul riconoscimento dell'unità del popolo, a cui l'art. 1, secondo comma, Cost. attribuisce la titolarità della sovranità. La Costituzione riconosce e garantisce il pluralismo (…) che si riflette anche sul piano istituzionale (art. 5 e 114 Cost.)" così C. Cost. sent. n. 192 del 2024 cons. in diritto n. 4.

[7] G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di uguaglianza*, Jovene editore, 2024.

[8] Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione,* in *Politica del diritto,* 3/2002, 345ss.

[9] L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co.,* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET Giuridica, Milano, 2227 ss.; l'A. definisce la competenza di cui la lett. m.), co II, art. 117 come "principio valvola" in forza del quale "nessuna competenza regionale che attenga ai diritti può dirsi esclusiva"; sottolineando come, nell'ambito del Testo costituzionale italiano il ruolo assunto da tale previsione si inserisca in una tendenza coerente ai modelli di Stati composti in cui "il principio unitario si esprime nell'esistenza di un nucleo di uguaglianza nei diritti che consenta il mantenimento di una cittadinanza nazionale".

ne ha consentito un utilizzo strumentale che, nel corso degli anni, si è rivelato idoneo a fornire un fondamento giustificativo ad eventuali interventi statali incidenti nelle competenze delle regioni[10].

Per cui, sebbene nella sua versione scritta, la competenza circa la determinazione dei livelli essenziali risponde all'esigenza di garantire un bilanciamento in cui un ruolo rilevante è attribuito alla necessaria ed effettiva tutela delle autonomie territoriali; calata nel suo contesto più concreto, è possibile verificare come, tale disposizione – in forza del suo carattere trasversale – sia stata invero utilizzata come ragione giustificativa di un intervento statale incidente nelle competenze delle regioni.

Una bidimensionalità che, calata nel dibattito regionale odierno, trova la sua espressione più vivace. Da un lato, se alla determinazione dei livelli essenziali viene riconosciuto un ruolo cruciale nell'ambito della normativa di attuazione dell'autonomia differenziata, quale meccanismo idoneo ad assicurare il bilanciamento tra uguaglianza- uniformità dei diritti ed istanze di autonomia[11]; la medesima disposizione è stata richiamata nel primo decreto *governance* del PNRR come titolo di competenza giustificativo di un accentramento nelle mani dell'Esecutivo nazionale[12].

Con le riflessioni che seguiranno si tenterà dunque di analizzare questa bi-dimensionalità delle funzioni relative alla determinazione dei LEP, prendendo le mosse dalla procedura prevista dalla legge n. 86 del 2024 in cui tale procedimento viene ad essere configurato quale pre-requisito per poter giungere alle procedure negoziali con le regioni interessate[13], volto ad assicurare il vincolo di scopo sussistente tra Autonomie territoriali e tutela dei diritti[14].

Una riflessione che non può prescindere dall'analisi dell'ulteriore sfida dinanzi a cui si trova ad oggi il regionalismo italiano, ossia la declinazione esecutiva che assume il principio di leale cooperazione nell'ambito dei rapporti tra Stato e regioni relativo alla *governance* del PNRR, in cui il richiamo alla competenza della determinazione dei LEP viene ad assumere una ragione giustificativa opposta. Nel decreto n. 77 del 2021 il primo articolo riconduce la *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale di cui: rapporti con l'Unione Europea e determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti diritti civili e sociali[15] escludendo *de facto* le regioni da qualsiasi tipo di coinvolgimento in sede decisionale, relegando queste ultime ad un ruolo attuativo, di cui si dirà poi, costituendo un sistema che pare proiettarsi verso ciò che è stata definita una "cooperazione esecutiva".

---

[10] "è stato segnalato che a seguito della riforma del Titolo V si è assistito ad un fenomeno che è stato definito paradossale da chi ha rilevato che, a fronte di una revisione dell'impianto costituzionale dichiaratamente volta ad ampliare le sfere di autonomia regionali, i moti centripeti" non si sono arrestati così G. M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra Stato e regioni)*, cit., 307.

[11] *Infra* § 2.

[12] *Infra* § 3.

[13] S. MABELLINI, *La solidarietà tra i territori alla prova del regionalismo differenziato,* in *Rivista di Diritti Comparati*, special issue V, 2024; in senso parzialmente difforme A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del regionalismo differenziato*, in Italian Papers on Federalism, 1/2023, secondo l'A. la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni non si configura come pre-condizione giuridica all'attuazione del terzo comma dell'art 116 Cost. quanto piuttosto come "condizione politica".

[14] "Per un verso, infatti, ulteriormente avvalora il ruolo di prima grandezza che nelle dinamiche complessive di ordine istituzionale e normativo l'autonomia può (e, secondo modello, deve) giocare al servizio dei diritti fondamentali e, per ciò stesso, al servizio della Costituzione e dei valori cui essa dà voce, concorrendo fattivamente al loro inveramento nell'esperienza" Così A. RUGGERI, *L'autonomia territoriale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 189.

[15] Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza viene previsto e dal Reg. Ue 241/2021 nell'ambito del finanziamento Next Gen EU; cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in Federalismi.it, 1/2022.

2. *La definizione dei LEP nell'ambito dell'attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.*

L'inserimento nell'articolo 117 Costituzione del titolo competenziale della determinazione dei Livelli Essenziali delle prestazioni quale materia esclusiva statale, rappresenta una delle novità portate dalla riforma costituzionale del 2001.

Una riforma che, sebbene sostenuta da un'ideologia che mirava a rafforzare il ruolo delle autonomie in senso più competitivo, è stata successivamente riportata - a seguito di un'univoca giurisprudenza costituzionale[16] - nell'ambito di un sistema tendenzialmente stato-centrico caratterizzato dalla presenza di strumenti di cooperazione, dando vita ad una costituzione materiale parzialmente discostante dalla sua versione scritta.

A seguito della riforma del 2001 si rendeva dunque necessaria la ricerca di un nuovo bilanciamento tra dinamiche competitive producenti situazioni di disuguaglianza e differenziazione tra territori pur mantenendo salda l'uniformità "degli strumenti di realizzazione di valori come l'eguaglianza, la solidarietà, la dignità umana"[17].

L'art. 117 co. 2 lett m) Cost. si introduce in questa trama complessa assumendo le vesti di elemento chiave attraverso il quale il principio di unità della Repubblica viene declinato nella sua dimensione sociale ed egalitaria: unità quale sinonimo di coesione non solo giuridica ed economica[18] ma anche composta di quei valori costitutivi l'essenza autentica ed assoluta della nostra identità costituzionale.

Il titolo competenziale di cui si tratta da alcuni è stato letto come cardine su cui si fondano la prima parte, relativa ai diritti, con la seconda – organizzativa - del nostro Testo costituzionale[19], ma è stata una giurisprudenza costituzionale costante[20] a definire la trasversalità quale tratto costitutivo essenziale. Una "materia scopo" che consente allo Stato di far valere le esigenze di uniformità ogni qual volta queste si riferiscano a diritti sociali, politici e civili degli individui[21].

Ed è proprio la medesima disposizione che conferma la propria centralità nell'assetto dei rapporti tra Stato e regioni nell'ambito della – fino a quel tempo solo promessa – attuazione della c.d. autonomia differenziata. La rinnovata necessità di stabilire un equilibrio tra esigenze di autonomia ed uniformità pare dunque soddisfarsi – quantomeno sul piano teorico - nella centralità che la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni assume nell'ambito del procedimento di attuazione di cui la legge n. 86 del 2024.

La centralità della determinazione dei livelli essenziali deriva anzitutto dalla disposizione di cui la legge di Bilancio del 2023[22], nella misura in cui proprio questa legge non solo rappresenta uno

[16] *Ex plurimis* sentt. nn. 206/2002; 304/2002; 365/2007 C. cost.;

[17] A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico*, op.cit.

[18] *Ex* art. 120 co 2 Cost..

[19] C. PINELLI, *I Livelli Essenziali delle Prestazioni, Federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati. 57° Convegno di Studi amministrativi*, Varenna, 22-24 settembre 2011.

[20] *Ex plurimis* sent. n. 282/2002; n. 303/2003 C. cost

[21] Sulle materie trasversali cfr. F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla 407 del 2002*, in *Giur. Cost.,* 2002; G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione,* in Federalismi.it, 25/2022.

[22] La centralità sul piano normativo nell'ambito del procedimento di attuazione del co 3 art 116 Cost. deriva anzitutto dall'art 1 co 791 ss. della legge n. 197 del 2022 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) il quale istituisce una Cabina di regia per la determinazione dei LEP; sull'attività del Comitato si veda L. VIOLINI, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione alla luce dei lavori del CLEP*, in Federalismi.it, 2024; V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del "Rapporto finale" del Comitato per l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni*, in Federalismi.it, 15/2024.

dei pochi tentativi di definire la suddetta materia a livello normativo[23], ma tenta di disciplinarne le modalità di intervento "*al fine della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione*"[24]. A tal fine le disposizioni successive si occupano di istituire una Cabina di regia centrale, la quale, attraverso il supporto fornito dalla Commissione per i fabbisogni standard nonché il Comitato per la definizione dei Lep[25] , viene incaricata di individuare i Livelli essenziali al fine di dare attuazione alla disposizione costituzionale contenuta nel terzo comma dell'articolo 116 del testo costituzionale.

La centralità della garanzia di una tutela uniforme dei diritti viene riflessa nel pregiudiziale rilievo che, il processo determinativo dei Livelli Essenziali delle prestazioni, occupa nell'ambito del regionalismo differenziato, o asimmetrico che dir si voglia[26].

Un rilievo pregiudiziale disposto a livello normativo che, sebbene idoneo a tradurre in legge la primaria importanza che la tutela omogenea dei diritti fondamentali occupa nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale[27], non trova invero la medesima fortuna sul piano concreto.

Alla stregua della conclusione dei lavori del CLEP[28], due sono le considerazioni critiche che la dottrina ha messo in rilievo, la prima, ossia l'eccessivo tecnicismo utilizzato nella definizione dei Lep, che si riflette nella seconda, rappresentata da una marginalizzazione eccessiva del ruolo del Parlamento.

Partendo dal principio, a discapito di quanto sin qui detto, i Livelli essenziali delle prestazioni, stando a tenore dei lavori conclusivi del Comitato, paiono aver perduto quella anima garantista che ne delineava la natura di strumento a tutela dei diritti fondamentali traducendosi in strumenti amministrativi-finanziari[29]. Una conclusione che trova riscontro anche nella scelta dello strumento originariamente previsto per tale definizione: ossia il DPCM[30].

L'utilizzo di tale strumento para-normativo pare essere stridente con l'assetto costituzionale della materia sia sotto l'aspetto sostanziale, provocando un'eccessiva tecnicità dei Livelli essenziali delle prestazioni, sminuiti a mero adempimento finanziario piuttosto che strumento di garanzia della tutela dei diritti; sia sotto l'aspetto formale, provocando in tale maniera uno squilibrio del potere decisorio, marginalizzando il ruolo delle Camere ed evitando il possibile sindacato della Corte.

Sebbene in sede di dibattito parlamentare si sia tentato di porre rimedio a tale discrasia attraverso la previsione che richiede, nella versione della norma ad oggi in vigore, l'utilizzo del diverso strumento del decreto legislativo, per molti tale rimedio si è dimostrato esclusivamente

---

[23] Legge n. 197 del 2022 co 791 definisce i Livelli essenziali delle prestazioni quali "*quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali*".

[24] Legge n. 197 del 2022 co 791.

[25] Istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023.

[26] Dossier XIX Legislatura, *Disposizioni per l'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 3 maggio 2023, A.S. 615.

[27] A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico,* in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, atti del seminario di Padova svoltosi il 6-7 giugno 2003,* Giappichelli editore, Torino, 80 ss.

[28] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, presentato il 30 ottobre 2023 dal Prof. Sabino Cassese, in *Federalismi.it*, n. 27/2023.

[29] Così V. TONDI DELLA MURA, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul "Rapporto finale" del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in Nuove Autonomie, 1/2024; M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile?*, in Rivista AIC, 5/2023.

[30] Per uno studio approfondito si veda M. RUBECHI, *I Decreti del Presidente*, *Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli editore, Torino, 2022.

apparente per due ordini di ragioni: in primo luogo perché i decreti legislativi, a tenore della modifica della normativa, sono disposti esclusivamente *pro futuro*, lasciando salvi gli effetti delle scelte compiute attraverso i precedenti DPCM[31], e, in secondo luogo, si continua a riservare uno spazio centrale a tale strumento amministrativo prevedendone l'utilizzo ai fini di aggiornare i Lep precedentemente definiti con decreto legislativo[32].

La normativa di cui si discute non è stata risparmiata da numerose criticità sollevate dalla dottrina e dalle forze politiche, le quali, per ragioni di spazio non è possibile analizzare. Soffermandosi sulle due summenzionate, pare utile analizzare – seppur brevemente – in che modo la Consulta, chiamata a giudicare la legittimità costituzionale della legge di attuazione n. 86/2024, si è soffermata in particolar modo.

La Corte con la recente sentenza n. 192 del 2024 affrontando e modificando i tre punti chiave[33] della legge n. 86 del 2024 riporta il regionalismo dai tratti divisivi, nell'ambito di una differenziazione dall'anima cooperativa, coerente con la forma di Stato delineata dalla nostra Costituzione. La Consulta si pronuncia sui punti relativi alla possibilità di trasferire alle competenze regionali intere materie anziché specifiche funzioni, la marginalizzazione del Parlamento nel procedimento di trasferimento delle funzioni e della determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, ed, infine, il sistema finanziario destinato a reggere l'autonomia differenziata.

Per ragioni di spazio mi limiterò a soffermare la mia attenzione, seppur brevemente, alla questione principale del presente studio: la dinamica della determinazione dei Lep nell'ambito della decisione del Giudice delle Leggi.

La questione viene suddivisa in due parti della sentenza, l'una riguardante un'analisi prettamente formale riservata alla tipologia di fonte del diritto utilizzata, l'altra più sostanziale, riferita alla definizione e finalità degli stessi Lep.

La dinamica concernente le fonti del diritto utilizzate nel processo di determinazione-aggiornamento dei Livelli essenziali viene ricondotta alla violazione – dapprima denunciata e successivamente accertata – dell'articolo 76 Costituzione. L'articolo 1 della legge sottoposta al sindacato, nella misura in cui stabilisce che la determinazione dei Lep debba avvenire con uno o più decreti legislativi, si riteneva carente di quei "principi e criteri direttivi" richiesti dal testo costituzionale, poiché essi si ritenevano determinati attraverso il richiamo al disposto normativo di cui all'art. 1 co 791 ss. della l.n. 197 del 2022[34].

Sul fronte della eventuale modifica e/o aggiornamento dei Lep definiti con decreto legislativo, la stessa legge affida tale attività al diverso strumento del DPCM. Espediente anch'esso cassato dalla Consulta poiché ritenuto oltre che illogico[35] anche costituzionalmente illegittimo.

---

[31] *Ex* art. 3, comma 9, l.n. 86/2024.

[32] *Ex* art 3, comma 7, l.n. 86/2024.

[33] Così E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *astridonline.it*, 18/2024.

[34] *Ex* co 791 l.n. 197 del 2022 "Il presente comma (…) disciplina la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, (…) quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce il nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegato al Piano nazionale di ripresa e resilienza(…). L'attribuzione di ulteriori e particolari condizioni di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione relativa a materie o ambiti di materie riferibili (…) ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)".

[35] "*L'art. 3, comma 1 (scrutinato nel punto 9.2) conferisce una delega legislativa per la determinazione dei LEP. L'art. 3, comma 7, prevede che questi futuri decreti legislativi possano essere modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un d.P.C.m. Tale meccanismo risulta altamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema delle fonti (…) L'art. 3, comma 7, non può disporre della forza dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, perché essi ancora non esistono.*

Sul versante "sostanziale", circa la natura e lo scopo dei Livelli Essenziali, la Corte muove da una statuizione fondamentale: ossia la diversità tra Lep e nucleo minimo del diritto. Mentre quest'ultimo è un limite derivante direttamente dal testo costituzionale, la cui tutela non può essere finanziariamente condizionata, i Livelli essenziali risultano essere il frutto di un bilanciamento, espressione della scelta politica da cui deriva la loro determinazione: "un vincolo per il legislatore regionale, tenendo conto delle risorse disponibili"[36].

Alla stregua delle indicazioni della Corte possiamo dunque analizzare la normativa di attuazione sotto una differente luce che pare rendere le disposizioni in essa contenute seppur maggiormente comprensibili, ancora non esenti da critiche.

Distinguendo ontologicamente la tutela costituzionale, garantita per il nucleo minimo dei diritti, da quella dei Livelli essenziali concernenti le prestazioni relative a diritti civili e sociali, che la Corte riserva al Legislatore, il Giudice delle Leggi pare suffragare la scelta di "indicizzare" i Lep i quali, per la loro natura intrinseca, inevitabilmente risultano essere connessi a fattori economici.

Tuttavia tale distinzione sostanziale non consente di esautorare il Parlamento dal suo naturale compito di decisore politico, in quanto, a tenore degli stessi Giudici "i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti ed esigenze finanziarie e anche i diversi diritti tra loro"[37].

A tenore delle indicazioni della Corte pare potersi dunque dire che, posto il rilievo pratico che rende la determinazione dei Lep un procedimento decisorio tecnico-finanziario, tale connotazione invero, non può tradursi in una completa esternalizzazione del "ruolo compromissorio del Parlamento"[38] in quanto la natura politica della materia di cui l'art 117, secondo comma, lett. m) Cost. – in quanto presuppone un bilanciamento tra diritti ed esigenze aventi pari rilievo costituzionale – non può che essere il risultato di un lavoro che trova il suo baricentro nel dibattito assembleare del Parlamento.

Ciò che la Corte si occupa di evidenziare è la perdita del rilievo finalistico che la determinazione di tali Livelli doveva possedere nell'ambito dell'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 Costituzione. Sebbene dunque sia stata riconosciuta l'anima amministrativa di questo strumento – essendo imprescindibile il collegamento finanziario – si ritiene necessario che il procedimento determinativo mantenga la sua sede all'interno dell'Assemblea legislativa così come si rende necessario che tale procedimento venga completato non perdendo di vista la finalità per cui è stato previsto.

3. *Il ruolo dei LEP nella Governance del PNRR: una cooperazione esecutiva*

Una riflessione sulla natura e sul centrale rilievo dei Livelli Essenziali nell'assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo non può prescindere dall'analizzarne il suo duplice volto.

È stato infatti messo in evidenza in dottrina come, la definizione dei Lep, quale titolo di competenza esclusivo statale, nonché materia "scopo" definita anche trasversale[39], possieda una

---

Dunque, la norma impugnata configura il d.P.C.m. come una fonte primaria, essendo abilitato a modificare un decreto legislativo per forza propria. L'art. 3, comma 7, prevedendo contraddittoriamente che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con un atto sub-legislativo, viola l'art. 3 della Costituzione" sent. n. 192 del 2024, cons. in diritto punto 13.2 Corte cost..

[36] Sent. n. 192/2024, cons. in diritto 14.1.

[37] Sent. n. 192/2023, cons. in diritto 9.2.

[38] V. TONDI DELLE MURA, *I LEP sulle montagne russe,* op. cit.

[39] Sul carattere di materia trasversale dei LEP, la Corte afferma che "*non si tratta di materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni*

doppia natura[40]: se da un lato è pacifica la strumentalità della disposizione di cui il secondo comma, lett. m), dell'articolo 117 Costituzione alla garanzia di una tutela uniforme dei diritti fondamentali, tale da assicurare quella coesione sociale ed egalitaria che regge l'intero tessuto costituzionale; dall'altro lato, è proprio il suo carattere trasversale[41] – idoneo ad incidere su livelli di competenza astrattamente riconducibili al livello regionale – che rende tale disposizione strumentale ad arginare le competenze delle regioni ogni qual volta la differenziazione possa considerarsi eccessiva, e conseguentemente dannosa, per la tenuta dell'ordinamento.

Si è infatti parlato, con riferimento alla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, della modalità attraverso cui la clausola dell'interesse nazionale[42], sebbene non più normativamente prevista, torna a ricevere una garanzia.

Questa seconda dimensione relativa alla funzionalità dei Lep emerge con particolare riferimento alla seconda grande ed attuale sfida del regionalismo italiano ossia la gestione, il coordinamento e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza[43].

Il PNRR incide nell'ambito dell'assetto dei rapporti Stato-regioni secondo un duplice aspetto: da un lato, prevedendo *milestones* riferibili a tematiche prettamente regionali e locali[44], e dall'altro, nell'assetto di *governance*, nella misura in cui quest'ultima pare delineare una assoluta centralità dell'esecutivo, a discapito non solo del ruolo dell'Assemblea, ma anche dal punto di vista della leale collaborazione che pare assumere, a tenore della normativa, un caratterizzazione meramente esecutiva[45].

Tale centralizzazione, che pare ricalcare la gestione normativa-istituzionale adottata durante il periodo emergenziale della pandemia, trova giustificazione nella disposizione dell'articolo 1 del decreto *governance* n. 77 del 2021[46], la quale offre una base normativa a tale centralizzazione

---

garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle", Sent. n. 282 del 2002 C. cost., in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002.

[40] M. BELLETTI, "*Livelli essenziali delle prestazioni" e "coordinamento della finanza pubblica"*, in C. BOTTARI (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, *Quaderni di Sanità pubblica,* Maggioli editore, Rimini.

[41] A. CATELANI, *L'ordinamento regionale*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXVIII, 130 ss., CEDAM, 2006; secondo il quale la competenza esclusiva statale della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, fa comprendere come (il limite dell'interesse nazionale), lungi dall'essere assente, ha solo ricevuto una diversa e forse più efficace formulazione che lo rende in grado di condizionare integralmente l'operato degli organi legislativi regionali. Si tratta di una materia trasversale, i cui contenuti sono di fatto, almeno potenzialmente, illimitati, ed in grado di svuotare pertanto di ogni loro contenuto sia la potestà legislativa residuale che quella concorrente delle Regioni"; sulla potenzialità espansiva dell'art. 117, co II lett. m) si veda anche L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, op. cit., 2004; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, 2° comma, lett.m) della Costituzione*, op cit. 2002.

[42] A tal proposito si veda A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2001; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni,* 2001.

[43] G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni,* 4/2021.

[44] Il Piano si organizza attraverso la previsione di Missioni tra cui: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca, Coesione e inclusione; Salute. Nell'ambito di ciascuna di queste, ma in particolar modo nella Missione n. 5 "Coesione e inclusione" in cui espressamente si richiama la necessità di ridurre il divario tra i territori, si prevedono interventi volti ad interferire in ambiti di competenza regionale o comunque che richiamano interessi locali, cfr. Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, 2021.

[45] A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in Osservatorio AIC, 1/2024.

[46] L'articolo 1, co. 3 del d.l. 77/2021 recita "Le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a), della Costituzione e definiscono ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m)della Costituzioni i livelli

attraverso il richiamo di due disposizioni di cui l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione. In primo luogo, la gestione del Piano viene ricondotta alla competenza esclusiva statale dei "Rapporti dello Stato con l'Unione Europea" di cui la lett. a), co. II, art. 117 Cost., e, in secondo luogo, viene previsto che le disposizioni del decreto "definiscono" i Livelli essenziali delle prestazioni di cui la lett. m), secondo comma dell'art. 117 Cost.

Attraverso il richiamo delle disposizioni di cui il secondo comma dell'art 117 Cost., il legislatore ha *de facto* suffragato la tendenza centralista a favore dell'esecutivo e, in particolare, con il richiamo alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni pare aver relegato le Regioni, nell'ambito della *governance* del Piano, ad un ruolo meramente attuativo, nonostante le varie materie oggetto di investimenti e/o interventi statali siano quelle rientranti nella competenza legislativa concorrente o regionale[47].

Emblematico, dal punto di vista del ruolo regionale nell'ambito della governance del PNRR, la previsione di cui l'articolo 12 del d.l. 77 del 2021 la quale prevede un (ulteriore)[48] potere sostitutivo dello Stato, che trova la sua ragion d'essere nello scongiurare il rischio di inadempimento ovvero di ritardo nell'adempimento degli obblighi di esecuzione affidate alle Autorità regionali in qualità di soggetti attuatori[49].

Un sistema di governance che, sebbene parzialmente riformato con il secondo d.l. 13/2023, pare riproporre una narrativa pre-riforma in cui, in nome di obblighi e delle tempistiche e degli impegni assunti a livello Europeo, il Governo delinea un sistema di g*overnance* centralizzato in cui la leale collaborazione con gli enti territoriale assume caratteri esecutivi. Tutto ciò attraverso il richiamo alla disposizione relativa alla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, il cui carattere di materia trasversale ha consentito un'espansione della competenza statale anche in ambiti riconducibili ad interessi prettamente locali.

4. Riflessioni conclusive

Le riflessioni sin qui svolte ci consentono di identificare un doppio vincolo di scopo relativo alla competenza della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni solo apparentemente in contrasto. Se da un lato la fisionomia del nostro ordinamento costituzionale impone di porre sempre e comunque al centro la tutela di eguaglianza e diritti, quale coppia assiologica

essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", sul punto si veda G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione,* in Federalismi.it, 25/2022; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in Rivista AIC, 3/2022.

[47] A ciò si aggiunga la previsione di un potere sostitutivo statale, ex art 12 d.l. 77/2021, attivabile nel caso di inerzia della Regione nell'attuazione dei compiti.

[48] Si fa qui riferimento alle disposizioni costituzionali di cui gli artt. 120, co. II e 117, co V Cost., per un'analisi sull'istituto e la sua evoluzione storica si v. G. GRECO, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, Maggioli, Rimini, 1990; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012; P. CARETTI, *Rapporti tra Stato e regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 6/2022.

[49] Il potere sostitutivo di cui l'art. 12 co 1 del d.l. 77/2021 prevede, nel caso di inadempienza o ritardo nell'attuazione di un progetto PNRR da parte di Regione od enti locali, l'attivazione di un procedimento ad hoc da parte dello Stato, attraverso l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente i quali possono essere designati quali commissari ad acta se dopo 30 giorni successivi dalla diffida ai soggetti attuatori, questi ultimi risultino ancora inadempienti; una "previsione che desta maggiori perplessità riguardo la sua effettiva compatibilità con l'ordinamento istituzionale e normativo" secondo M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in Rivista AIC, 4/2021.

fondamentale di libertà ed uguaglianza[50]: la lente attraverso la quale leggere ed attuare tutte le disposizioni costituzionali e dunque, non di meno, anche il complesso normativo dedicato alle autonomie territoriali; dall'altro lato, parimenti meritevole di attenzione e tutela è la garanzia di una disciplina uniforme e non contrastante con l'interesse dell'ordinamento in tutti quei contesti fattuali in cui l'ipotesi di situazioni differenziate – o quantomeno parzialmente discostanti – con l'assetto centrale possa essere dannoso per l'interesse dello Stato.

La centralità che la tutela uniforme ed egalitaria possiede nel tessuto costituzionale si riflette nel pregiudiziale rilievo che la legge di attuazione n. 86 del 2024 conferisce alla determinazione dei LEP, quale necessario presupposto per un'autonomia differenziata che possa essere coerente con la forma di Stato attuale, che, differenziandosi dal contenuto minimo dei diritti, di spettanza costituzionale, viene ad essere inevitabilmente finanziariamente condizionato.

Una duplice veste che caratterizza la disposizione di cui il secondo comma, lett. m) dell'articolo 117 della Costituzione, rendendolo, al contempo, ed anche a seconda delle esigenze concrete, lo strumento chiave per garantire uniformità sia in ambito di una tutela egalitaria dei diritti sia quale meccanismo di flessibilità di un riparto di competenze che, in situazioni decisive, potrebbe dirsi controproducente a quell'interesse nazionale che è stato – benchè solo formalmente – eliminato dal Testo costituzionale.

Una tendenza alla ri-centralizzazione delle competenze e alla ri-emersione di dinamiche e narrative – quali quella del potere sostitutivo e dell'interesse nazionale – che ricordano non solo il periodo pre-riforma del 2001, ma anche un sistema di gestione ed intervento simile a quello predisposto durante la pandemia[51].

Un co-protagonismo istituzionale che pare essere agli albori di una nuova epoca, che vede nella leale collaborazione lo strumento attraverso cui realizzare il bilanciamento tra uniformità e differenziazione, un principio che pare ad essere pronto ad assumere vesti parzialmente differenti nel caso in cui si palesi un "interesse nazionale" ad una gestione accentrata, nel qual caso si declinerà nella sua versione prettamente esecutiva in cui le Regioni assumeranno le vesti di esecutrici materiali di decisioni prese a livello centrale.

[50] A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi dal punto di vista della teoria della Costituzione*, cit.

[51] Cfr. M. RUBECHI, *Due "nuove" rondini fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *Federalismi.it*, 10/2021; L. CALIFANO, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano*, cit.

SECONDA SESSIONE

Le riforme dell'ordinamento costituzionale italiano

RELAZIONE DI FINE SESSIONE

Mario Gorlani*

Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali: le condizioni per un rilancio**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I tratti fondamentali di un disegno organico per le autonomie. - 3. Attuazione, inattuazione e (in)attualità della riforma del Titolo V – 4. Le Regioni in bilico tra ripiegamento e prospettive di differenziazione. - 5. L'irrisolta e perdurante precarietà del livello provinciale e di area vasta – 6. Verso una Carta delle Autonomie locali che consenta una migliore razionalizzazione del rapporto fra sussidiarietà delle funzioni e adeguatezza degli enti locali – 7. I punti di un possibile e auspicato rilancio.

The essay outlines the current situation of the Italian regional state and local authorities, questioning the possible revival of the system of local autonomies.

1. *Premessa*

Nella seconda sessione di questo convegno che si interroga sulla "forma" che sta assumendo la democrazia nel nostro Paese e in Europa, il focus ha riguardato le autonomie territoriali, da tempo al centro di un ampio dibattito e di eterogenei propositi di riforma.

Provando a riassumere in una lettura unitaria gli interventi della sessione, se ne ricava il quadro di un modello ordinamentale delle autonomie precario e ancora in attesa, dopo quasi venticinque anni dalla riforma del Titolo V, di una completa attuazione. Questo vale per l'autonomia regionale, oggi alle prese con la sfida dell'autonomia differenziata come fattore di rilancio di un assetto incerto; vale per le Province, da oltre dieci anni nel limbo in cui le ha collocate la legge Delrio, per le quali non si riesce a (ri)trovare una collocazione appropriata ed efficace; vale per le Città metropolitane, la cui istituzione come semplici enti sostitutivi delle Province nei relativi territori, senza una propria identità distinta e coerente con la loro vocazione "metropolitana", ha da tempo evidenziato la necessità di un ripensamento generale; vale infine, e ancora di più, per il livello comunale, investito, in nome della sussidiarietà, da una mole di funzioni che, tuttavia, in ragione della grande frammentazione che lo contraddistingue, fatica a gestire, anche attraverso forme associative che spesso si rivelano poco efficienti rispetto all'obiettivo per le quali sono state istituite.

Il tempo trascorso dal 2001, peraltro, non ha consentito solo di mettere a fuoco alcuni limiti della riforma, ma anche di far emergere esigenze nuove, che evidenziano la crescente difficoltà di far coincidere confini amministrative ed efficacia delle politiche pubbliche, ponendo così, accanto al tema dell'attuazione del Titolo V, anche quello di un suo (parziale) ripensamento.

2. *I tratti fondamentali di un disegno organico per le autonomie*

È passato quasi un quarto di secolo dalla riscrittura del Titolo V, riforma costituzionale che avrebbe dovuto coronare le forti spinte autonomistiche manifestatesi nel corso degli anni '90 del

* Professore ordinario di diritto pubblico e costituzionale presso l'Università degli Studi di Brescia.

** Il presente scritto è destinato agli scritti in onore di Stelio Mangiameli.

Novecento e aprire così una nuova stagione del decentramento istituzionale e funzionale nell'ordinamento italiano[1].

Come noto, i tratti principali di quella riforma si proponevano di ridisegnare il rapporto tra Stato e autonomie, alleggerendo la pesante struttura burocratica statale e conservando al centro solo le funzioni strategiche ed imprescindibili per il perseguimento di interessi unitari, strettamente connessi con i valori dell'uguaglianza[2], decentrando agli enti territoriali potestà legislative, competenze amministrative e risorse finanziarie per una più efficiente, partecipata e responsabilizzata gestione dell'apparato pubblico e degli interessi delle comunità locali.

Pur con non poche imperfezioni nell'impostazione complessiva e nella formulazione delle singole disposizioni, il modello presupponeva un ampliamento della potestà legislativa regionale, anche e soprattutto in via residuale rispetto alle materie non espressamente menzionate nel testo costituzionale; la valorizzazione della sussidiarietà e della adeguatezza come criteri cardine di attribuzione delle funzioni amministrative, privilegiando la logica della prossimità e perciò, ove possibile, il livello comunale[3]; una maggiore responsabilizzazione degli enti territoriali nelle politiche di raccolta e spesa delle risorse pubbliche, accanto alla previsione di meccanismi perequativi a favore degli enti con minore capacità fiscale per abitante; un rafforzamento della politicità degli enti territoriali in virtù dei meccanismi di investitura ad elezione diretta del vertice degli esecutivi[4]; l'attivazione e l'implementazione di sedi di leale collaborazione, dalla Commissione bicamerale integrata (in attesa della ipotizzata revisione delle modalità di elezione della seconda Camera nazionale) al Consiglio delle Autonomie Locali al sistema delle Conferenze.

Era così riconoscibile e tracciabile un modello di decentramento che presupponeva uno Stato preposto a definire indirizzi generali e strategici, e un articolato e coordinato sistema di enti per la gestione autonoma e responsabilizzata delle politiche pubbliche sul territorio e nelle comunità locali.

Il modello delineato dalla riforma del 2001 avrebbe peraltro dovuto essere il punto di partenza di un'ulteriore evoluzione, che avrebbe dovuto segnarne il punto di completamento e di piena messa a regime, secondo due direttrici solo apparentemente contraddittorie: da un lato, nel senso di incrementare ulteriormente singole autonomie, differenziando tra loro le Regioni a statuto ordinario per avvicinarle a quelle forme e condizioni particolari di autonomia proprie delle Regioni speciali; dall'altro lato, nel senso di rafforzare le logiche del regionalismo cooperativo, portando al centro, mediante la ridefinizione dei criteri di rappresentanza della seconda Camera, la voce delle Regioni, chiamate così a partecipare alle decisioni strategiche nazionali[5].

3. *Attuazione, inattuazione e (in)attualità della riforma del Titolo V*

Di tali premesse (e promesse) molte sono rimaste inattuate, per una pluralità di ragioni[6]. Per motivi amplificati da specifiche contingenze, le imperfezioni e le carenze della riforma

[1] Per una ricostruzione di questa stagione, e dei suoi limiti, cfr. S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo la crisi*, Milano, 2022

[2] Cfr. S. MANGIAMELI, *Regionalismo e eguaglianza*, in Dirittifondamentali.it, 2/2020, 1619 ss.

[3] Sul punto, *ex multis*, A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il ripensamento dell'amministrazione pubblica*, in Astrid online, 2005.

[4] Cfr. M. TROISI, *L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione*, in *Il Mulino*, 4/2023, 729 ss.

[5] Cfr. S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, 2022, 180, che parlano di «ripensamento interpretativo del diritto regionale vivente (…) conduca a una lettura del sistema (…) che favorisca un maggior coinvolgimento delle Regioni nell'attività dello Stato per una cura più adeguata degli interessi pubblici».

[6] Si possono leggere illuminanti riflessioni sulle ragioni della mancata attuazione del Titolo V in S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in Rivista AIC, 2/2016.

costituzionale del 2001 hanno avuto la meglio sulle prospettive di sviluppo e di riuscita del nuovo disegno autonomistico, consegnandoci, un quarto di secolo dopo, un assetto precario e incerto e, quel che è più grave, sempre meno sostenuto da un consenso diffuso, come invece avvenuto nel corso degli anni Novanta. La domanda politica di riforme costituzionali, infatti, oggi sembra andar più nella direzione di affidare al rafforzamento del capo dell'esecutivo/leader la semplificazione della forma di governo e la gestione presso che esclusiva dell'indirizzo politico, anziché in quella di modelli più complessi e diffusi di *governance* che comprendono anche un articolato ed efficiente sistema delle autonomie.

Molte le ragioni, si diceva, che hanno concorso alle difficoltà attuative, a partire da un elenco di competenze legislative regionali – concorrenti e residuali – probabilmente poco meditato e altrettanto poco organico e coerente con la tradizione istituzionale e giuridica del nostro Paese per poter essere concretamente attuato[7], tanto più in un contesto europeo e internazionale che tendeva e tende, al contrario, a spingere verso l'uniformizzazione legislativa come strumento di facilitazione degli scambi e della circolazione di beni, servizi e imprese, anziché verso la differenziazione legislativa come espressione di identità politica locale[8].

La poca coerenza e organicità del decentramento legislativo, unitamente alla necessità di mantenere politiche unitarie sul piano nazionale[9], è stata riconosciuta e in qualche modo corretta dalla Corte costituzionale che, con ripetute pronunce[10], ha ricostruito un quadro della distribuzione legislativa tra Stato e Regioni ridimensionato rispetto al modello astratto teorizzato inizialmente, nelle sedi politiche e anche in dottrina, con la lettura delle nuove disposizioni.

Nel disegno iniziale è probabilmente mancata la consapevolezza che il vero decentramento non avrebbe dovuto riguardare tanto la possibilità di scrivere norme primarie diversificate da Regione a Regione, quanto quello di disporre di organizzazione, funzioni amministrative e, soprattutto, risorse finanziarie, per attuare politiche pubbliche sul territorio. Il che avrebbe imposto di seguire il percorso contrario a quello che è stato invece intrapreso, ovvero cominciare dalla concreta attuazione di un vero federalismo fiscale, connesso ad una definizione dei costi standard dei servizi e all'individuazione puntuale delle fonti finanziarie – tributarie ed extratributarie – a cui attingere per poter sostenere le competenze amministrative regionali, provinciali e comunali. Secondo i principi della sussidiarietà invertita di cui all'insegnamento della nota sentenza 303/2003, partendo da queste – dalle risorse finanziarie necessarie all'esercizio dei poteri amministrativi finalizzati ad attuare politiche pubbliche sul territorio – si sarebbero poi dovute ritagliare potestà legislative specifiche funzionali a queste necessità.

---

[7] Cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, 15 ss.

[8] Lo sottolinea la stessa Corte costituzionale nel punto 4.4. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 192 del 2024, ove riconosce che «vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Con riguardo a tali funzioni, l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso. Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale». La Corte richiama le competenze concorrenti in tema di produzione di energia, commercio con l'estero, professioni, ordinamento della comunicazione, quali limiti logici della differenziazione, ma lo fa con motivazioni che mettono in discussione, in termini più generali, la stessa qualificazione di tali materie come di potestà legislativa concorrente.

[9] Secondo quello che Stelio Mangiameli ha definito un vero e proprio "assolutismo" del legislatore statale: cfr. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive collaborative*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2020, 1 ss.

[10] Fin dalle prime fondamentali pronunce – la sentenza n. 303 del 2003 e la n. 14 del 2004 – che hanno sostanzialmente "riletto" la distribuzione legislativa delle competenze codificata nel nuovo Titolo V nel senso di garantire comunque allo Stato l'attivazione di poteri a tutela di interessi nazionali e unitari, al di là della formulazione letterale delle disposizioni.

Le ripetute ed eterogenee crisi che, negli ultimi 20 anni, si sono susseguite[11], e che hanno trovato terreno particolarmente fertile per produrre effetti negativi in un Paese come il nostro condizionato dall'elevatissimo debito pubblico, hanno sostanzialmente impedito che potesse avviarsi realmente il modello di federalismo fiscale delineato nell'art. 119 Cost.[12]; con una tendenza ulteriormente accentuata a seguito dell'istituzione del Piano nazionale di Resistenza e Resilienza, che ha portato ad un naturale accentramento delle politiche finanziarie, per il rispetto dei vincoli e degli target europei[13]. La stessa legge n. 42 del 2009, che rappresenta il tentativo più concreto e avanzato in questa direzione, non è stata sostanzialmente attuata, così come sono rimasti sin qui sulla carta i tentativi di definire costi standard e livelli essenziali delle prestazioni che potessero rappresentare un punto di riferimento e uno stimolo per incoraggiare politiche virtuose degli enti territoriali nell'implementare modelli efficienti di gestione dei servizi pubblici erogati e delle funzioni svolte[14].

Inoltre, pur riconoscendo che sedi di concertazione come le Conferenze hanno operato e funzionato, è comunque mancata la trasformazione del bicameralismo paritario, con l'ingresso delle Regioni nel circuito politico nazionale, ipotizzata già nella legge costituzionale n. 3 del 2001 e che avrebbe favorito una visione più collaborativa e meno conflittuale dei rapporti tra centro e periferia[15]. Non ha certo aiutato, a questo fine, il dualismo tra Regioni ed enti locali, i Comuni in particolare, che ha ostacolato la istituzione di quel sistema regionale degli enti locali che, in un assetto autenticamente federale, dovrebbe contribuire a realizzare un modello organico e maggiormente efficiente di tutela e valorizzazione degli interessi del territorio.

Ancor più, l'autonomia ha seguito in questi anni un percorso erratico, senza un vero e proprio modello[16] o, il che è lo stesso, prendendo a riferimento modelli diversi ed eterogenei: la riforma del 2001 è rimasta infatti parzialmente inattuata, anche per la freddezza politica della maggioranza che, a seguito delle elezioni del 2001, è stata investita del compito della traduzione in concreto sul piano legislativo ed organizzativo delle nuove disposizioni costituzionali, ed è stata oggetto di interpretazioni restrittive e limitative, da parte dell'apparato statale e della Corte costituzionale; nella riforma costituzionale del 2006, poi fallita, si discuteva di *devolution* e di forme di regionalismo duale più radicali rispetto a quelle iniziali; la legislazione della crisi, a partire dal 2011, è andata in una direzione opposta, di riduzione degli enti territoriali e delle loro competenze e di un riaccentramento delle funzioni in capo allo Stato[17]; gli ultimi anni, infine, sono segnati dalla rincorsa alle ipotesi di autonomia differenziata, in attuazione della previsione dell'art. 116, co. 3,

---

[11] Cfr. gli Atti del Convegno Annuale del 2022 del Gruppo di Pisa, dedicato a *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, a cura di A. CARDONE, A. SIMONCINI, G. TARLI BARBIERI, Napoli, 2023.

[12] Cfr. F. GALLO, *La crisi del federalismo fiscale – Relazione introduttiva al Convegno organizzato da Ifel "I Comuni servono all'Italia*, in Astrid online, 2015.

[13] Cfr. E. CAVASINO, *L'autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l.cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*, in Federalismi.it, 20/2022, 454 ss., che rileva che «osservando lo "stato" dell'autonomia di spesa delle Regioni nella legislazione statale si può intravedere un filo rosso: il legislatore statale persegue la finalità di assicurare il rispetto dei "vincoli" di finanza pubblica posti dal diritto sovranazionale attraverso l'accentramento delle "leve" di governo della finanza pubblica allargata. Ciò si traduce nella definizione di un modello di autonomia finanziaria a finanza "derivata" in cui persistono fondi a destinazione vincolata e sono stati spesso utilizzati tagli lineari ai trasferimenti. Tale legislazione ha privato di effettività il principio di correlazione tra risorse e funzioni soprattutto per effetto della mancata definizione dei costi e dei fabbisogni standard».

[14] I tentativi, peraltro, non sono mancati: cf. G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in Federalismi.it, 1/2023.

[15] Sul tema cfr. S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.iris.cnr.it, 2010.

[16] Cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, 1313 ss.

[17] G. C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in Amministrazione in cammino, 2014, parla di «neocentralismo dilagante della legislazione della crisi».

Cost., ma anche in questo caso secondo forme assai diversificate tra loro, e con scelte procedurali che la Corte costituzionale ha in parte sconfessato[18]. Il tutto in uno scenario che ha lasciato diverse situazioni transitorie irrisolte, dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni al superamento della legge Delrio e al ripristino della piena funzionalità delle Province, dall'ordinamento di Roma capitale all'approvazione di una nuova Carta delle autonomie, coerente con l'impostazione complessiva del Titolo V post-riforma del 2001.

A tutto ciò deve aggiungersi quanto richiamato in premessa in merito alla crescente non coincidenza tra confini amministrativi e sviluppo urbanistico, economico e infrastrutturale, che imporrebbe un ridisegno dell'architettura istituzionale complessiva e della distribuzione delle competenze tra i diversi livelli territoriali[19].

Volendo così fare una prima sintesi e un primo bilancio di questa stagione dell'autonomia, può dirsi che, oggi, la condizione complessiva delle autonomie italiane non è migliore di quella precedente alle riforme degli anni Novanta, e abbisogna di una nuova e approfondita riflessione per ripartire in una direzione convincente e verso un assetto duraturo. E questo è vero per tutti i livelli territoriali, nessuno escluso.

4. *Le Regioni in bilico tra ripiegamento e prospettive di differenziazione*

I primi enti a vivere una situazione di incertezza e di confusione sono proprio le Regioni, più che mai in bilico tra ripiegamento e rilancio. Le Regioni vivono oggi infatti un vero e proprio paradosso. Il Pnrr, ma più in generale le varie crisi internazionali (pandemica, energetica, bellica), hanno indotto a rafforzare gli strumenti di direzione statale dell'indirizzo politico e delle politiche finanziarie; e ciò mentre proprio il Pnrr e la pandemia hanno invece dimostrato l'essenzialità del contributo che gli enti territoriali possono offrire, specialmente nei momenti di emergenza[20]. In generale, dalla crisi pandemica e dalla necessità di attuazione del Pnrr sono uscite Regioni ancor più incerte sulla loro identità e sulle prospettive di un loro sviluppo in senso ulteriormente autonomistico[21]. Per questo può risultare per alcuni versi intempestiva la riscoperta dell'autonomia differenziata in una fase del processo di autonomia che necessita, in primo luogo, di un quadro istituzionale più chiaro e stabilizzato.

Non è inutile ricordare, a questo proposito, che nell'architettura del nuovo Titolo V la previsione dell'art. 116, co. 3, Cost. si configurava come il perfezionamento, per le Regioni meglio attrezzate e più motivate, di un assetto complessivo che avrebbe dovuto vedere tutte le Regioni in grado di gestire maggiori funzioni legislative, utilizzando come terminali amministrativi gli enti locali del

[18] Mi riferisco alla sentenza n. 192 del 2024, con cui la Corte costituzionale ha in parte accolto i ricorsi di tre Regioni contro la legge n. 86 del 2024, che definiva le modalità procedurali di avvio.

[19] Il tema della geografia amministrativa degli enti territoriali è oggetto da tempo di studi multidisciplinari, che pongono l'accento sulla centralità di questo aspetto al fine di dare efficacia alle politiche pubbliche: cfr. F. MERLONI, L. GAMBI, a cura di, *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, 1995. Cfr. anche B. CARAVITA, G. M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZAIOLO, F. GRANDI, *"Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in Federalismi.it, 2018

[20] Come ricorda A. DOMINICI, *La centralità teorico-pratica dei livelli essenziali delle prestazioni nel quadro dei rapporti attuali tra Stato e Regioni*, in questo Fascicolo, già «nel decreto n. 77 del 2021 il primo articolo riconduce la governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale di cui: rapporti con l'Unione Europea e determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti diritti civili e sociali escludendo de facto le regioni da qualsiasi tipo di coinvolgimento in sede decisionale, relegando queste ultime ad un ruolo attuativo, di cui si dirà poi, costituendo un sistema che pare proiettarsi verso ciò che è stata definita una "cooperazione esecutiva"».

[21] Cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in Rivista AIC, 4/2021, 179 ss.

sistema regionale e potendo contare su risorse finanziarie certe e autogestite, finalizzate a garantire in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni e costi standard dei principali servizi. Solo in questo quadro portato a regime avrebbe potuto inserirsi, con le attenzioni e i correttivi necessari, il riconoscimento di «forme e condizioni ulteriori di autonomia» a favore di altre Regioni ordinarie[22].

Così non è stato, perché in questi anni non è stato possibile, per varie ragioni, definire i livelli essenziali delle prestazioni e i costi standard[23], e perché l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali è ancora, per molti versi, una chimera, almeno nella prospettiva immaginata nella riforma del 2001.

In questo quadro, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del 2024, non ha potuto far altro che rimettere ordine nelle priorità istituzionali, a partire dal fatto che il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia deve riferirsi a specifiche funzioni aggiuntive nelle materie indicate, che devono quindi logicamente a monte aver raggiunto un assetto stabile e comune a tutte le Regioni. Come spiega la Corte, «la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni». La Corte, inoltre, ha posto un freno all'ipotesi, che la legge n. 86 del 2024 aveva introdotto, che si procedesse alla determinazione dei Livelli essenziali delle Prestazioni (LEP) con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, al di fuori di una procedura che coinvolga il rango legislativo concertata e puntuale con riferimento alle diverse prestazioni[24].

Manca, invero, nella sentenza n. 192 un chiaro riferimento alla compiuta attuazione del Titolo V quale premessa imprescindibile per l'avvio della differenziazione; e, nondimeno, la chiara teorizzazione delle ragioni dell'autonomia – e della stessa differenziazione – nel punto 4 del *Considerato in diritto* della sentenza non può che condurre all'idea che sia indispensabile aver definito, in via preliminare, un assetto chiaro delle competenze e del loro esercizio, perché solo partendo da questo che diventa possibile l'enucleazione di specifiche funzioni da aggiungere a favore di singole Regioni per una gestione più efficiente, *ex parte populi*. Come osserva correttamente Casilli nel suo intervento, l'essenzialità della previa determinazione dei LEP al fine di dare attuazione all'autonomia differenziata presuppone che venga data concretezza ad un assetto che assicuri un livello standard di tutela dei fondamentali diritti sociali e civili per tutte le Regioni, al solo esito del quale si potrà procedere con l'implementazione dell'autonomia di singole Regioni mediante l'attribuzione di ulteriori specifiche funzioni nelle materie indicate dall'art. 116, co. 3, Cost.[25]

Quale sia, oggi, la prospettiva del regionalismo differenziato non è semplice a dirsi. Va però ricordato che, con la sentenza n. 10 del 2025 la Corte ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria su quanto resta della legge 86 del 2024, e anche quelle che riguardavano singole disposizioni, aprendo così la strada a quella integrazione e correzione della legge che la Corte, con la sentenza n. 86 del 2024, ha indicato come unica via possibile per la realizzazione dei progetti di

[22] Come spiega la Corte nel punto 4 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 192 del 2024, «tale disposizione, che consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata».

[23] Nonostante il lavoro svolto dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), e nonostante gli sforzi del Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e della Cabina di regia, secondo la procedura prevista dall'articolo 1, commi da 791 a 801, legge n. 197 del 2022.

[24] Cfr. A. DOMINICI, *La centralità teorico-pratica dei livelli essenziali delle prestazioni nel quadro dei rapporti attuali tra Stato e Regioni*, *cit.*

[25] Cfr. G. CASILLI, *L'epifania del regionalismo differenziato (e dei LEP)*: primum *uniformare* deinde *differenziare*, in questo *Fascicolo*.

differenziazione. Il prossimo passo da attendersi dovrebbe così essere quello di un nuovo intervento legislativo che vada ad integrare gli aspetti dichiarati incostituzionali dalla Corte; ma, ancor prima, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard come condizione imprescindibile per dar seguito ad un modello sostenibile e solidale di autonomia differenziata.

Resta, peraltro, quale condizione e ipoteca di una futura eventuale ripresa del percorso di autonomia differenziata, la necessità di assicurare l'invarianza finanziaria del processo di trasferimento delle funzioni, sia rispetto ai saldi complessivi della finanza pubblica, sia rispetto alle risorse a disposizione delle Regioni non coinvolte nel processo di differenziazione. Su questo profilo si sofferma Guella che rileva che «l'invarianza degli oneri rispetto a quanto già impegnava lo Stato per le funzioni trasferite pone un tetto verso l'alto a quanto il livello centrale di governo può concedere alla Regione beneficiaria dell'intesa (alimentandola entro i limiti di ciò che già era speso per quel territorio), l'invarianza per le altre Regioni non differenziate integra un limite a quanto la negoziazione può determinare in termini di effetti indiretti (sottraendo alla fiscalità generale – assegnando alla singola regione compartecipazione ad un gettito tributario localizzato – alcune quote di entrata che alimentavano una perequazione orizzontale)»[26]. E, tuttavia, giustamente Guella coglie nella formulazione della legge n. 86 del 2024 una nuova declinazione del principio di invarianza, destinato, così come formulato, a garantire pari opportunità iniziali a tutte le Regioni, ma potenzialmente destinato, in relazione alle vicende dell'economia, a produrre divaricazioni e disomogeneità future[27]. A maggior ragione, dunque, diventa indispensabile anche l'attuazione dell'art. 119 Cost., sia con riferimento alla standardizzazione dei costi delle prestazioni sociali, sia con riferimento, soprattutto, ai meccanismi perequativi.

5. *L'irrisolta e perdurante precarietà del livello provinciale e di area vasta*

Non miglior sorte è toccata alle Province, letteralmente "travolte" dal 2010 in poi, da una forte spinta ad un ridimensionamento, se non addirittura all'abolizione, anche a seguito delle indicazioni contenute nella nota lettera della BCE del luglio 2011[28]. Prima il decreto-legge n. 95 del 2012 ne aveva previsto la riduzione e l'accorpamento, secondo un disegno di razionalizzazione territoriale in parte improvvisato ma complessivamente coerente con l'esigenza di una miglior distribuzione delle competenze, costrette a misurarsi nel nostro Paese con un'eccessiva frammentazione e un'inadeguatezza dimensionale degli enti autonomi. Poi, anche a seguito della bocciatura del decreto-legge n. 95 del 2012 da parte della Corte costituzionale[29], è toccato alla legge n. 56 del

[26] Cfr. F. GUELLA, *Invarianza e regionalismo differenziato: l'assenza di nuovi oneri e i "vasi comunicanti" nel sistema costituzionale delle risorse*, in questo *Fascicolo*.

[27] Cfr. E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *La Lettera* - AIC, 3/2023, che sottolinea che «si tratta quindi di un procedimento complesso, nonostante le apparenze ed i tentativi di comprimere i tempi di decisione, che presuppone l'individuazione delle materie LEP e non LEP, la determinazione dei costi e fabbisogni standard per le materie LEP, il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie per entrambe, ma, prima di tutto, l'attuazione dell'art. 119 Cost., sempre rinviata, ma che costituisce la premessa a tutto il procedimento. Le nuove e maggiori risorse auspicate dalle regioni "autonomiste" o non potranno essere minimamente erogate, vista la clausola dell'invarianza finanziaria prevista dall'art. 8 DDL ovvero, e questo è il maggior problema che si pone, ulteriori e maggiori disparità si verrebbero ad aggiungere all'attuale divario nella tutela dei diritti sociali nelle regioni, in particolare in quelle del sud».

[28] Cfr. S. MANGIAMELI, *La vicenda delle Province*, in *www.issirfa.it*, 2016.

[29] Con la sentenza n. 220 del 2013, la Corte ha fondato la pronuncia di incostituzionalità sulla considerazione che lo strumento del decreto-legge, configurato dall'art. 77 della Costituzione come «atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza», non è «utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate».

2014 intervenire sull'assetto delle Province, mantenendole in essere nel numero originario ma trasformandole in enti di secondo livello e riducendone notevolmente funzioni e risorse[30]. La legge n. 56 del 2014, come noto, si proponeva di anticipare un disegno costituzionale che avrebbe dovuto cancellarle dal novero degli enti costituzionalmente necessari; il fallimento di quel disegno costituzionale ha lasciato l'assetto delle Province a metà del guado[31], da anni in attesa di un rilancio sia in termini di ridefinizione della forma di governo, in particolare con la reintroduzione della Giunta e l'allineamento della durata tra Presidente e Consiglio, sia, soprattutto, in termini di riattribuzione di funzioni e risorse.

La stessa Corte costituzionale, che pure aveva in un primo momento respinto i dubbi di costituzionalità mossi alla legge Delrio[32], nel perdurare di tale situazione transitoria ha in qualche modo rivisto la sua posizione iniziale, sia pur in un *obiter dictum*, rivolgendo al legislatore una sollecitazione a ripensare il modello provinciale[33]. Risulta così oggi diffusamente condivisa, quanto meno nelle Regioni più grandi e popolose, l'essenzialità di un livello intermedio tra Regione e Comuni, capace di organizzare, gestire, pianificare e programmare i servizi sovracomunali e le politiche di area vasta, che rappresenta ormai la scala ottimale, sia dal punto di vista dell'efficacia che da quello economico, per scelte strategiche sul territorio[34]. E questo senza nulla togliere alla bontà dell'intuizione della Provincia anche come "Casa dei Comuni", ovvero sede istituzionale di mediazione e composizione tra i diversi interessi espressi dai territori e dalle comunità dell'area vasta, e di supporto tecnico-amministrativo ad amministrazioni comunali spesso troppo piccole per gestire in modo adeguato le competenze associate, tanto più in un contesto che continua a rinviare l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni comunali nei comuni minori[35].

Questa consapevolezza in ordine all'importanza del livello provinciale si scontra però, a tutt'oggi, con le resistenze politiche a ripristinare una forma di governo ad elezione diretta e reintegrata dell'organo esecutivo collegiale, e soprattutto con la carenza delle risorse finanziarie necessarie a riorganizzare uffici e un apparato in grado di gestire le funzioni che auspicabilmente dovrebbero essere restituite alla Provincia.

Non meno problematica la situazione che stanno vivendo le Città metropolitane, anch'esse avviate grazie alla legge Delrio con una scelta affrettata che, tuttavia, oggi mostra i suoi limiti. La Città metropolitana, infatti, non può coincidere con la Provincia e il suo territorio, se non in contesti del tutto eccezionali, perché la logica delle Città metropolitane deve essere quelle di garantire un governo unitario ai contesti urbani che si sono nel tempo così interconnessi con il

---

[30] Per una critica severa di tali interventi cfr. S. MANGIAMELI, *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?,* in *Atti del Convegno di Brescia*, 24 maggio 2019, Milano, 2020, 107 ss.

[31] Cfr. G. D. DE MARTIN, *La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2021, 159 ss.

[32] Si veda la sentenza n. 50 del 2015 e i molti commenti, per lo più critici, consultabili su questa Rivista, tra cui, in particolare, G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalista*, in *Federalismi.it*, 2015.

[33] Cfr. sentenza n. 240 del 2021. Cfr., a commento, M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, 2021.

[34] Cfr. P. GIOVARRUSCIO, *Sfide e prospettive dell'ordinamento provinciale*, che sottolinea il ruolo avuto dalle Province nell'attuazione del PNRR, l'importanza che possono ricoprire in caso di attuazione dell'autonomia differenziata, ma anche i moniti internazionali in questa direzione.

[35] Cfr. P. GIOVARRUSCIO, op. ult. cit., secondo cui «l'intuizione delle Province come enti di area vasta, contraddistinte da una governance di secondo livello, sembra, infatti, una strada coerente con un processo di "amministrativizzazione" dell'ente in commento. In questo senso, la sua configurazione quale "casa dei Comuni", più volte evocata dalla dottrina, costituisce una soluzione interessante. Si fa riferimento ad una piena realizzazione dell'idea della Provincia quale ente intermedio: un soggetto capace di connettere, in una logica di governance multilivello, l'ente comunale con quello regionale, e viceversa».

Comune capoluogo da rappresentare ormai un'unica indistinta entità territoriale, economica e sociale. Si aggiunga a questo l'anomalia della coincidenza tra Sindaco del capoluogo e Sindaco metropolitano, che crea un'asimmetria tra gli elettori e gli enti coinvolti. Anche in questo caso, però, i propositi di riforma, da anni sul tavolo, non sono riusciti sin qui ad approdare a risultati concreti[36].

6. *Verso una Carta delle Autonomie locali che consenta una migliore razionalizzazione del rapporto fra sussidiarietà delle funzioni e adeguatezza degli enti locali*

Se il livello regionale e provinciale vivono una situazione precaria, anche il livello comunale attende da anni una riforma, che tarda ad essere approvata. Fin dal 2001 si è cominciato a discutere di una riscrittura del Tuel, da sostituire con una vera e propria Carta delle Autonomie Locali[37], che fosse maggiormente coerente con il nuovo Titolo V della Costituzione e che fosse anche l'occasione per una razionalizzazione delle Amministrazioni locali, in particolare per quelle di minori dimensioni, palesemente non attrezzate per gestire la mole di competenze che il principio di sussidiarietà verticale implica. La geografia amministrativa comunale è rimasta sostanzialmente la stessa da decenni, pur a fronte di cambiamenti epocali negli assetti territoriali e nella distribuzione demografica, economica e sociale, così evidenziando in modo sempre più marcato l'inadeguatezza degli attuali confini amministrativi, se non spesso la loro vera e propria velleitarietà[38].

Sono diversi i nodi da sciogliere per quanto riguarda i Comuni.

In primo luogo, si deve prendere atto, come detto, che moltissimi enti non possono disporre di un apparato sufficientemente strutturato per gestire in via autonoma le loro funzioni. Vero che, spesso, un minor numero di abitanti implica anche un minor numero di necessità da affrontare, e che l'ordinamento offre strumenti associativi per condividere con altri enti la gestione delle competenze; ma il bilancio di tali forme associative – essenzialmente le Unioni di Comuni – non è particolarmente soddisfacente.

In secondo luogo, e in qualche modo come altra manifestazione della stessa problematica, lo sviluppo urbano dei nostri Comuni ha reso i confini amministrativi tradizionali spesso del tutto superati e non coincidenti con la reale distribuzione dei bisogni sul territorio, così che si crea sempre più spesso un disallineamento tra competenza amministrativa e ambito di intervento[39].

In terzo luogo, l'autonomia del singolo Comune, in difetto di un coordinamento su scala più ampia, ha portato ad una moltiplicazione di insediamenti analoghi e spesso tra loro concorrenziali

---

[36] Cfr. E. BOLOGNESE, *Le Città metropolitane tra timori della Corte costituzionale e inerzia del legislatore*, in questo *Fascicolo*, che, richiamando la sentenza 240 del 2021 della Corte costituzionale, sottolinea che «la *politicità* delle funzioni – di amministrazione attiva, volte al soddisfacimento degli interessi della comunità territoriale – allocate al livello metropolitano/provinciale in quanto non collocabili né al livello più basso (inidoneità *per difetto* della dimensione comunale) né al livello più alto (inidoneità *per eccesso* della dimensione regionale), richiede necessariamente la *rappresentanza* della comunità di riferimento, dunque la democraticità degli organi di indirizzo politico, non potendosi più sostenere la praticabilità di automatismi che rendano irresponsabili gli amministratori pubblici».

[37] Sul tentativo, databile 2007, di varare una Carte delle Autonomie Locali, si possono vedere i volumi collettanei curati da A. PIRAINO, *Verso la Carte delle Autonomie Locali. Novità, limiti, proposte*, Roma, 2007, e da F. BASSANINI, L. CASTELLI, *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, 2008.

[38] Per una ricerca sulla geografia comunale si veda il V Quaderno della collana I Comuni, avente ad oggetto proprio *"La nuova geografia comunale: dalle città metropolitane alle fusioni tra comuni*, edito da Fondazione Ifel nel 2014. Secondo l'Istat, i Comuni italiani sono attualmente 7.896, contro gli 8.103 del 1991. Il processo di fusione procedo dunque molto a rilento rispetto alle effettive condizioni strutturali di molte amministrazioni locali.

[39] Cfr. D. IMMORDINO, *Quando la geografia istituzionale frena lo sviluppo dei territori*, in *LaVoce.info*, 2023.

– ambiti artigianali, impianti sportivi, ecc … - e, per contro, alla difficoltà di localizzare in modo produttivo ed efficiente impianti meno graditi, come discariche, impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, depuratori, e via dicendo; e questo evidenzia ancor di più la necessità di un rafforzamento dei poteri di programmazione e pianificazione degli enti di area vasta.

Infine, specialmente nei Comuni più piccoli, la partecipazione agli organi elettivi, e ancor più il coinvolgimento del Consiglio comunale nel dibattito politico locale, risulta spesso modesta o eccessivamente conflittuale, così scoraggiando ulteriormente il senso stesso dell'autonomia locale, che consiste nella responsabilizzazione delle comunità insediate sul territorio nella gestione dei luoghi in cui vivono e nella organizzazione della risposta alle esigenze che la comunità manifesta.

Come si è detto, però, tutti i tentativi sin qui fatti non sono approdati ad alcun risultato. Il Governo ha presentato nell'agosto del 2023 un disegno di legge alle Camere, attualmente fermo in Commissione; e il tema sembra, per il momento, passato in secondo piano.

7. *I punti di un possibile e auspicato rilancio*

Il quadro tratteggiato – necessariamente sintetico e, forse, eccessivamente pessimistico – descrive uno stallo del sistema delle autonomie in Italia, che continuano ad operare quotidianamente ma senza aver chiaro un modello e una prospettiva di sviluppo convincente ed efficace, che possa contribuire ad una maggiore efficienza complessiva del nostro apparato pubblico. L'idea delle autonomie territoriali è sostenuta da più motivazioni, la prima delle quali è arricchire e irrobustire il tessuto democratico di un ordinamento, motivando e coinvolgendo il maggior numero di persone nell'assunzione di responsabilità nella gestione della cosa pubblica. In questa visione, un'articolazione dello Stato in senso autonomistico offre l'opportunità alle comunità distribuite sul territorio di uno spazio di decisione proprio, attraverso propri rappresentanti scelti con libere elezioni, così inverando e rafforzando il principio di sovranità popolare e il carattere democratico dell'ordinamento, a tutti i livelli. Questa motivazione induce a privilegiare la moltiplicazione degli enti autonomi, secondo il modello napoleonico, che l'Italia ha fatto proprio e sempre sostanzialmente mantenuto.

Da sempre, però, il tema autonomistico intercetta anche, se non soprattutto, l'esigenza tema di efficienza e di miglior organizzazione dell'apparato pubblico. La crescita esponenziale della dimensione pubblica e delle esigenze di regolazione e di erogazione della società e dell'economia contemporanea pongono un tema di allocazione delle funzioni, in modo da garantirne un esercizio coordinato, efficace e sostenibile dal punto di vista finanziario[40].

Guardando alle autonomie in questa prospettiva, che può per alcuni versi entrare in conflitto con il primo profilo, appare evidente la necessità di una profonda revisione dei confini amministrativi, da un lato, e dall'altro lato di un rafforzamento delle sedi di coordinamento tra funzioni che presentino profili di sovrapposizione o, quantomeno, una maggiore chiarezza nell'attribuzione delle competenze sulle singole materie. È però proprio la complessità del compito, che postulerebbe una riscrittura radicale di interi corpi normativi e lo spostamento/accorpamento di personale e risorse, a dover indurre ad un approccio più ragionevole e realistico, incentrato su correttivi parziali, anziché su una revisione radicale[41].

Questi gli aspetti più significativi su cui si dovrebbe intervenire nell'immediato.

---

[40] Cfr. il volume a cura di R. BIN, L. COEN, *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Padova, 2010.

[41] In questo senso A. D'ANDREA, *Il rilancio dell'autonomia territoriale nel segno del gradualismo*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno di Brescia, 24 maggio 2019, Milano, 2020, 253 ss.

In primo luogo, è necessario accelerare il completamento del percorso volto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard da finanziare affinché vengano assicurati in tutte le Regioni[42]. È questo il principale ostacolo non tanto all'introduzione di forme di autonomia differenziata che oggi rappresentano il tema più di "moda" tra le questioni regionali, quanto all'attuazione organica del Titolo V riformato nel 2001, che ancora oggi, sul punto, attende di essere messo a regime. E questo dovrebbe andare di pari passo con la chiara definizione delle risorse finanziarie che le Regioni possono utilizzare per garantire i Lep, secondo il modello dell'art. 119 Cost.[43].

In secondo luogo, occorrerebbe riprendere il tema della seconda Camera e della rappresentanza organica delle autonomie regionali nel Parlamento nazionale[44]. La questione, posta dalla stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 e un tempo assai caldeggiata e dibattuta, è poi passata in secondo piano, ritenendo da parte di molti comunque efficiente il sistema delle Conferenze in essere[45]. La questione meriterebbe invece di essere ripresa, tenuto conto che oggi è denunciata da molti l'instaurazione di una sorta di «monocameralismo alternato di fatto»[46], che a maggior ragione suggerisce di rivedere i criteri di rappresentanza della seconda Camera[47]. Allo stesso modo, in una prospettiva di miglior coordinamento e razionalizzazione del sistema delle autonomie infra-regionali, andrebbe ripresa l'idea di valorizzare quel sistema regionale delle autonomie locali, eventualmente anche mediante una modifica costituzionale dell'art. 133 Cost. sul potere di revisione delle circoscrizioni provinciali, così da consentire ai contesti regionali di poter adattare la propria organizzazione territoriale alle trasformazioni urbanistiche, sociali ed economiche nel frattempo consolidatesi[48].

Il ridisegno dell'assetto organizzativo delle autonomie infra-regionali dovrebbe andare di pari passo con il rilancio del livello provinciale o di area vasta, sia sotto il profilo delle funzioni e delle risorse, sia sotto il profilo della legittimazione e dell'organizzazione del livello politico provinciale. Questo favorirebbe un miglior coordinamento delle politiche locali, spesso poco integrate le une con le altre anche in ragione del diverso livello di competenza coinvolta, e una miglior pianificazione del territorio, che trova appunto nella dimensione provinciale il suo livello di organizzazione ottimale per la grande maggioranza dei servizi.

Infine, il rafforzamento del livello provinciale potrebbe ovviare e venire incontro anche al tema della inadeguatezza di molte amministrazioni comunali nel gestire le funzioni loro assegnate, anche attraverso le forme associative previste dalla legislazione vigente: la Provincia potrebbe diventare il

---

[42] Cfr. G. CASILLI, *L'epifania del regionalismo differenziato (e dei LEP)*: primum *uniformare* deinde *differenziare*, in questo *Fascicolo*; A. DOMINICI, *La centralità teorico-pratica dei livelli essenziali delle prestazioni nel quadro dei rapporti attuali tra Stato e Regioni*, in questo *Fascicolo*.

[43] Per una ricostruzione dei lavori e delle proposte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, si veda E. D'ORLANDO, *Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale*, in *Astrid online*, 2024.

[44] Cfr. A. A. GALLI, *Dal taglio dei parlamentari alla riforma del premierato. Il Senato delle Regioni quale argine alla verticalizzazione decisionale per rivitalizzare la democrazia rappresentativa*, in questo *Fascicolo*.

[45] Per una riflessione in merito al potenziale impatto del regionalismo differenziato sulle forme di cooperazione tra Stato e Regioni si veda M. TUOZZO, *Regionalismo differenziato e istituzioni collaborative: verso una "cooperazione competitiva"?*, in questo *Fascicolo*.

[46] Si veda I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 88 ss.

[47] Per alcune riflessioni sulle forme di collaborazione delle Regioni nelle dinamiche decisionali dello Stato centrale si veda S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma del sistema delle conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2007, 103 ss.

[48] Cfr. R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno di Brescia, 24 maggio 2019, Milano, 2020, 253 ss. A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno di Brescia, 24 maggio 2019, Milano, 2020, 192.

naturale partner, diretto o indiretto, di tali funzioni, come oggi avviene per la gestione degli appalti attraverso la Centrale Unica di Committenza, o potrebbe vedersi riconoscere la facoltà di organizzare forme libere di collaborazione sovracomunale e infra-provinciale per supportare le Amministrazioni comunali, come oggi avviene per le Comunità montane e come potrebbe farsi anche per altre realtà non necessariamente montane.

I pochi spunti enunciati sono, inevitabilmente, solo una sintesi e una parte di riforme ben più organiche e ambiziose che dovrebbero essere messe in campo per un vero rilancio del disegno autonomistico. Nondimeno, essi paiono gli ineludibili punti fermi per riprendere in modo organico e costruttivo l'attuazione di principi e norme che sono essenziali all'inveramento di valori costituzionali primari, come ridefiniti e riproposti con la revisione del Titolo V. Essi vanno oltretutto nella direzione di una modernizzazione del nostro apparato pubblico che, oggi più che mai, appare la scommessa più importante per mantenere le connotazioni di uno Stato costituzionale di diritto che non rinuncia alle sue fondamentali funzioni regolatorie e di erogazione di servizi. Il rilancio dell'autonomia, in altre parole, non deve apparire come l'ostinazione di alcuni nostalgici che non sanno confrontarsi con le trasformazioni del mondo contemporaneo, che sembrerebbero essere andate in una direzione opposta, ma al contrario la risposta necessaria alla domanda di riorganizzazione e semplificazione dei pubblici poteri che il mondo contemporaneo postula[49]; e, soprattutto, un principio fondamentale costituzionale che deve essere salvaguardato[50].

[49] Cfr. G. C. DE MARTIN, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno di Brescia, 24 maggio 2019, Milano, 2020, 27 ss.

[50] Cfr. A. D'ANDREA, *Attenzione a non demonizzare l'autonomia regionale, inclusa quella "differenziata"*, in *Federalismi.it*, 2024.

TERZA SESSIONE

Revisione dei Trattati e governance dell'Unione Europea

RELAZIONI

Maria Chiara Girardi*

La revisione dei Trattati UE in tema di *governance* e assetti istituzionali. Soluzioni proposte e nodi irrisolti

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La Risoluzione del Parlamento europeo sulla modifica dei Trattati – 2.1. Revisione del processo decisionale e redistribuzione delle competenze – 2.2. Ridefinizione degli assetti istituzionali e rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo – 3. Partiti politici, sistema elettorale e "*democratic disconnect*" – 4. Tenuta e prospettive della democrazia europea – 5. Riflessioni conclusive.

The article examines the European Parliament's proposal for the reform of the European Union Treaties, adopted on 22 November 2023, focusing on its potential impact in terms of the rationalisation of institutional arrangements, the strengthening of the European Parliament's role, and the progressive overcoming of the intergovernmental method. The analysis is carried out considering constitutional categories, particularly regarding the democratic principle, political representation, and the political-institutional organisation of the Union. The study highlights the system's persisting tensions, notably the weakness of European political parties, electoral fragmentation, and the failure to establish a supranational public sphere. In conclusion, it assesses whether the proposed reform may be a meaningful opportunity to consolidate the relationship between EU institutions and citizens.

1. *Premessa*

Il presente contributo analizza le recenti ipotesi di riforma degli assetti istituzionali dell'Unione europea. In particolare, lo studio della *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i Trattati* consente di interrogarsi sulla tenuta della "forma di governo"[1] dell'Unione europea e sui relativi circuiti di legittimazione democratica del potere, al fine di valutare l'adeguatezza delle misure ivi contenute.

Tale analisi si inserisce nel più ampio dibattito dottrinale sul carattere *in fieri* dell'ordinamento europeo, nel quale le categorie costituzionalistiche classiche – separazione dei poteri, rappresentanza, responsabilità – sono sottoposte a una progressiva rilettura funzionale e istituzionale[2].

---

* Ricercatrice di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Ammesso che si possa parlare di forma di governo dell'Unione europea. Parte della dottrina, infatti, esclude che si possa utilizzare la nozione di forma di governo oltre i confini nazionali. Così, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, III, Milano, 2010, 540, nonché A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovverosia circolazione dei modelli teorici e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, 11, 2016, 12; R. IBRIDO, N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 9 ss. Più in generale, sul concetto di forma di governo dell'Unione, cfr., *ex multis*, C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1989, 315 ss.; S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, 2003, 67 ss.; L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2003, 757 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Enc. Treccani*, Roma, 2009, 319 ss.

[2] Cfr. A. LUCARELLI, *Per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in Id., *Scritti di diritto pubblico europeo*, Napoli, 2016, XXV; S. STAIANO, *La Costituzione e il suo contesto: dimensione nazionale e dimensione europea*, in *Federalismi.it*, 1, 2012, 3 ss. I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action*, in *Columbia Journal of European Law*, 3, 2009, 349 ss.; A. BOSIO, S. DELLA VALLE, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2016, 137 ss.; R. IBRIDO, *Oltre le "forme di governo". Appunti in tema di "assetti di*

In particolare, muovendo dallo studio dei risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa[3], s'intende riflettere sugli interventi proposti nella citata Risoluzione, per comprendere, innanzitutto, se essi si collochino in una linea di continuità o discontinuità con le tendenze emerse in sede sovranazionale negli ultimi anni, volte – almeno in teoria – al rafforzamento della democrazia rappresentativa[4].

L'indagine delle misure proposte consente di interrogarsi sulle problematiche connesse al *deficit* democratico dell'Unione europea[5], e, in ispecie, al c.d. *democratic disconnect*[6], ossia al difficile raccordo tra le istituzioni europee e i cittadini e all'assenza di un legame tra delega e responsabilità[7]. Tale problematica evidenzia come il rafforzamento del ruolo Parlamento europeo, ad opera del Trattato di Lisbona, pur avendo rappresentato un significativo passo in avanti in termini di legittimazione democratica[8], non sia stato di per sé sufficiente a colmare le carenze strutturali dell'ordinamento europeo[9]. Di qui la necessità di rafforzare meccanismi di partecipazione politica e di *accountability*.

---

organizzazione costituzionale" dell'Unione europea, in Rivista AIC, M.P. MADURO, *Europe and the Constitution: what if this is as good as it gets?*, in J.H.H. WEILER, M. WIND (a cura di), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, 2003, 98 ss. G.F. MANCINI, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Bologna, 2004, 20 ss.

[3] Si v. https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/. Sul tema, cfr., tra i primi, A. LUCARELLI, *The conference on the future of Europe between form of state and form of government*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1, 2020, 1 ss. Nonché, più di recente, L. FROSINA, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di riforma dell'Unione europea*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, 1429 ss.; P. PONZANO, La Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1, 2023, XLV ss.; B. GUASTAFERRO, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei Trattati*, in *Quad. cost*., 4, 2022, 923 ss.; A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quad. cost*., 3, 2021, 699 ss.; G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, in *Quad. cost*., 3, 2021, 701 ss.; F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Riv. it. dir. pubb. comunitario*, 2021, 443 ss.

[4] Sul tema, *ex multis*, N. WALKER, *Postnational Constitutionalism and the problem of translation,* in *IILJ Working paper*, 3, 2003, 153 ss.; A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Dir. pubb. eur. Rass*. online, 1, 2019, spec. 14 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, Milano, 2021, 1 ss.

[5] Espressione di D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, 1979, 64 ss.

[6] Così P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, 2010, 234, nonché N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Bologna, 2019, 15 ss; N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'Ue: le diverse letture possibili*, in Rivista AIC, 3, 2014, 1 ss.; S. BENVENUTI, *L'europeizzazione dei parla-menti nazionali. Prospettive dall'Europa centro-orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia),* Padova, 2017, 29 ss.

[7] Sul punto, cfr. P. COSTANZO, *Oscillazioni della "forma di governo" dell'Unione europea nel* "Traité simplifié compliqué", in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2008, 45 ss.

[8] In particolare, mediante l'introduzione della procedura di codecisione, i cui ambiti di applicazione sono stati notevolmente estesi con il Trattato di Lisbona. In merito, in dottrina, si rinvia a B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015, 47 ss.; C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2-3, 2012, 329 ss.; L. GIANNITI, L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, 41 ss.

[9] In questo senso, da ultimo, E. PAPARELLA, *Il Parlamento europeo dalla sovranazionalità al costituzionalismo. Rappresentanza, responsabilità politica e* lobbying, Napoli, 2024, che evidenzia come "l'assemblea dell'Unione soffre tuttora, come organo elettivo e rappresentativo sovranazionale, di una debolezza istituzionale che può essere definita originaria" (12). Nonché, già, S. STAIANO, *I partiti europei fuori tempo*, in Federalismi.it, 12, 2015, 3, il quale sottolinea che "Il Parlamento europeo è ancora in posizione di sfavorevole asimmetria nei confronti degli altri organi dell'Unione (specie, naturalmente, nei confronti del Consiglio), benché, con il Trattato di Lisbona, ne siano stati incrementati i poteri: rimane infatti al di fuori del suo campo di effettiva influenza la nomina della Commissione e del Presidente di questa, per la sostanziale debolezza dei poteri di "elezione" e di "censura" che gli sono commessi, il cui esercizio è largamente influenzato da decisioni nazionali. Il Parlamento europeo è, cioè, in posizione minore nei circuiti che determinano le dinamiche della "forma di governo" in Europa, poiché queste dipendono in misura preponderante dai

Si tratta di questioni complesse, che trovano rinnovate ragioni di interesse anche alla luce degli ultimi risultati politici europei, mediati, sempre più, dal ruolo degli Esecutivi e dei rispettivi vertici[10], ciò nel quadro delle dinamiche della forma di governo ispirate a unidimensionalità del potere e legittimazione diretta dello stesso. La tendenza al rafforzamento delle sedi esecutive e alla centralità politico-istituzionale dei capi di governo, benché si rifletta, in particolare, all'interno del Consiglio europeo[11], si inserisce in un fenomeno più ampio, che si manifesta diffusamente anche a livello nazionale[12]. In ambito sovranazionale, ciò determina un consolidamento della dimensione intergovernativa e un conseguente indebolimento del circuito rappresentativo, con evidenti rischi sulla tenuta del principio di equilibrio tra poteri[13].

In tale contesto, l'analisi della Risoluzione del Parlamento europeo consente di comprendere se e in che misura tali interventi possano rappresentare un passo importante a favore del consolidamento dei circuiti di legittimazione democratica europei e della tenuta del sistema istituzionale, nonché dell'affermazione di una effettiva "comunità di valori". Invero, specie nelle congiunture emergenziali più recenti[14], è emersa l'importanza dei temi della coesione e della solidarietà[15], che restano il comune denominatore per poter affrontare, mediante interventi condivisi – e a prescindere da logiche intergovernative – le crisi che coinvolgono tutti gli Stati membri.

Il riferimento alla solidarietà, quale principio strutturale dell'Unione europea (art. 2 TUE), consente di interrogarsi sulla dimensione orizzontale dell'integrazione, accanto alla visione verticistica del potere, in funzione di una dimensione dinamica della sovranità condivisa e responsabile[16].

---

governi nazionali, sicché non è riproponibile il modello di investitura/responsabilità proprio dell'esperienza storica del parlamentarismo".

[10] Sul tema, si rinvia a E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea,* in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019, 431 ss.; N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 3 ss.

[11] Criticamente, J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012, *passim*; C. Tovo, *Il Consiglio europeo in tempo di crisi: dall'involuzione istituzionale all'unità nella frammentazione*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2017.

[12] In questo senso, S. FABBRINI, *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge, 2015, 148 ss; ID., *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, 2017, *passim*; P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in Rivista AIC, 4, 2016.

[13] Sul punto, si v. F. FABBRINI, *La separazione dei poteri nell'Unione europea*, in *Centro studi sul federalismo*, 2022, 23 ss.; L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione europea. Tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in Nomos, 2, 2018, 2 ss.; A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in Rivista AIC, 1, 2015, 2 ss.; D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, 77, 2014, 1-32; E. GRIGLIO, N. LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, in *School of Government working paper*, 20, 2014; G. ALLEGRI, G. BRONZINI, *Sogno europeo o incubo?*, Roma, 2014, 19 ss.; S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis'*, in *Comparative Political Studies*, 46, 9, 2013, 1003 ss.

[14] Dovuti, in particolare, ai conflitti armati, al Covid-19, alle crisi economiche e geo-politiche.

[15] Sul punto, cfr. A. LUCARELLI, *Prefazione*, in ID. (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2023, il quale evidenzia che "il diritto europeo non soltanto in presenza di emergenze quale quella pandemica o bellica esprime una sua dimensione pubblicistica, fondata sui principi di solidarietà e di coesione. Questa dimensione, che si concretizza anche attraverso il diritto pubblico europeo dell'economia, è evidente che per poter esprimersi ha bisogno di un'entità politica, di un bilancio comune tale da consentire, in una visione sovranazionale, e non intergovernativa, azioni comuni" (X-XI)

[16] Sul tema, *ex multis,* A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in Liber Amicorum *per Pasquale Costanzo*, in questa *Rivista*, 2, 2020, 3 ss.; S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, 2022, 239 ss.; A. APOSTOLI, *Il valore della solidarietà oltre la crisi pandemica*, in C. COLAPIETRO, S. BARBARESCHI, A. GIUBILEI, *La solidarietà al tempo della pandemia*, Napoli, 2022, 307 ss.; S. BARBARESCHI, *La solidarietà "ritrovata" in Europa*, in C. COLAPIETRO, S. BARBARESCHI, A. GIUBILEI, *La solidarietà al tempo della pandemia*, cit., 11 ss.; F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in Rivista AIC, 2, 2021, 185 ss.; G. ALLEGRI, *Per*

In tal senso, benché le misure proposte – prima fra tutte, la rimozione (quasi totale) del criterio dell'unanimità – appaiano *prima facie* adeguate, la perdurante assenza di un sistema dei partiti di matrice europea, nonché di un procedimento elettorale uniforme, permangono tematiche aperte, tuttora irrisolte[17], su cui appare necessario continuare a riflettere.

Al contempo, l'assenza di una sfera pubblica europea e di un *demos* sovranazionale rappresentano delle lacune strutturali della democrazia europea – come si evince dal fallimento del Trattato costituzionale[18] – che ancora oggi impattano sui processi di legittimazione democratica dell'Unione[19].

2. *La Risoluzione del Parlamento europeo sulla modifica dei Trattati*

La *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i Trattati*[20] rappresenta una delle più articolate iniziative sinora presentate in sede parlamentare, in tema di revisione degli stessi. Essa prende le mosse dai risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa e si colloca nel solco di una riflessione più ampia sulla tenuta dell'assetto istituzionale dell'Unione europea.

---

una European Social Union. *Dal pilastro europeo dei diritti sociali a un Welfare multilivello?,* in *CSE Working Papers*, 4, 2019, 4 ss.; S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, 2013, 67 ss.; L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in ID., P. COSTANZO, A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2010, 112 ss.; R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI, (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, I, 2006; G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, 267 ss.

[17] Emblematica, a tal proposito, è l'asimmetria tra la maggioranza parlamentare che ha sostenuto l'elezione della Presidente Von der Leyen nel 2019 e la successiva composizione della Commissione, determinata secondo logiche prettamente intergovernative, in cui la maggioranza degli Stati ha prevalso sulle scelte della maggioranza politica. Tale distonia ha indebolito ulteriormente il legame tra rappresentanza e responsabilità politica a livello europeo.

[18] In dottrina, cfr., *ex pluribus*, C. De Fiores*, Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it,* 1, 2008, 1 ss.

[19] Sulle lacune derivanti dalla mancanza di un *demos* europeo, cfr. D. GRIMM, *Braucht Europa eine Verfassung?*, München, 1995, spec. 42 ss.; J.H.H. WEILER, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, 1, 3, 1995, 219 ss.; nonché M. LUCIANI, *Il futuro dell'Europa. Note a margine*, in *Nomos*, 2, 2018, 9-10, che evidenzia come "Il nostro è un problema di democrazia, ma mentre ci interessiamo freneticamente del *krátos*, prestiamo poca attenzione al *démos*, pensando che esista in rerum natura e che non richieda una sapiente progettualità politica per costituirsi. Affinché quel *démos* possa costituirsi, invece, occorre operare per: costruire una cittadinanza consapevole e informata (la *enlightened citizenship* di cui parla Robert Dahl); creare regole e valori condivisi (e istituzioni che li garantiscano); ridurre le differenze sociali che impediscono quella comunione di interessi che è indispensabile perché un popolo si formi. Il popolo, dunque, è una conquista, e oltretutto una conquista *de tous les jours*, perché proprio ogni giorno e nei confronti di tutti (e non solo degli individui che si affacciano alla vita sociale degli adulti) deve dispiegarsi il processo di diffusione dei valori unificanti. Con il popolo, quindi, anche la democrazia diviene una conquista, un processo. Tutto questo dimostra che porre al centro della riflessione e della proposta politica solo la questione del potere non ha senso, poiché la questione del *démos* è rigorosamente pregiudiziale". Sulla necessità di valorizzare la matrice costituzionale dell'Unione europea, cfr., *ex multis*, J.H.H. WEILER, M. WIND, *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge, 2013, 95 ss,; A. CIANCIO, *The European "Constitutional Core". Key Tool for further Integration*, in Liber Amicorum *per Pasquale Costanzo*, in questa *Rivista*, 2, 2020, 15 ss.; A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, 2010, 304 ss,; ID., *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., 4 ss. In generale sulla necessità di maggiore democratizzazione dell'Unione europea, si rinvia alla proposta elaborata da S. HENNETTE, T. PIKETTY, G. SACRISTE, A. VAUCHEZ, *Democratizzare l'Europa! Per un Trattato di democratizzazione dell'Europa*, Milano, 2017, *passim*.

[20] Per un primo commento, cfr. A. DUFF, *Five Surgical Strikes on the Treaties of the European Union*, in *European Papers*, 8, 2023, 9 ss.; nonché, L. LIONELLO, *A Leap Towards Federalisation?*, in *VerfBlog*, 22 settembre 2023.

La proposta si articola lungo due principali linee direttrici, che ne evidenziano, al contempo, l'ambizione politica e la portata costituzionale. Da un lato, emerge la volontà di ridefinire il processo decisionale e di ampliare il perimetro delle competenze unionali. Dall'altro, la scelta di intervenire sui rapporti e gli equilibri istituzionali, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo e ridisegnando l'assetto della *governance* sovranazionale.

L'insieme delle misure proposte appare paradigmatico delle dinamiche in atto in Europa, le quali richiedono risposte istituzionali efficaci. Sotto questo profilo, il progetto di revisione si colloca in un contesto segnato dalla rinnovata dialettica tra la necessità di garantire l'efficienza dei processi decisionali e le istanze di legittimazione democratica.

La Risoluzione, benché non esaurisca tutte le questioni in campo e le problematiche esistenti[21], può rappresentare un valido tentativo di ridefinizione dell'architettura istituzionale sovranazionale, con ricadute rimarchevoli sia sulla qualità dei processi decisionali, sia sugli equilibri interorganici.

2.1. *Revisione del processo decisionale e redistribuzione delle competenze*

La Risoluzione del Parlamento europeo mira innanzitutto a colmare le carenze dell'ordinamento vigente, il quale – pur a fronte dei progressi segnati dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – ha mostrato limiti significativi, in particolare nel contesto delle recenti vicende pandemiche, belliche ed economiche[22]. È emersa, in particolare, l'inadeguatezza dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione europea a fronteggiare situazioni complesse, specie nei contesti in cui l'unanimità nelle decisioni o la debolezza del metodo intergovernativo hanno prodotto fenomeni di paralisi istituzionale.

La Risoluzione intende non soltanto fornire risposte alle sfide attuali di natura sociale e geopolitica, bensì incidere, in modo strutturale, sulla *governance* dell'Unione, favorendo una maggiore integrazione politica e la valorizzazione dei processi democratici. Essa, al fine di colmare le inefficienze strutturali dell'ordinamento europeo, che ostacolano l'efficace e tempestiva capacità di intervento dell'Unione, promuove la ridefinizione del ruolo delle istituzioni europee, nell'ottica di costruire una soggettività politica autonoma, sottratta ai meccanismi di veto e alle logiche negoziali tra Stati membri[23].

Una delle principali proposte di modifica in tal senso prevede la sostituzione del principio dell'unanimità nel Consiglio europeo con quello della maggioranza qualificata[24] – specie in settori quali la politica estera e le questioni fiscali –, laddove il voto all'unanimità ha di sovente rallentato il processo decisionale europeo, a causa del veto posto da taluni Stati membri[25].

L'intervento si colloca, dunque, nel solco di un progressivo superamento del metodo intergovernativo, che da tempo caratterizza alcuni settori strategici dell'Unione, e mira a garantire una maggiore integrazione istituzionale mediante il ricorso generalizzato al principio di maggioranza[26].

---

[21] Di cui si dirà più avanti. *Infra*, parr. 3 ss.

[22] Sul tema, cfr. I.A. NICOTRA, *Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami non finiscono mai*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1-2, 2022, 19 ss.

[23] F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and prospects*, in *European Law Journal*, 26, 2021, 401 ss.; R. MCCREA, *'Forward or Back: The Future of European Integration and the Unsustainability of the Status Quo*, in *European Law Journal*, 23, 2017, 66 ss.

[24] Emendamento 29 alla Risoluzione in esame.

[25] Si pensi al blocco delle decisioni relative alle sanzioni contro la Russia da parte di alcuni Stati, che ha messo in evidenza i limiti strutturali dell'attuale sistema.

[26] In merito, si rinvia a N. LAZZERINI, *La risoluzione del 22 novembre 2023 del Parlamento europeo sui progetti di modifica dei Trattati nel contesto delle prospettive di riforma dell'Unione*, in Osservatorio sulle fonti, 3, 2023.

I lavori della Commissione Affari costituzionali (AFCO) si sono concentrati anche su una ridefinizione dei criteri relativi alla maggioranza qualificata, stabilendo un sistema di "doppia maggioranza" come principio base per il voto in Consiglio. Tale sistema prevede che una decisione possa essere adottata solo se ottiene il consenso della maggioranza degli Stati membri e dei cittadini dell'Unione, al fine di garantire un sistema rappresentativo maggiormente equo e inclusivo.

Tale meccanismo, già previsto nel Trattato di Lisbona e qui rielaborato in un'ottica di consolidamento, riflette il tentativo di conciliare il principio dell'eguaglianza tra Stati con quello della rappresentanza proporzionale dei cittadini, nella prospettiva di un rafforzamento della sovranità popolare a livello sovranazionale[27].

La proposta prevede poi un innalzamento del *quorum* per la maggioranza qualificata, fissato a due terzi degli Stati membri, rappresentanti almeno il 50% della popolazione dell'UE, e una ulteriore maggioranza qualificata "rafforzata", fissata nei quattro quinti dei membri del Consiglio.

Benché le divisioni politiche interne al Parlamento abbiano impedito di definire con precisione le modalità di calcolo della maggioranza qualificata, l'idea resta quella di abolire il voto all'unanimità in ogni settore, eccetto quelli connessi alla tassazione diretta e indiretta, nonché alle risorse proprie dell'Unione europea, che richiederebbero sempre una decisione unanime.

In quest'ottica, la funzionalità e l'efficienza del processo decisionale assumono un ruolo centrale quali criteri ordinatori della revisione, benché temperati da meccanismi di garanzia a tutela dell'autonomia decisionale degli Stati in taluni settori.

In linea con tale approccio, la proposta di riforma dei Trattati promuove l'introduzione della maggioranza qualificata in ambiti strategici come la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica di difesa e sicurezza comune (PDSC), fermo restando la necessità del voto finale di approvazione del Parlamento europeo. Ciò garantirebbe un controllo democratico sulle scelte relative alla difesa e alla sicurezza dell'Unione, temi finora trattati con un approccio meramente intergovernativo e senza un adeguato procedimento democratico[28].

Si intuisce, dunque, il tentativo di introdurre una forma di riequilibrio istituzionale, in linea con il principio di rappresentanza democratica sancito all'art. 10 TUE.

L'intervento su politica di difesa e sicurezza comune include, peraltro, la creazione di unità militari europee, la gestione degli appalti a livello comunitario e la costituzione di un fondo europeo per finanziare lo sviluppo e l'acquisto di armamenti; il tutto soggetto alla supervisione del Parlamento europeo. Tali misure, se correttamente attuate, garantirebbero un progressivo rafforzamento dell'autonomia strategica dell'Unione e della democratizzazione dei processi decisionali[29].

---

[27] Sul punto, P. CRAIG, *EU Constitutional Law*, Oxford, 2022, spec. cap. 7.

[28] In tema, cfr. P. BILANCIA, *La nuova* governance *dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in Federalismi.it, 23, 2012, 6 ss.; S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, 2015, 15 ss.

[29] In argomento, si v. P. BILANCIA, *Riflessioni sulle prospettive future per una difesa comune europea*, in in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 1217 ss.; F. FURLAN, *Verso un esercito europeo? Profili istituzionali e costituzionali della difesa comune europea*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 1445 ss.; I.A. NICOTRA, *Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami non finiscono mai*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1-2, 2022, 19 ss.; B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, in Federalismi.it, 1, 2019, 5 ss.; V. LIPPOLIS, *Difesa europea, quali prospettive. Introduzione al dibattito*, in Federalismi.it, *Focus*, 1, 2019, 15 ss. Tali tematiche si inseriscono, del resto, in un più ampio dibattito politico-istituzionale sull'autonomia strategica dell'Unione, recentemente rilanciato dalla Commissione europea con il piano *ReArm Europe* adottato il 6 marzo 2025, che prevede interventi straordinari per il rafforzamento della capacità militare europea, inclusi appalti congiunti e strumenti fiscali di sostegno. Sul punto, si v. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_25_790. Nello stesso senso si colloca la Risoluzione del Parlamento europeo per l'elaborazione di un Libro bianco sul futuro della difesa comune, presentata il 18 marzo

La proposta prevede, inoltre, l'estensione delle competenze unionali in nuovi settori, come quello della salute pubblica, della protezione civile, dell'istruzione, e delle politiche industriali, rendendole materie di competenza concorrente o esclusiva[30]. Tale modifica rappresenterebbe una svolta significativa in termini di maggiore integrazione politica, specie nei settori a forte connotazione transnazionale[31]. L'ampliamento del perimetro d'intervento unionale evidenzia, infatti, la volontà di governare talune politiche pubbliche a livello sovranazionale, sul presupposto che esse non possano essere adeguatamente disciplinate sul piano statale[32].

Altre importanti modifiche riguardano, poi, l'estensione della procedura legislativa ordinaria all'approvazione del quadro finanziario pluriennale – attualmente affidata ad una procedura intergovernativa – così da garantire, anche in tal caso, il controllo parlamentare in un settore sinora dominato dalla preminenza del Consiglio europeo.

La risoluzione propone, altresì, modifiche significative ai meccanismi di salvaguardia dello stato di diritto[33], tesi al controllo delle violazioni dei valori fondamentali dell'Unione europea.

In particolare, s'intendono fissare scadenze specifiche e puntuali per l'adozione delle decisioni da parte del Consiglio – da assumere non più a maggioranza dei quattro quinti, bensì a maggioranza qualificata – in relazione a violazioni gravi e manifeste dei valori fondamentali dell'Unione, sanciti all'articolo 2 TUE[34].

Peraltro, la valutazione della sussistenza di tali violazioni non sarebbe più affidata a decisioni politiche del Consiglio europeo, bensì ad una valutazione indipendente della Corte di Giustizia dell'Unione, così contribuendo a rafforzare il controllo giurisdizionale sulla violazione dei diritti, in linea con una concezione garantista dello stato di diritto europeo[35].

In risposta, inoltre, alla crescente tendenza della Commissione europea a ricorrere a procedure d'urgenza, ai sensi dell'art. 122 TFUE – che hanno, di fatto, limitato l'incidenza del Parlamento europeo sulla predisposizione delle misure emergenziali[36] –, viene proposta l'introduzione di un *iter* maggiormente trasparente e democratico. In particolare, l'attribuzione e la revoca di poteri straordinari alla Commissione diverrebbe soggetta ad una autorizzazione, rilasciata a seguito di una decisione congiuntamente assunta dal Consiglio europeo e dall'Europarlamento, nel quadro di una dettagliata disciplina normativa sulle modalità e la durata dei poteri.

2025, con l'obiettivo di promuovere una valutazione condivisa sulle politiche europee di sicurezza e difesa. Cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0034_IT.html.

[30] Sul punto, cfr. N. LAZZERINI, *La risoluzione del 22 novembre 2023 del Parlamento europeo sui progetti di modifica dei Trattati*, cit.

[31] Basti pensare alle politiche di gestione dell'emergenza sanitaria durante la pandemia da Covid-19. Sul tema, sia consentito il rinvio a M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel processo di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, 337 ss.

[32] Sul punto, si rinvia a B. DE WITTE, *Exclusive Member State Competences-Is There Such a Thing?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States*, Londra, 2017, 59 ss.; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017, 151 ss.

[33] Più in generale sul tema, cfr. già M. PARODI, *L'UE nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione*, in *Federalismi.it*, 19, 2014, 2 ss. Nonché, più di recente, E. CASTORINA, *Valori fondanti e 'concezione europea' dello Stato di diritto*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, 202 ss.

[34] In argomento, ID., *I valori fondanti dell'Unione europea,* in ID., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, 2010, 379 ss.; A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovverosia circolazione dei modelli teorici e adattamento dei relativi schemi teorici,* in *Federalismi.it,* 11, 2016, 25 ss.

[35] In merito, cfr. E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, in A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2016, 45 ss.; D. KOCHENOV, *Europe's Crisis of Values*, in *Revista catalana de dret pùblic*, 15, 2014, 206 ss.

[36] Sul punto, cfr. P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020.

L'introduzione di tale forma di controllo democratico nella gestione dei poteri straordinari contribuirebbe così a fornire una cornice giuridica e un perimetro di legalità sostanziale all'emergenza, limitando gli spazi di discrezionalità della Commissione[37].

2.2 *Ridefinizione degli assetti istituzionali e rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo*

A compimento del disegno di riforma delineato dalla Risoluzione, essa prevede interventi di rilievo sul piano istituzionale e sui circuiti di legittimazione democratica, volti a ridefinire gli equilibri tra gli organi dell'Unione, in chiave maggiormente aderente ai principi della rappresentanza politica europea[38].

La Risoluzione interviene, innanzitutto, sulla composizione e sull'elezione della Commissione europea, ribattezzata "Esecutivo". Essa intende rinunciare all'attuale composizione dell'organo in un numero di membri pari a quello degli Stati, proponendo una riduzione del numero dei commissari a un massimo di quindici membri, selezionati mediante un meccanismo di rotazione rigorosamente paritaria tra i Paesi[39], pienamente coerente con le disposizioni già previste dai Trattati esistenti[40].

La misura si inserisce nel solco di una razionalizzazione funzionale della Commissione, volta al definitivo superamento della logica della rappresentanza integrale, retaggio di un sistema di tipo intergovernativo[41], a beneficio di una maggiore efficienza decisionale dell'organo. L'intervento sarebbe però compensato dall'introduzione della nuova figura dei sottosegretari senza diritto di voto, volta a garantire la rappresentanza degli Stati membri, laddove non abbiano un proprio connazionale all'interno dell'Esecutivo.

Tale correttivo consentirebbe di preservare un equilibrio politico e istituzionale, assicurando al contempo una maggiore funzionalità operativa della Commissione. Dal punto di vista sistemico, la modifica segnerebbe il definitivo superamento del "paradigma internazionalistico"[42] – che vedeva nella rappresentanza paritaria e integrale di tutti gli Stati membri un modello imprescindibile – non più conforme alla natura di un'istituzione che tende progressivamente ad affermarsi quale organo prettamente sovranazionale, anziché in una dimensione meramente intergovernativa[43].

Nello specifico, la riduzione del numero dei Commissari risponderebbe a due distinte esigenze. Da un lato, alla necessità di garantire maggiore efficienza all'azione esecutiva, limitando le disfunzioni dovute all'eccessivo numero di componenti. Dall'altro lato, allo scopo di valorizzare il carattere post-nazionale della Commissione, superando una conformazione che, di fatto, compromette l'equilibrio e l'efficacia dell'intero assetto istituzionale[44].

---

[37] Cfr. V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Torino, 2023, 252 ss.

[38] In tema, cfr. F. MARTINES, *Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo*, in A. ADINOLFI, N. LAZZERINI, *Una Unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Torino, 2023, 84 ss.

[39] Punto 7 della Risoluzione in esame.

[40] Art. 17, paragrafo 5, TUE.

[41] Sul ruolo politico della Commissione all'interno dell'Unione cfr. C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2008, 934 ss.

[42] Così P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, in Federalismi.it, 17, 2024, 228.

[43] In questo senso B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*, cit., 122 ss.

[44] Nella medesima direzione, R. BÖTTNER, *The size and structure of the European Commission: legal issues surrounding project teams and a (future) reduced College*, in *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, 37 ss.

La riconfigurazione della Commissione appare, peraltro, funzionale a garantire una maggiore *accountability* dell'azione esecutiva e a ricondurre il proprio operato entro un circuito fiduciario[45].

La Risoluzione propone, poi, la fusione dei ruoli di Presidente del Consiglio europeo e di Presidente della Commissione, mediante l'istituzione di un unico Presidente dell'Unione europea. La nomina avverrebbe secondo una procedura opposta rispetto a quella attualmente prevista dall'art. 17, par. 7, TUE: dopo le elezioni europee, il Parlamento proporrebbe un candidato alla presidenza, che verrebbe poi approvato a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo[46].

Tale meccanismo garantirebbe il consolidamento del rapporto fiduciario tra Parlamento e Esecutivo europei e conferirebbe piena legittimazione democratica al Presidente, dando seguito ai risultati delle elezioni politiche sovranazionali[47], così garantendo una maggiore aderenza del sistema al modello di democrazia rappresentativa, che è alla base della forma di governo – se di essa si possa parlare[48] – dell'Unione.

Nella medesima direzione si inserisce la proposta di attribuire direttamente al Presidente della Commissione il potere di selezionare i candidati alla carica di commissario, nel rispetto dei requisiti sia individuali (competenza generale, adesione ai valori europeisti, indipendenza), che di sistema (principio di rotazione tra gli Stati membri, secondo criteri geografici e demografici), previsti dal Trattato[49]. Ciò si inserisce nella logica di un progressivo consolidamento della figura presidenziale e della dimensione monocratica del potere[50].

Un'ulteriore modifica significativa riguarda, invece, il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, mediante l'acquisizione del potere di iniziativa legislativa su questioni che rientrano nella procedura legislativa ordinaria, previa consultazione con la Commissione (art. 225 TFUE). Tale misura intende ridurre il c.d. *deficit* democratico e incidere sulle carenze strutturali del sistema parlamentare europeo[51], «conquista che avrebbe il merito di infrangere definitivamente uno dei capisaldi su cui da sempre si sono addensate le critiche in ordine al deficit di democrazia ed alle carenze strutturali del sistema […]; l'accantonamento del monopolio dell'iniziativa legislativa in capo alla Commissione europea appare […] un passaggio ineludibile nella prospettiva della democrazia rappresentativa ed anche opportuno nell'ottica della qualità della produzione legislativa europea in determinati settori, rispetto ai quali la valutazione politica resa dal Parlamento risulta in effetti determinante»[52].

L'intervento appare funzionale all'affermazione del principio di separazione dei poteri e all'esigenza di assicurare una maggiore responsabilità politica del Parlamento nei confronti degli elettori.

Il Parlamento europeo acquisirebbe, altresì, il diritto esclusivo di determinare in concreto la propria composizione[53], deliberando a maggioranza assoluta, previo parere favorevole del

---

[45] Sul tema, cfr. R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea,* cit., 31, i quali evidenziano il potere esecutivo dell'Unione europea rappresenti "uno degli esecutivi meno controllabili al mondo e, perciò, in qualche misura, più potenti".

[46] Emendamento 41 alla Risoluzione in esame.

[47] In merito, cfr. E. RAFFIOTTA, *Gli* Spitzenkandidaten *e il necessario rafforzamento politico dell'UE,* in Federalismi.it, 11, 2019; C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, 934 ss.

[48] *Infra* nota 1.

[49] Art. 17, parr. 3 e 5, TUE.

[50] Sul punto, cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, 78.

[51] In proposito, cfr. A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei*, in ID., A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, spec. 174 ss.

[52] Così P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, 17, 2024, 226.

[53] Sulla composizione del Parlamento europeo, cfr. F. FABBRINI, *La composizione del Parlamento europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, 787 ss.

Consiglio, dato a maggioranza qualificata rafforzata (art. 14 TUE)[54]. Ciò contribuirebbe a consolidare l'autonomia dell'istituzione parlamentare, intesa non solo come organo rappresentativo, ma anche come organo dotato di autodichia in ordine al proprio funzionamento interno.

Muterebbe, inoltre, la disciplina della mozione di censura[55]. Il Parlamento otterrebbe poteri di censura individuale nei confronti di un membro della Commissione, come già previsto dall'art. 17, par. 8 TUE, ma non più a maggioranza di due terzi[56], bensì a maggioranza assoluta[57]. In caso di approvazione, il Presidente della Commissione avrebbe sia la facoltà di chiedere le dimissioni dell'interessato, sia di non farlo, e richiedere una nuova approvazione da parte del Parlamento sulla composizione della Commissione, ex art. 17, par. 7, TUE.

Tale intervento garantirebbe la perimetrazione delle politiche europee in un circuito fiduciario ben definito, consolidando la centralità del Parlamento quale sede di esercizio della responsabilità politica.

È parimenti proposta l'introduzione di strumenti di democrazia partecipativa, come i referendum europei, tesi a rafforzare il legame tra cittadini e istituzioni unionali, nonché una procedura volta a garantire ai Parlamenti nazionali il potere d'iniziativa legislativa in ambito europeo, estendendo le possibilità di interazione tra Stati membri e organi dell'Unione[58].

Tra le proposte di maggior rilievo rientra, inoltre, la previsione di un meccanismo di razionalizzazione del Consiglio dell'Unione europea[59], idoneo a trasformarlo in una vera e propria seconda Camera degli Stati, con l'introduzione di procedure più trasparenti e di un ampio coinvolgimento dei partiti politici. La modifica si baserebbe sul superamento della attuale frammentazione del Consiglio dell'Unione in una pluralità di formazioni; ciò garantirebbe una rappresentazione intergovernativa più efficace e coerente nell'ambito del processo decisionale europeo. Tale intervento si colloca nel quadro della progressiva evoluzione del Consiglio quale sede di rappresentanza degli Stati membri, nell'ottica di definirne, in termini più coerenti, il ruolo nel circuito deliberativo dell'Unione e di consolidarne la posizione nel bilanciamento complessivo degli assetti istituzionali.

In particolare, sarebbero soppresse le attuali formazioni consiliari, tra cui le configurazioni "Affari generali" e "Affari esteri" e progressivamente anche il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER)[60] e si introdurrebbe una presidenza del Consiglio dell'Unione europea unica e permanente, superando il sistema di rotazione semestrale. Tale modifica contribuirebbe a consolidare la funzione legislativa dell'istituzione e "consentirebbe l'individuazione di un

---

[54] Emendamento 23 alla Risoluzione in esame.

[55] Sul tema, cfr. N. LUPO, A. MANZELLA, Il *Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019, 92 ss.

[56] Sul punto, criticamente, E. GIANFRANCESCO, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, in *Diritto e società*, 1, 2021, 43.

[57] In merito, cfr. P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo* , cit., 230, secondo cui "Se il modello anteposto al funzionamento dell'Unione ricalca la democrazia rappresentativa, risulta evidente l'esigenza di estendere la logica maggioritaria sottesa al principio fiduciario alla dinamica complessiva della forma di governo europea, la quale al momento registra la conformazione ad un orizzonte di questo tipo soltanto nella fase iniziale della formazione di un nuovo Esecutivo europeo e non anche nel momento terminale, in cui il sostegno politico della maggioranza parlamentare venga meno. Ipotesi che appunto, al momento, di norma non consentirebbe a quella stessa maggioranza parlamentare che ha eletto il Presidente della Commissione e approvato l'intera compagine commissariale di determinarne le dimissioni, ritirando il sostegno nel caso in cui si esaurissero le ragioni politiche poste a suo fondamento".

[58] Cfr. N. LAZZERINI, *La risoluzione del 22 novembre 2023 del Parlamento europeo sui progetti di modifica dei Trattati*, cit.

[59] Emendamento 28 alla Risoluzione in esame. Sul tema, cfr. B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*, cit., 116 ss.

[60] Emendamento 31 (e seguenti).

interlocutore chiaramente identificabile in una presidenza del Consiglio finalmente singola e stabile, utile non soltanto ai fini dell'organizzazione e dello svolgimento del lavoro interno all'istituzione, ma anche nella promozione del dialogo interistituzionale"[61]. Una presidenza unitaria che dovrebbe razionalizzare l'organizzazione interna e contribuire a garantire maggiore coerenza ai processi decisionali, ampia visibilità al Consiglio stesso, nonché maggiore trasparenza e *accountability*.

Dal punto di vista funzionale, la nuova composizione del Consiglio dell'Unione europea permetterebbe di superare lo stretto legame con il «livello ministeriale»[62] dei rappresentanti nazionali, rafforzando il ruolo dell'istituzione anche quale garante degli interessi statali nel processo decisionale dell'Unione.

In prospettiva, tali modifiche consentirebbero, inoltre, di risolvere talune criticità sistemiche emerse nell'attuale assetto istituzionale – come la mancanza di continuità nel coordinamento delle politiche e l'eccessiva frammentazione delle competenze tra le diverse formazioni consiliari – e a garantire l'efficienza dell'azione del Consiglio nel processo legislativo, utile ad affrontare in ottica di maggiore coesione le sfide politico-istituzionali del XXI secolo[63].

3. *Partiti politici, sistema elettorale e* "democratic disconnect"[64]

L'analisi della proposta di revisione dei Trattati europei non può prescindere dalla considerazione delle dinamiche politico-istituzionali che ne condizionano l'attuazione e dalla riflessione, più ampia, sulle carenze strutturali del circuito democratico europeo.

Benché la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen abbia espresso il proprio sostegno all'avvio del processo di revisione[65] – sia negli Orientamenti politici per la Commissione europea per il periodo 2024-2029[66], sia nel discorso di luglio 2024 al Parlamento europeo[67] – la mancata definizione di un calendario per l'apertura della Convenzione, da parte del Consiglio europeo, riflette le persistenti cautele degli Stati membri, poco inclini ad ulteriori cessioni di sovranità e al riequilibrio delle logiche intergovernative, in favore di una più compiuta integrazione democratica.

Ciononostante, il processo di revisione istituzionale dell'Unione europea appare tuttora auspicabile, e financo necessario, al fine di scongiurare il progressivo declino del progetto di integrazione europea, che – come sottolineato da Mario Draghi nel recente Rapporto sul futuro

[61] Così P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo,* cit., 227.

[62] Emendamento 31.

[63] In questo senso, P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, cit., 227 ss. Nonché, ampiamente, A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*. *Nuovi studi sulla Costituzione europea*, cit., 6 ss. In particolare sulle politiche di coesione nell'Unione europea, cfr. A. LAURO, *Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente*, in *Queste istituzioni*, 2, 2023, 8 ss.

[64] Espressione di P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, cit., 234.

[65] Cfr. R. TORINO, *Answering the Call of History. Lo State of the Union 2023*, in *Cultura e diritti*, 2-3, 2023, 48. La Commissione formalmente non ha però ancora chiarito quali disposizioni dei Trattati dovrebbero essere effettivamente revisionate.

[66] Rinvenibili qui.

[67] Cfr. il comunicato stampa del 18 luglio 2024.

della competitività europea[68] – rischia una "lenta agonia" se non saprà dotarsi degli strumenti adeguati a fronteggiare le sfide attuali e future[69].

L'analisi della prassi ha, infatti, evidenziato le lacune strutturali delle istituzioni europee, derivanti, segnatamente, dal ruolo marginale del Parlamento europeo nella *governance* dell'Unione[70] e dai ridotti poteri di controllo sulle decisioni di politica economica assunte in sede esecutiva.

Tenuto conto dell'elezione ormai diretta del Parlamento europeo[71], si è osservato, in dottrina[72], che le carenze strutturali dell'Unione derivino, in particolare, dal "*democratic disconnect*"[73] tra rappresentanti e rappresentati. Il *vulnus* non risiederebbe tanto in un *deficit* strutturale dell'ordinamento, quanto piuttosto in un fenomeno di distacco tra rappresentanti e rappresentati: "è come se, subito dopo l'accensione, si staccasse il filo di una lampada. Si crea allora il buco nero, che rende quasi invisibili i rappresentanti alla cittadinanza che li ha eletti. E che fa spesso sì che i poteri e il ruolo del Parlamento europeo siano sottovalutati dall'opinione pubblica rimasta legata alla politica di casa. Viceversa, gli eurodeputati perdono spesso contatto con i loro elettori e il loro "sentire" sociale […]"[74].

Tale distacco si riflette sulla tenuta dell'intero circuito di legittimazione democratica, alimentando fenomeni di disaffezione politica e crisi della rappresentanza[75].

La distanza tra rappresentanti e rappresentati sarebbe poi amplificata dall'assenza di un autentico legame tra delega e responsabilità, riconducibile alla mancanza di partiti politici sovranazionali capaci di svolgere un'efficace funzione di mediazione tra interessi nazionali e dimensione europea[76]. I partiti nazionali continuano, invero, a svolere un ruolo predominante nel contesto delle elezioni sovranazionali, a causa dell'incapacità politica delle strutture partitiche di farsi promotrici di questioni transnazionali comuni su cui costruire le campagne elettorali, e dell'assenza di un'agenda politica unitaria.

Ne deriva che le elezioni europee si fondano tuttora, prevalentemente – se non completamente – sugli interessi nazionali, promossi dai rappresentanti degli Stati membri, dinnanzi all'assenza di una sfera pubblica europea e di un'autentica competizione elettorale a livello sovranazionale.

---

[68] Rinvenibile qui.

[69] Nella medesima direzione, E. LETTA, *Much more than a market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, aprile 2024, 3 ss.

[70] Sul tema, cfr. D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in Nomos, 5, 2019, 1 ss.

[71] L'art. 10 TUE prevede esplicitamente che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, prevedendo la diretta rappresentanza dei cittadini europei all'interno del Parlamento

[72] Cfr. N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., spec. 20.

[73] Così P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, cit., 234.

[74] *Ibidem*.

[75] Sul punto, cfr. S. LIETO, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in Costituzionalismo.it, 2, 2024, 101 ss. Nonché, sul versante interno, ma in un'ottica generale, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, spec. 47 ss. Sul versante prettamente europeo, P. SCARLATTI, *Democrazia e teoria della legittimazione nell'esperienza dell'integrazione europea*, Roma, 2010, spec. 59 ss.

[76] Sul tema, cfr. *ex multis*, E. MAURO, L. LEVI, S. FABBRINI, *La formazione del sistema partitico europeo*, Roma, 2023, *passim*; C. DE FIORES, *Riflessioni a margine del c.d. "processo costituente europeo"*, in ID., M. DELLA MORTE (a cura di), *Europa e Costituzione. Oltre la globalizzazione neo-liberale*, Napoli, 2021, 96 ss.; G.M. SALERNO, *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014: un risultato nel segno della continuità debole*, in Federalismi.it, 11, 2014, 3; S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della "soglia di sbarramento" della legge elettorale per il Parlamento europeo*, in Forum di Quaderni costituzionali, 7 luglio 2014, 6 ss., A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in Federalismi.it, 9, 2009, 3 ss.; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg, III, Torino, 2008, 609 ss.; V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2002, 943 ss.; L. BARDI, *I partiti e il sistema politico dell'Unione europea*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, 2002. Nonché, da ultimo, G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici nell'Unione europea*, Napoli, 2025, *passim*.

Tale assetto contribuisce al consolidamento di un modello europeo *dualista*, nel quale alla legittimazione di tipo formale non è affiancata una piena integrazione del circuito rappresentativo. Ciò a discapito della democrazia rappresentativa e della formazione di una coscienza politica europea e in contrasto con quanto sancito dall'art. 10, par. 4, TUE. La forza dei partiti politici, infatti, si basa sulla capacità di rappresentare le istanze della base sociale di riferimento, e – benché il sistema di elezione diretta garantisca formalmente la rappresentanza – in concreto, essa non è supportata da un'effettiva rappresentatività, a causa dell'assenza di un sistema dei partiti di matrice europea, idoneo a promuovere gli interessi generali dell'Unione[77].

Ciò conduce alla mancanza di strumenti di partecipazione politica in grado di assicurare i "presupposti sociali della democrazia"[78], ossia un radicamento dei partiti nella società civile, e si traduce in un *disconnect* nel rapporto tra delega e responsabilità[79].

L'assenza di un effettivo legame tra partiti ed elettori, e, dunque, di un efficace sistema di *accountability* – tenuto conto che gli europarlamentari agiscono in completa autonomia, fuori dalle logiche politiche dei partiti – compromette ulteriormente il ruolo del Parlamento europeo quale organo di legittimazione democratica. A ciò si affianca l'assenza di una procedura elettorale uniforme a livello europeo[80].

Gli Stati membri godono, infatti, di totale discrezionalità nella scelta dei propri sistemi elettorali, benché nel rispetto di taluni principi comuni sanciti dal diritto europeo[81], quali: l'obbligo di adottare un sistema proporzionale, la possibilità di introdurre clausole di sbarramento (fino a un massimo del 5%)[82] e la facoltà di prevedere il voto di preferenza. Tuttavia, la mancanza di meccanismi elettorali uniformi alimenta la frammentazione politica e istituzionale[83].

Un ulteriore aspetto problematico è rappresentato dalla mancanza di un rapporto di fiducia tra Parlamento e Consiglio europei[84]. Il Parlamento, infatti, non esercita alcun potere di indirizzo, coercizione o controllo nei confronti del Consiglio, che, ai sensi dell'art. 15, par. 1, TUE, detiene l'esclusiva competenza sulle scelte politiche dell'Unione. L'unico obbligo del Presidente del Consiglio è quello di presentare una relazione al Parlamento europeo dopo le riunioni[85], durante le quali l'Europarlamento può essere rappresentato esclusivamente su invito (art. 235, par. 2, TFUE).

---

[77] Cfr. già S. STAIANO, *I partiti europei fuori tempo*, in *Federalismi.it*, 15, 2012, 2 ss., il quale evidenzia come "I partiti europei, invece, non escono dal "cono d'ombra": essi avrebbero la collocazione, per livello e per contesto, adatta a incidere sul processo costituente in atto, ma non si sono consolidati, né sembra possano consolidarsi a breve, come autonomo fattore propulsivo. E sono ancora in rapporto di stretta dipendenza con i partiti nazionali omologhi". M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazio-nali,* in *Federalismi.it*, 22, 2013, 29 ss.; A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in Forum di Quaderni costituzionali, 11 settembre 2015.

[78] Ne parla D. GRIMM, *Does Europe Needs a Constitution?*, in *European Law Journal*, 3, 1995.

[79] Cfr. L. BARDI, *Parties and party systems in the European Union. National and Supranational dimensions*, in K.R. LUTHER, F. MULLER-ROMMEL (eds), *Political parties in the new Europe: political and analytical challenges*, Oxford, 2002, 293-322.

[80] Sulle possibili prospettive di riforma in materia, cfr. G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost*., 1, 2003, 175 ss.

[81] Art. 233, par. 1, TUE.

[82] Sul tema, si rinvia a S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della "soglia di sbarramento" della legge elettorale per il Parlamento europeo*, cit., 3 ss.

[83] Cfr. N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., 28 ss. Nonché, da ultimo, C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo*, Bologna, 2024, spec. cap. III.

[84] Sul punto, cfr. E. GRIGLIO, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri,* cit., 209 ss.; P. MAGNETTE, *Appointing and censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context*, in *European Law Journal*, 7, 3, 2001, 307 ss.

[85] Art 15, par. 6, lett. d), TUE.

Allo stato attuale, dunque, il Parlamento svolge un mero ruolo di cooperazione o supervisione dell'azione delle istituzioni intergovernative, senza disporre di effettivi poteri di *accountability*.

Più stretto, invece, è il rapporto con la Commissione, che risponde collettivamente dinnanzi al Parlamento[86] e può essere sottoposta a una mozione di censura (benché, allo stato, la deliberazione richieda la maggioranza dei due terzi)[87].

Il Trattato di Lisbona ha tentato di rafforzare il legame tra tali organi, prevedendo che il Parlamento europeo elegge il Presidente della Commissione su proposta del Consiglio europeo, tenendo conto dei risultati elettorali[88]. Ciò ha dato origine[89] al sistema degli *Spitzenkandidaten*[90], secondo cui i partiti europei designano, durante la campagna elettorale, il proprio candidato alla Presidenza della Commissione[91]. Tale procedura mira a conferire maggiore peso al voto dei cittadini, con una effettiva ricaduta delle scelte elettorali anche sulla guida dell'Esecutivo europeo.

Tuttavia, nella prassi, tale meccanismo non si è rilevato pienamente efficace; emblematico, in tal senso, il caso dell'elezione della Presidente Ursula von der Leyen nel 2019, avvenuta in deroga alla procedura degli *Spitzenkandidaten*, che ha alimentato perplessità sulla reale tenuta del modello[92].

Il contesto descritto evidenzia, dunque, la sussistenza di persistenti lacune in termini di rappresentatività e *accountability* a livello sovranazionale e la necessità di interventi istituzionali volti a garantire una piena legittimazione democratica dell'Unione.

In particolare, la debolezza dei meccanismi fiduciari[93], l'asimmetria tra poteri e responsabilità[94] e l'assenza di strumenti politici capaci di attrarre il consenso mettono in discussione l'efficacia del modello democratico europeo. Pur a fronte di un rafforzamento del legame fiduciario tra Parlamento europeo e Commissione e del consolidamento delle funzioni di controllo esercitate dal

---

[86] Art. 17, par. 8, TUE.

[87] Art 234 TUE. Sul punto, criticamente, E. GIANFRANCESCO, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, in *Diritto e società*, 1, 2021, 43.

[88] Art. 17, par. 7, TUE. In merito, si v. M.I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: "questa volta è (veramente) diverso?"*, in Osservatorio AIC, 2, 2014, 2 ss., secondo cui "la modifica nella terminologia impiegata tradisce certo l'aspirazione ad una maggiore politicizzazione della figura del Presidente, da un punto di vista sostanziale essa non influisce sul ruolo del Parlamento che resta comunque confinato, come è evidente, alla scelta tra ratifica o rigetto dell'indicazione fornita dal Consiglio europeo" (4).

[89] Risoluzione del 28 febbraio 2018 del Parlamento europeo.

[90] Sul tema, si rinvia a J. MÜLLER GOMEZ, W. WESSELS, *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*, in *Iai Working Paper*, 8/2016.

[91] Cfr. M. RUBECHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in Federalismi.it, 11/2019, 5.

[92] V. *supra*, nota 17. In merito, in dottrina, si rinvia a A. LUCARELLI, *La nomina von der Leyen. Contenuti, orizzonti e questioni di metodo*, in *Dir. pubbl. eur. Rass.* online, 2/2019, 1 ss.; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'Ue: le diverse letture possibili,* in *Rivista AIC*, 3/2014, il quale sottolinea come la previsione dell'elezione parlamentare del Presidente della Commissione non sia stato sufficiente a risolvere le problematiche strutturali dell'Unione europea. Nonché A. LAURO, *Illusioni europeiste e prospettive sovraniste: c'è dell'altro oltre gli* Spitzenkandidaten, in *Rassegna di dir. pubbl. eur*., 2, 2020, spec. 245 ss. il quale evidenzia come "Nel contesto eurounitario, invece, appare forse un po' illusorio credere che la democratizzazione dei processi decisionali e, più in generale, delle istituzioni di governo passi attraverso la valorizzazione di un'investitura popolare della Commissione europea" (245).

[93] Sul tema, cfr. R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., 15, i quali parlano di meccanismi di *soft accountabiliy*; nonché F. PARUZZO *Il ruolo della Commissione europea tra obblighi sovranazionali e meccanismi di condizionalità*, in Federalismi.it, 26/2024, 217, la quale evidenzia come in una disconnessione tra istituzioni sovranazionali e le forme di controllo e indirizzo operanti a livello nazionale, è resa difficile l'individuazione di un preciso centro istituzionale cui imputare la responsabilità politica di una determinata decisione", benché essa rappresenterebbe "la contropartita più propria del potere politico".

[94] Sul punto, cfr. C. PINELLI, Multilevel constitutionalism *e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione europea e Mercosur*, Milano, 2006, 19 ss.

primo nei confronti degli apparati intergovernativi e tecnico-burocratici, la Commissione continua a configurarsi come un organo indipendente.

Tale indipendenza emerge, in ispecie, nell'esercizio del potere di iniziativa legislativa[95], di cui la Commissione è tuttora titolare esclusiva, ai sensi dell'art. 17, par. 2, TUE, nonché nei poteri che le sono attribuiti in materia di vigilanza finanziaria e di tutela della concorrenza[96].

Ne deriva che le dinamiche politiche europee risultano permanentemente ancorate alla dimensione intergovernativa. L'evoluzione dell'assetto istituzionale in termini di valorizzazione del ruolo di indirizzo politico e controllo democratico del Parlamento risulta ancora ostacolata da vincoli culturali e sistemici, che impediscono la piena affermazione di un ordinamento sovranazionale fondato su una compiuta legittimazione politica delle proprie istituzioni rappresentative.

Nonostante il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo – specie mediante la previsione della procedura di co-decisione – il sistema rappresentativo e la struttura dei partiti sovranazionali non hanno subito evoluzioni sostanziali. La perdurante assenza degli elementi essenziali che caratterizzano il processo di istituzionalizzazione dei Parlamenti moderni e la configurazione frammentaria e circoscritta dell'istituzione europea rispetto ai modelli parlamentari consolidati, nonché la mancanza di un legame organico tra rappresentanza e partecipazione evidenziano le difficoltà dell'Unione di consolidarsi come uno spazio politico democraticamente compiuto.

4. *Tenuta e prospettive della democrazia europea*

Alla luce di quanto sinora evidenziato, emerge come la Risoluzione sulla revisione dei Trattati si collochi in un contesto di inevitabile evoluzione del sistema istituzionale dell'Unione, ponendosi in linea di continuità con l'esigenza di garantire i circuiti di legittimazione democratica a livello europeo, anche in vista di futuri allargamenti e sfide globali[97]. La proposta riflette l'emergere di un nuovo paradigma funzionale, volto a costruire un'Europa più efficiente, trasparente e democratica. Le misure, se attuate, segnerebbero un passo significativo verso una maggiore democratizzazione e semplificazione dei processi decisionali all'interno dell'Unione, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo e valorizzando la sovranità popolare.

Tuttavia, il successo della riforma dipende dalla volontà degli Stati membri di superare le tradizionali divergenze e le crescenti istanze nazionaliste e di considerare maggiori ulteriori cessioni di sovranità e una maggiore integrazione politica.

Inoltre, la portata ambiziosa dell'intervento – pur apprezzabile e potenzialmente foriera di un significativo progresso nel processo di integrazione europea – solleva una serie di interrogativi complessi e impone di soffermarsi su talune questioni irrisolte.

La perdurante frammentazione e il mancato sviluppo di partiti politici autenticamente sovranazionali limitano la capacità del Parlamento di fungere da organo effettivamente rappresentativo della volontà politica europea, minando il consolidamento di circuiti democratici sovranazionali. Ne deriva un'evidente tensione tra rappresentanza formale e legittimazione

[95] In merito, v. N. LUPO, *L'iniziativa legislativa nella forma di governo dell'Unione europea e il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Il Filangieri*, 2014, 17 ss

[96] In argomento, F. PARUZZO, *Il ruolo della Commissione europea tra obblighi sovranazionali e meccanismi di condizionalità*, cit., 216 ss.

[97] Sul tema, cfr. G. BRONZINI, *Europa: verso una riforma dei Trattati? Cominciare a discuterne*, in Questione Giustizia, 20 maggio 2022.

sostanziale, che rischia di tradursi in una asimmetria strutturale tra potere e responsabilità politica[98].

In tale contesto, il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di formazione della Commissione, seppur auspicabile, risulta insufficiente in assenza di un mutamento strutturale nel sistema politico europeo[99].

Benché l'introduzione del metodo degli *Spitzenkandidaten* abbia rappresentato un tentativo significativo di imprimere un indirizzo parlamentare al procedimento di nomina del Presidente della Commissione, come disciplinato dall'art. 17, par. 7, TUE, contribuendo a riequilibrare i rapporti tra le istituzioni dell'Unione, nel senso di una maggiore legittimazione democratica, tale evoluzione resta inevitabilmente subordinata alla capacità del sistema partitico europeo di emanciparsi dalla sua matrice nazionale, promuovendo un'identità politica europea, creando le condizioni per un'autentica sfera pubblica unionale.

La mancanza di una reale competizione per il controllo dell'Esecutivo, capace di mobilitare l'elettorato e di rendere trasparenti i meccanismi di *responsibility* e *responsiveness*[100], costituisce una delle principali criticità che caratterizza tuttora il sistema istituzionale unionale[101].

D'altra parte, l'assenza di una sfera pubblica europea e la perdurante configurazione dell'Europarlamento secondo quote nazionali e sistemi elettorali fondati su procedure consultive che rimandano a logiche politiche prettamente domestiche, ostacolano il consolidamento di un'Unione autenticamente democratica e rappresentativa. In tale prospettiva, l'adozione di regole elettorali uniformi costituisce un presupposto imprescindibile per la creazione di un sistema partitico europeo[102] e per il consolidamento di un ruolo centrale del Parlamento europeo nella forma di governo dell'Unione.

Al contempo, non può essere trascurata la crescente incidenza del fenomeno lobbistico in Europa, che solleva numerosi interrogativi in ordine alla trasparenza, alla parità di accesso e alla qualità dei processi legislativi[103]. La costruzione di una sfera pubblica sovranazionale presuppone,

---

[98] Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *Integrazione europea, sovranità statale, sovranità popolare*, in *XXI Secolo, Treccani*, 2009, 344 ss.

[99] Cfr. A. LUCARELLI, *Per un'Europa politica*, in Nomos, 3, 2023, 1 ss.; A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in Rivista AIC, 3, 2016, 6 ss.; M. RUBECHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in Federalismi.it, 11, 2019, 22 ss.

[100] In questo senso, cfr. G.C.S. GIRAUDI, *Note critiche sul 'teorema dell'impossibilità di un'Ue pienamente democratica'. Un breve commento al saggio di Dieter Grimm*, in Nomos, 2, 2014, 6.; S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della "soglia di sbarramento" della legge elettorale per il Parlamento europeo*, cit., 6-7

[101] Si potrebbero immaginare forme di controllo parlamentare più penetranti, sul modello di quelle esercitate dal Congresso statunitense nei confronti dell'Esecutivo (quali audizioni parlamentari, poteri di inchiesta e supervisione) e un più stretto legame fiduciario tra Parlamento e Commissione, così da rafforzare la responsabilità politica e la trasparenza dell'azione esecutiva.

[102] In questa prospettiva, A. DE PRETIS, *Il sistema elettorale dell'europarlamento: verso uno spazio comune europeo?,* in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 1359 ss.; S. BARONCELLI, M. ROSINI, *Il Trattato di Lisbona e le elezioni del Parlamento europeo tra norme e prassi*, in Federalismi.it, 19, 2020, 148 ss.; M. RUBECHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, cit., 22 ss.; A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., 6 ss.

[103] Sul punto, cfr. W. GRANT, *Pressure Groups and the European Community: An Overview*, in S. MAZEY, J. RICHARDSON (a cura di), *Lobbying in the European Community*, Oxford, 1993, 27 ss; S. MULCAHY, *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*, in *Transparency International*, 15 aprile 2015, 22 ss.; D. COEN, J. RICHARDSON (a cura di), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford, 2009, *passim*; S. RODRIGUEZ, Law-making *e* policy formulation: *il ruolo della società civile nell'Unione europea*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, 1, 2010, 125 ss.; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e* lobby *nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011, spec. 245 ss.; H. KLUVER, *Lobbying in the European Union: Interest groups,* lobbying *coalition and policy change*, Oxford, 2013, *passim;* R. DI MARIA, *Rappresentanza politica vs. rappresentanza degli interessi: brevi considerazioni sul sistema di lobbying nell'Unione europea*, in Federalismi.it, 15, 2018, 2 ss.; A.C. VISCONTI, Lobbying *e politica: un binomio*

infatti, anche un adeguato bilanciamento tra partecipazione degli interessi e tutela dell'interesse generale.

Parallelamente, una riforma organica della "forma di governo" europea non può prescindere da una razionalizzazione delle dinamiche intergovernative, che trovano la loro massima espressione nel Consiglio europeo. L'attuale assetto dell'organo, benché di rilievo per la definizione degli orientamenti politici generali dell'Unione, appare ormai inadeguata a garantire un'efficace integrazione istituzionale nel quadro di una compiuta democrazia rappresentativa.

Permangono diverse lacune sul piano della piena legittimazione democratica europea[104], nonché notevoli distonie tra la dimensione della democrazia governante e quella della democrazia rappresentativa. Tali criticità coinvolgono, in senso più ampio, la stessa forma di stato europea, evidenziando il persistente conflitto tra il modello intergovernativo e quello neo-federale. Quest'ultimo richiederebbe l'adozione di una architettura istituzionale in linea con l'idea di una sovranità integrata e multilivello, ideona a garantire la rappresentanza dei cittadini e degli Stati in forme composite e complementari, nonché una effettiva applicazione del principio di sussidiarietà[105].

In tale prospettiva, parte della dottrina ha sviluppato l'ipotesi uno "sdoppiamento" del modello istituzionale dell'Unione europea, volto al superamento della "tirannia del *one-size fits-all*" [106].

Tale proposta muove dalla considerazione della diversa disponibilità degli Stati membri a cedere porzioni di sovranità e a condividere un unico schema istituzionale. Tenuto conto di tali difficoltà, si ipotizza la creazione di due sistemi istituzionali: uno, destinato a regolare il funzionamento del mercato unico, aperto a tutti gli Stati membri; e l'altro, a vocazione federale, riservato a un nucleo ristretto di Stati disposti a condividere porzioni rilevanti di sovranità politica. Questo secondo livello, declinato sul principio di divisione delle competenze tra centro federale e Stati federati, mira a scongiurare la creazione di forme di concentrazione del potere, mediante meccanismi di raccordo volti a preservare l'unitarietà del progetto di integrazione[107].

Nella medesima prospettiva si colloca, altresì, la proposta di un'altra parte della dottrina[108], volta alla trasformazione del Consiglio in una vera e propria seconda Camera, rappresentativa degli Stati membri. La razionalizzazione della forma di governo europea, ispirata ai principi della democrazia rappresentativa e basata su un bicameralismo paritario, richiederebbe, in tal senso, un ripensamento radicale del sistema consiliare. Al contempo, la proposta prevederebbe l'esclusione del Consiglio dal procedimento legislativo, realizzando così una netta separazione dei poteri e garantendo una compiuta "parlamentarizzazione" dei processi decisionali dell'Unione[109].

(in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica, in Costituzionalismo.it, 3, 2019, spec. 50 ss.

[104] Sul tema, ampiamente, A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, spec 6 ss. Evidenziano le carenze delle misure in tal senso previste dal Trattato di Lisbona, C. PINELLI, *Il deficit democratico e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2008, 925; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 323 ss.

[105] In questa direzione, S. FABBRINI, *Politica Comparata*, Roma-Bari, 2008, spec. 109 ss.; A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *Note introduttive*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, cit., 2009, spec. 11 ss.

[106] Così S. FABBRINI, *Europe's Future, Decoupling and Reforming*, Cambridge, 2019, 135.

[107] Ivi, 143 ss.

[108] Cfr. P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, cit., 231 ss.

[109] Cfr. A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., 18 ss.; P. MENGOZZI, *Commento all'art. 12*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 109 ss.

La seconda Camera, composta da rappresentanti degli Stati membri, sarebbe declinata quale organo rappresentativo delle istanze nazionali e dei cittadini dell'Unione. In quest'ottica, il principio della doppia legittimazione – popolare e statale – costituirebbe il formante principale di un modello federale pluralista, idoneo a rinnovare il legame fiduciario tra rappresentanti e rappresentati. La legittimazione di tale Camera sarebbe assicurata da una procedura elettorale uniforme e comune a tutti gli Stati membri.

Questa soluzione, tuttavia, benché possa contribuire a razionalizzare l'assetto istituzionale dell'Unione, rischierebbe di ostacolare ulteriormente il difficile percorso di consolidamento di partiti politici sovranazionali e di rafforzare l'idea di un'"Unione di popoli degli Stati", piuttosto che di un'"Unione del popolo europeo". L'idea di un *demos* europeo, peraltro, risulta un obiettivo tuttora complesso, non essendosi consolidati i presupposti politici, istituzionali e culturali necessari alla sua realizzazione.

Ad ogni modo, la recente Risoluzione può certamente rappresentare una valida opportunità per avviare un processo di ripensamento del modello istituzionale europeo, basato su una ridefinizione delle funzioni del Parlamento europeo, tesa a rafforzarne il ruolo nella determinazione degli indirizzi politici dell'Unione.

Al contempo, occorre intervenire sulla forma di stato europea, predisponendo adeguati strumenti di partecipazione politica e di controllo democratico, in particolare in riferimento alle politiche economico e monetarie, e ridefinendo il riparto di competenze tra organi dell'Unione e Stati membri, così da garantire un maggiore equilibrio istituzionale[110].

E ancora: la possibilità di dotare l'Unione di risorse proprie è considerata uno snodo essenziale per rafforzare l'autonomia finanziaria e istituzionale europea. Tuttavia, tale intervento è stato, in sede di proposta, osteggiato dalle resistenze di taluni Stati membri.

Se il processo di revisione dell'Unione europea intende realmente consolidare la legittimità democratica dei propri organi e promuovere una più efficace integrazione politica, appare necessario intraprendere un percorso di riforma che miri a costruire un'Unione in grado di coniugare rappresentanza, efficienza e solidarietà. Solo mediante tali interventi è possibile garantire centralità politica al Parlamento europeo e dare compiuta attuazione a quanto, almeno nelle premesse, il Trattato di Lisbona aveva previsto in via potenziale[111].

5. *Riflessioni conclusive*

Alla luce delle proposte analizzate e dei limiti strutturali evidenziati, occorre interrogarsi sul futuro dell'Unione europea, al fine di comprendere se si intenda: intraprendere un cammino volto all'affermazione di un ordinamento sovranazionale compiutamente democratico, o restare ancorati ad un modello intergovernativo, inadatto a rispondere alle sfide sistemiche del presente[112].

L'inidoneità del metodo intergovernativo – emersa in occasione delle crisi pandemiche, climatiche, geopolitiche, energetiche e di sicurezza – riflette i limiti di un assetto istituzionale che,

---

[110] In tal senso, già A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei*, in ID, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, cit., spec. 185 ss.; F.W. SCHARPE, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna, 1999, spec. 36 ss.

[111] Da ultimo, in questa prospettiva, P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, cit., 230 ss.; C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo. Simbolo o motore dell'Unione?*, cit., spec. 99 ss.; N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Roma, 2024, spec. 13 ss.

[112] In tal senso, L. CHIEFFI, A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *L'Europa al bivio: brevi note a mo' di premessa*, in L. CHIEFFI, A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *L'Europa in trasformazione,* in *Rassegna di dir. pubbl. eur.*, 2, 2024, 169 ss., nonché, criticamente, A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla Costituzione materiale dell'UE*, Milano, 2023, 102 ss.

in assenza di una effettiva legittimazione democratica, non sempre riesce a garantire una risposta europea rapida e condivisa[113].

In questo senso, la proposta di modifica della regola dell'unanimità nei processi decisionali, in favore della maggioranza qualificata, costituisce uno degli aspetti più significativi della revisione, incidendo sull'equilibrio tra efficienza della decisione e rispetto delle pluralità statali.

L'unanimità, pur evocando l'ideale del consenso tra eguali, si è rilevata – nella prassi – un fattore di paralisi, specie in settori politici strategici. La scelta della maggioranza qualificata, se affiancata da adeguati contrappesi istituzionali, appare una scelta funzionale al rafforzamento della capacità dell'Unione di agire in modo tempestivo, in linea con il principio di responsabilità politica e con le esigenze di governabilità[114].

Tuttavia, il processo di revisione dei Trattati rischia di tradursi in un intervento formalmente ambizioso, ma privo di una effettiva portata innovativa, se non accompagnato da un rafforzamento del binomio rappresentanza politica-cittadinanza europea[115].

Occorre, dunque, riflettere non soltanto sulla razionalizzazione degli assetti istituzionali, ma anche sulla progressiva costruzione di una cittadinanza politica europea, intesa come fondamento sostanziale della legittimazione democratica[116]. In tale prospettiva, la questione del *demos* europeo assume un rilievo rimarchevole. Come evidenziato da autorevole dottrina[117], non vi è, infatti, democrazia senza popolo, ma il popolo non è dato, bensì va costruito: mediante la condivisione di valori comuni, la creazione di uno spazio pubblico sovranazionale, l'integrazione sociale e la tutela effettiva dei diritti[118].

La sfida è, dunque, quella di coniugare unità politica e pluralismo democratico, in un contesto privo di un *demos* unitario[119]. In tale ottica, l'articolazione multilivello della sovranità e la creazione di nuovi spazi di partecipazione pubblica potrebbero rappresentare le coordinate di un rinnovato

---

[113] In questa direzione, A. VON BOGDANDY, M. JOANNIDIS, *Il deficit sistemico dell'Unione europea,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 593 ss.; G. AZZARITI, *Cambiare l'Europa*, in AA.VV., *La fionda. Nulla sarà più come prima? Gli scenari della post-emergenza: Italia, Europa, Mondo*, Roma, 1, 2021, 230 ss.; R. IBRIDO, *L'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza costituzionale dei sei Stati fondatori*, in ID., N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., 57 ss.

[114] Così E. GRANAGLIA, G. RIVA (a cura di), *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, Roma, 2024, XII.

[115] In quest'ottica, E. PAPARELLA, *Il Parlamento europeo dalla sovranazionalità al costituzionalismo*, cit., 15, la quale evidenzia che "Fino a quando la relazione della rappresentanza tra parlamentari europei e cittadini elettori si presenterà debole e non sarà rinsaldata dalla responsabilità politica da parte dei primi, e dal consenso e dalla partecipazione politica da parte dei secondi, questo stato di cose sembra destinato a protrarsi". Sulla cittadinanza europea, la Risoluzione (Emendamento 88) prevede che Parlamento e Consiglio possano adottare, mediante una procedura legislativa ordinaria, disposizioni comuni per impedire abusi relativi all'acquisizione e alla perdita della cittadinanza dell'Unione. Sul punto, cfr. N. LAZZERINI, *La risoluzione del 22 novembre 2023 del Parlamento europeo sui progetti di modifica dei Trattati*, cit.

[116] Sul legame tra cittadinanza e rappresentanza, si rinvia a A. BARBERA, *La "cittadinanza" e le forme della rappresentanza politica*, in M. CARTABIA, A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, 2009, 85 ss.

[117] Cfr. M. LUCIANI, *Il futuro dell'Europa. Note a margine*, cit., 8 ss.

[118] Sul punto, si segnala la proposta di F. BARCA, S. DE LUCA, *Coesione. Obiettivo e strumento che dà senso all'Unione*, in E. GRANAGLIA, G. RIVA (a cura di), *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, cit., 69 ss. Cfr., altresì, A. VERNATA, *A proposito del solidarismo europeo: limite o risposta per le sfide dell'Europa*, in *Rassegna di dir. pubbl. eur.*, 2, 2020, 316, il quale evidenzia come sia necessario riscoprire "una vocazione sociale dell'UE che richiami e, al contempo, si accompagni […] a un nuovo paradigma politico in grado di riportare a un ripensamento complessivo degli obiettivi dell'Unione, idoneo anche a intervenire su quella percezione di distanza e sospetto che va ormai frapponendosi tra cittadini europei e istituzioni europee". Specificamente sulla tutela dei diritti sociali, C. COLAPIETRO, *The future of social rights in the European legal area*, in M. DE SALVO, *Cross-border health care in the European Union. A comparative overview*, Torino, 2020, 2 ss.; S. STAIANO, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, in Federalismi.it, 22, 2015, spec. 6 ss.

[119] Criticamente sulla possibilità di un effettivo *demos* europeo, A. FERGUSON, *Saggio sulla storia della società civile*, Roma-Bari, 1999, 122.

percorso di integrazione europea, ove la legittimità delle istituzioni si basi su un effettivo coinvolgimento dei cittadini e la creazione di una comunità politica democratica[120].

Contestualmente, pare utile rilevare come, già a partire dall'adozione del Next Generation EU, l'Unione europea abbia tentato di consolidare la propria identità politica, sancendo una stretta connessione tra coesione economica e stato di diritto[121]. In particolare, nell'adozione di meccanismi di condizionalità, l'Unione ha scelto di subordinare l'erogazione dei fondi sovranazionali al rispetto dei valori fondamentali sanciti dall'art. 2 TUE – segnando un passo in avanti significativo –, e traducendo il principio di solidarietà in una logica di responsabilità condivisa.

Tale mutamento di paradigma suggerisce l'affermazione di un ordinamento fondato non soltanto sulla cooperazione tra Stati, ma sulla condivisione dei diritti[122]. Una vera e propria Unione dei diritti, ove il rispetto e la tutela di diritti fondamentali comuni diviene il presupposto e la condizione per l'effettiva partecipazione alla comunità politica[123]. Ciò contribuisce al rafforzamento del patto democratico tra istituzioni europee e cittadini.

In questo senso, anche la revisione dei Trattati può rappresentare un significativo passo in avanti nel percorso di integrazione, basato su un complessivo ripensamento dei presupposti e delle condizioni della democrazia europea, sull'effettiva inclusione politica dei cittadini e sulla condivisione di valori comuni[124]. Solo in quest'ottica è possibile ridurre la distanza tra istituzioni e cittadini e garantire che l'integrazione europea resti un progetto politico condiviso.

In tale prospettiva, la costruzione di uno spazio pubblico europeo rappresenta una condizione imprescindibile per il radicamento della democrazia sovranazionale. L'effettività del principio democratico non si esaurisce, infatti, nella sola dimensione strutturale della rappresentanza, ma si misura, altresì, nella capacità delle istituzioni di generare fiducia e partecipazione consapevole.

Tuttavia, affinché il progetto democratico europeo possa effettivamente consolidarsi, esso dovrà muovere nella direzione di una configurazione a vocazione federale, idonea ad assicurare un adeguato equilibrio tra rappresentanza dei cittadini e rappresentanza degli Stati. A tal riguardo, l'articolazione multilivello della sovranità – se adeguatamente strutturata – può rappresentare il fulcro di un modello istituzionale fondato sulla integrazione tra solidarietà, sussidiarietà e co-decisione. Ciò mediante il coinvolgimento consapevole dei cittadini e l'affermazione di valori comuni[125].

---

[120] In questo senso, G. AZZARITI, *Il principio democratico nell'Unione europea*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Roma, 2002, 221 ss.; A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, cit., spec. 118 ss.; nonché, di recente, E. GRANAGLIA, *Welfare*, in Id., G. Riva (a cura di), *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, cit., 87 ss.

[121] Sul punto, si rinvia a R. TORINO, *Polonia e Ungheria: la difesa dello Stato di diritto non può aspettare*, in *affariinternazionali.it*, 4 marzo 2022; ID., *La crisi della* European Rule of Law, in *SudEuropa*, 3, 2020, spec 98 ss. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., 34 ss.

[122] Sul tema, cfr. R. CALVANO, *Itinerari di studi su UE, legalità, crisi dello Stato*, Torino, 2023, 7 ss.; R. TORINO, *La 'Costituzione per l'Europa' e il processo di integrazione sociale europea*, in *Rassegna di servizio sociale*, 4, 2004, 7 ss.

[123] In merito, ampiamente, L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Torino, 2013, *passim*; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, 340 ss.

[124] In tal senso, A. LUCARELLI, *Prefazione*, in ID., S. CAFIERO (a cura di), *Il costituzionalismo nell'età dell'incertezza. La crisi delle istituzioni costituzionali italiane in una prospettiva europea e globale*, Napoli, 2022, X ss.; S. STAIANO, *Il processo costituente europeo: i tempi e le forme*, in Federalismi.it, 10, 2005, 7.

[125] Sulla necessità di combinare azioni volte sia alla federalizzazione, che alla democratizzazione, già R.H. DAHL, *Federalism and the Democratic Process*, in J.R. PENNOCK, J.W. CHAPMAN (a cura di), *Liberal Democracy*, XXV, New York, 1983, 95.

In tal senso, dunque, l'effettiva democraticità dell'Unione dipenderà dalla configurazione di uno spazio pubblico integrato, fondato su un *demos* in via di consolidamento e su un assetto istituzionale idoneo a garantire una rappresentanza europea.

È questo, in fondo, l'orizzonte politico tracciato – con linguaggio e categorie oggi da rinnovare – già nel Manifesto di Ventotene: un'Europa unita, non solo come mezzo per superare i conflitti tra Stati, ma come comunità solidale e democratica fondata sulla libertà, l'eguaglianza e la partecipazione attiva dei cittadini. Recuperare quello spirito, adattandolo alle sfide contemporanee, può forse offrire una bussola per orientare il futuro dell'Unione europea.

Giammaria Gotti*

Partiti politici europei e istituzioni dell'Unione europea. Quale rapporto per quale forma di governo

SOMMARIO: 1. Introduzione. Studiare l'influenza dei partiti sulle istituzioni per comprendere le dinamiche della forma di governo. – 2. Partiti e Parlamento europeo. – 3. Partiti e Commissione europea. – 3.1. La Commissione tra neutralità ideologica, interesse generale dell'Unione e politica. – 3.2. La prassi degli *Spitzenkandidaten*. Un nuovo successo dopo le elezioni del 2024? – 3.3. L'influenza dei manifesti elettorali sugli "Orientamenti politici" della Commissione. L'esempio della seconda Commissione von der Leyen. – 3.4. Programmi dei partiti, programma di governo e indirizzo politico. – 4. Partiti e Consiglio europeo. – 4.1. La politicizzazione del Consiglio europeo. I cd. "pre-summits". – 5. I partiti europei nella forma di governo euro-unitaria: la competizione per la direzione politica dell'Unione europea. – 6. Tra mutamenti impressi dalla prassi politica e modificazioni costituzionali. Prospettive conclusive.

This paper aims to explore the relationship between European political parties and the main institutions of the European Union. In particular, it will examine the interaction between political parties and the European Parliament, the European Commission, and the European Council. First, most European parties have established coordination mechanisms with their respective parliamentary groups, not only to ensure continuous alignment of their political positions but also to secure a greater or lesser degree of influence over the decisions of their group and, consequently, over the activities of the European Parliament. Furthermore, political parties are capable of informally guiding the European Commission in defining its initial political priorities. At the level of the European Council, European parties organize coordination meetings among Heads of State or Government belonging to the same political family, with the objective of aligning the political positions to be upheld within the Council itself. This would confirm an increased engagement of political parties within the institutions, where politics is progressively carving out - whether formally or informally -a greater role, thus providing a clear indication of how the Union's "form of government" is evolving.

1. *Introduzione. Studiare l'influenza dei partiti sulle istituzioni per comprendere le dinamiche della forma di governo*

Il presente contributo è volto ad indagare l'influenza che i cd. *partiti politici europei* sono in grado di esercitare sul funzionamento e sulle attività delle istituzioni dell'Unione europea. Come insegnava Elia, l'influenza dei partiti politici sulle istituzioni rappresenta un aspetto cruciale per comprendere le dinamiche di una determinata forma di governo. Bisogna infatti guardarsi dall'equivoco di «considerare di mero 'fatto' l'influenza esercitata dai partiti su parlamenti e governo», poiché «le forme di governo non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal 'sistema di partiti'»[1]. Questo vale ancor di più, con tutta probabilità, con riferimento all'Unione europea, il cui carattere democratico è stato considerato «prerequisito essenziale ai fini dell'esistenza di una forma di governo europea»[2]. Appare allora irrinunciabile un'attenta analisi della posizione dei partiti politici europei nelle

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale e pubblico presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

[1] L. ELIA, *Governo, forme di*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1985, 638.

[2] R. IBRIDO e N. LUPO, *"Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO e N. LUPO (curr.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 16.

dinamiche del sistema istituzionale dell'Unione europea, che si caratterizzano per essere ormai sempre più "politicizzate"[3].

Questo studio si propone dunque di esplorare il rapporto che intercorre, sia da un punto di vista "istituzionale" sia sul versante per così dire della "realtà politica e sociale"[4], tra i partiti politici europei e le principali istituzioni dell'UE. In particolare, si esaminerà il rapporto tra i partiti e il Parlamento europeo, la Commissione europea e il Consiglio europeo (con un cenno anche al Consiglio dell'Unione europea).

Come noto, i Trattati dell'Unione europea affermano che «i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» (art. 10, par. 4, TUE) e affidano ad un Regolamento, adottato da Parlamento europeo e Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, il compito di determinare lo statuto e le norme relative al finanziamento di tali partiti (art. 224 TFUE)[5]. Sulla base di queste disposizioni è stato adottato il Regolamento UE n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014, in vigore dal 1° gennaio 2017, modificato e integrato dal Regolamento UE n. 673/2018[6]. Il sistema europeo di partiti è ancora in via di consolidamento, in quanti essi continuano ad essere poco radicati nella società europea[7]. Il radicamento con la società è ancora di fatto monopolizzato dai partiti nazionali, gelosi nel custodire le più importanti funzioni partitiche, quali quelle correlate al momento elettorale. La stretta dipendenza dei partiti europei da quelli nazionali non è poi ostacolata dalla normativa euro-unitaria sui partiti politici europei[8]. Il Regolamento 1141/2014, anche nella più recente versione del 2018, non favorisce tale distacco sia perché rende i partiti nazionali determinanti per l'assunzione della qualifica di partito europeo sia per le regole in materia di finanziamento che lasciano aperte notevoli possibilità di influenza dei partiti nazionali su quelli europei[9]. Inoltre, manca nella maggior parte dei partiti europei la possibilità per i cittadini europei di aderirvi individualmente[10].

---

[3] N. LUPO, *L'Unione dopo la ri-"elezione" di Ursula von der Leyen: una forma di governo sempre più chiaramente parlamentare (di tipo consensuale)*, in Diario di diritto pubblico, 25 luglio 2024.

[4] Per utilizzare il linguaggio di K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, 1959 [trad. it. *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, a cura di G. GRASSO, Seregno, 2012, 21-22]: soprattutto quando si tratta di indagare la posizione costituzionale dei partiti politici, si «deve tenere in conto tanto il processo giuridico di disciplina normativa, quanto la realtà dei partiti e della vita dell'entità statale».

[5] Sui partiti politici europei si rinvia, tra i molti, ai contributi di G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, III, 2008, 609-638; A. CIANCIO, *I partiti europei nel processo di democratizzazione dell'Unione*, in Federalismi.it, 9/2009. Tra i contributi pubblicati dopo il Regolamento n. 1141/2014, si v. O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enc. Dir.*, Annali, VIII, 2014; G. GRASSO e G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*; G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale,* in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI (curr.), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016; R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?,* in *Giurisprudenza costituzionale,* 2/2017.

[6] Più di recente, tra i contributi sul tema dei partiti politici europei successivi all'approvazione del Regolamento 673/2018, si v. A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, in R. IBRIDO e N. LUPO (curr.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018; M.R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019,* in Federalismi.it, 9/2019.

[7] Nell'Unione europea, a differenza di quanto di solito è avvenuto a livello nazionale, sono i gruppi parlamentari ad aver determinato la nascita dei partiti. La costituzione di gruppi politici in Parlamento tra deputati che condividono le medesime finalità politiche ha infatti rappresentato «il punto di emersione dei partiti, formatisi nella società come proiezione dei primi». Così A. CIANCIO, *I partiti europei nel processo di democratizzazione dell'Unione,* cit., 14.

[8] M.R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei*, cit., 24; A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea*, cit., 334.

[9] Cfr. considerando 18, art. 3, artt. 20.7 e 22.1 del Regolamento 1141/2014.

[10] Sul punto, R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei*, cit., 954 ad avviso del quale la mancata possibilità di una adesione individuale da parte di un singolo cittadino al partito politico europeo costituisce uno dei fattori che contribuiscono in maniera significativa alla «crisi di identità» dei partiti politici europei.

Nonostante questi pesanti limiti che condizionano le possibilità di un pieno consolidamento del sistema europeo di partiti, l'esame volto a comprendere se e come i partiti europei riescano ad influenzare il funzionamento delle istituzioni dell'Unione dimostrerà che qualcosa, progressivamente, sta cambiando. Anzitutto, la maggior parte dei partiti europei si è dotata di strumenti di raccordo con i rispettivi gruppi parlamentari, non solo al fine di garantire un continuo allineamento delle reciproche posizioni politiche, ma anche per assicurare un più o meno ampio spazio di influenza del partito sulle decisioni del proprio gruppo e, pertanto, sulle attività del Parlamento europeo. I partiti sono poi in grado di orientare, seppure su un piano solo informale, la definizione da parte della Commissione europea delle sue priorità politiche iniziali. Inoltre, a livello di Consiglio europeo, i partiti europei organizzano riunioni di coordinamento tra i capi di Stato o di governo appartenenti ad una medesima famiglia politica, con l'obiettivo di allineare le rispettive linee politiche da difendere nel Consiglio stesso. E ciò confermerebbe un'aumentata attività dei partiti *dentro* le istituzioni, entro le quali la politica inizia a ritagliarsi – più o meno formalmente – uno spazio sempre maggiore.

2. *Partiti e Parlamento europeo*

Il primo aspetto da esaminare riguarda il rapporto tra i partiti europei e il Parlamento europeo. Quest'ultimo, come noto, è composto da deputati che si organizzano in gruppi in base alla loro "affinità politica". È evidente, dunque, il peso che ha la politica sul funzionamento di tale istituzione. È tuttavia un'influenza esercitata non tanto dai partiti europei, quanto dai rispettivi gruppi politici del Parlamento europeo. Nonostante i partiti politici europei siano strettamente legati politicamente ai gruppi del Parlamento europeo e si siano sviluppati in stretta coordinazione, essi sono soggetti giuridicamente distinti, nettamente separati dal punto di vista organizzativo e finanziario. Vi sono poi significative differenze tra i partiti e i gruppi che riguardano le loro funzioni e la loro composizione. Mentre i gruppi politici sono chiaramente concentrati su attività relative al lavoro legislativo, di bilancio e di controllo all'interno del Parlamento, l'ambito d'azione dei partiti politici si rivolge prevalentemente al momento elettorale, con la definizione di un manifesto e la selezione degli *Spitzenkandidaten*. I partiti e i gruppi politici differiscono spesso anche in base alla loro composizione[11]. I partiti nazionali possono essere membri di un partito politico europeo senza essere affiliati al corrispondente gruppo politico, e viceversa. Vi sono poi gruppi politici che rappresentano più partiti politici europei[12].

Sono i gruppi politici ad essere titolari di importanti poteri con riferimento al funzionamento del Parlamento, ad essi attribuiti dal Regolamento del Parlamento stesso: partecipano alla procedura legislativa ordinaria[13], hanno la possibilità di modificare l'ordine del giorno (art. 164 Reg. PE),

[11] Sul tema, v. E. CALOSSI e L. CICCHI, *European Parliament Political Groups and European Political Parties: Development and relationship between two faces of the EU political system*, in *Quaderni del Circolo Rosselli*, vol. 39, n. 2, 2019, 15-31.

[12] È il caso di Renew Europe, che al Parlamento europeo rappresenta sia ALDE che il Partito democratico europeo; del gruppo Sinistra al Parlamento europeo – GUE/NGL, che riunisce sia il Partito della Sinistra europea che alcuni membri provenienti dal neo-costituito European Left Alliance for the People and the Planet; del gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea, che riunisce sia il Partito Verde europeo sia l'Alleanza libera europea) o partiti politici europei che non hanno un corrispondente gruppo al Parlamento europeo (è il caso del Movimento politico cristiano europeo).

[13] Si pensi ad es. al potere attribuito ad ogni gruppo politico di presentare una proposta di reiezione di un progetto di atto legislativo, o di rinviare la questione alla commissione competente per un nuovo esame (art. 60 Reg. PE). O ancora alla composizione della delegazione parlamentare al Comitato di conciliazione, che riflette la ripartizione per gruppi politici (art. 78 Reg. PE).

propongono la candidatura per la carica di Presidente del Parlamento (art. 15 Reg. PE) e gli emendamenti al progetto di bilancio (art. 96 Reg. PE). Gestiscono poi la vita interna del Parlamento attraverso la Conferenza dei presidenti, formata dai presidenti dei gruppi e dal Presidente del Parlamento europeo (art. 26 Reg. PE).

Se sono dunque i gruppi politici a giocare un ruolo di primo piano nel Parlamento, condizionandone attività e funzionamento[14], vedere se e come i partiti europei influenzano i rispettivi gruppi politici può essere un modo per capire se e come i partiti – seppure indirettamente – influenzano il Parlamento. Per fare questo, si è scelto di analizzare i rapporti tra gruppi e partiti così come delineati nei rispettivi statuti e regolamenti interni. Come esempio più significativo, può prendersi quello del Partito Popolare europeo.

Il PPE è il soggetto politico che disciplina con maggiore dettaglio, nel proprio statuto, il rapporto con il rispettivo gruppo al Parlamento europeo. Anzitutto, l'art. 3 chiarisce che il PPE è "rappresentato" nel Parlamento dal "Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano)" (di seguito, per "PPE" si intenderà il partito europeo, mentre per "Gruppo del PPE" si intenderà il rispettivo gruppo al Parlamento europeo). Si prevede poi che i partiti membri "obblighino" i parlamentari eletti al Parlamento europeo nelle proprie liste ad iscriversi al Gruppo del PPE. Di più: ai sensi dell'art. 5, tutti i membri del Gruppo del PPE eletti in una lista di un partito membro del PPE sono anche membri *ex officio* del PPE (i cd. "membri individuali"). Le previsioni che rendono però esplicita la reciproca influenza tra partito e gruppo sono contenute nell'art. 11 dello Statuto, dedicato alla composizione della Presidenza del PPE. Della Presidenza del partito, composta dal suo Presidente, dai *leader* delle istituzioni dell'Unione qualora affiliati al PPE, da 10 vicepresidenti, dal tesoriere e dal segretario generale, fa parte anche il Presidente del Gruppo del PPE[15]. Lo stesso articolo prevede anche che «il Presidente del PPE o il suo Segretario generale possono partecipare, se lo ritengono, ad ogni riunione di ogni organo interno del Gruppo del PPE». Inoltre, l'art. 12 dello Statuto, che disciplina i poteri della Presidenza, prevede che ad essi spetti «assicurare la coerenza tra le politiche del PPE e del Gruppo del PPE». Il Gruppo del PPE si è poi dotato di un "Regolamento di procedura" (*Rules of procedure*) al fine di regolare la vita interna dello stesso gruppo. Esso contiene alcune disposizioni che dimostrano lo stretto legame tra il partito e il gruppo[16]. L'art. 3 di tale documento precisa che «il Gruppo definisce i suoi valori e obiettivi conformemente all'attuale programma elettorale del Partito Popolare Europeo». Inoltre, l'art. 16, che disciplina la composizione dell'Ufficio di presidenza del Gruppo, stabilisce che di esso fanno parte anche il Presidente e il Segretario Generale del Partito popolare europeo, se sono membri del Parlamento europeo. Nel caso in cui il Presidente e il Segretario Generale del Partito popolare europeo non siano membri del Parlamento europeo, sono comunque invitati su base permanente *ad personam* a partecipare alle riunioni dell'Ufficio di presidenza. È questo un chiaro esempio di influenza "formalizzata" del partito nei confronti del gruppo. Disposizioni simili, seppure meno precise, sono contemplate anche dagli statuti degli altri più grandi partiti (PSE e Verdi, specialmente).

Da questa disamina, si comprende come alcuni partiti europei si stiano dotando di strumenti di raccordo con i rispettivi gruppi, non solo al fine di garantire un continuo allineamento delle reciproche posizioni politiche, ma anche per assicurare un più o meno ampio spazio di influenza

[14] Si v. sul punto N. LUPO e A. MANZELLA, *Parlamento europeo*, in *Dig. Disc. Pubbl.,* 2021, 291, ove si afferma che «anche nel Parlamento europeo, come e forse ancor più che nei parlamenti nazionali, il funzionamento dell'intero meccanismo comincia dai gruppi e si articola su di essi».

[15] Inoltre, l'art. 15 dello Statuto del PPE, che disciplina la composizione dell'*Assemblea politica* – organo strategico del partito –, prevede che di essa fanno parte anche tutti i membri dell'ufficio di presidenza del Gruppo del PPE.

[16] Anche l'art. 5 di tale Regolamento conferma che il Gruppo è formato da membri eletti al Parlamento europeo, «sulle liste dei partiti membri del Partito Popolare Europeo».

del partito sulle decisioni del proprio gruppo. Seppure non vi siano studi empirici volti a dimostrare la reale influenza esercitata dai partiti sui rispettivi gruppi, è innegabile che oggi – alla luce delle disposizioni statutarie citate – i maggiori partiti si stiano formalmente dotando di tutti gli strumenti per orientare l'attività dei propri gruppi e, di conseguenza, del Parlamento europeo.

3. *Partiti e Commissione europea*

Di particolare interesse appare l'analisi volta a verificare il ruolo dei partiti in relazione alla *Commissione europea*, istituzione di cui è sempre stata dibattuta la politicità. Oltre al noto meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, sono altri i modi in cui i partiti riescono a orientare l'attività della Commissione. Tra questi, pare importante concentrarsi sull'influenza esercitata dalle promesse elettorali dei partiti europei – inserite nei manifesti elettorali presentati prima delle elezioni – sulla individuazione da parte della Commissione delle sue priorità politiche, contenute nei cd. *Orientamenti politici*. Quale caso di studio, si porterà l'analisi dei manifesti elettorali dei partiti europei per le elezioni del 2024, confrontati con le priorità politiche della nuova Commissione von der Leyen.

3.1. *La Commissione tra neutralità ideologica, interesse generale dell'Unione e politica*

La Commissione europea è l'istituzione che, secondo l'articolo 17, par. 1, TUE, «promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tale fine» e che, conformemente all'articolo 17, par. 3, «esercita le sue responsabilità in piena indipendenza», con membri che «non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo». Ciò sembra mettere la Commissione al riparo dai venti della politica e, dunque, dall'influenza che potrebbero su di essa esercitare i partiti europei[17].

Assai vasto è il dibattito sulla natura politica o "neutrale" della Commissione. La concezione della Commissione come istituzione neutrale fu influenzata dalla stessa idea con cui si concepiva inizialmente l'integrazione europea, ossia come un progetto ideologicamente neutrale. Joseph Weiler, nel suo fondamentale lavoro intitolato *The Transformation of Europe,* parlava di «una certa neutralità ideologica» («a supposed ideological neutrality») caratterizzante la Comunità europea pre Trattato di Maastricht (1992): «the Community political culture which developed in the 1960's and 1970's led both the principal political actors and the political classes in Europe to an habituation of all political forces to thinking of European integration as ideologically neutral in, or ideologically transcendent over, the normal debates on the left-right spectrum»[18]. L'idea del *mercato unico*, infatti, veniva presentata come un programma ideologicamente neutro sul quale l'intero sistema politico europeo avrebbe dovuto convergere per raggiungere gli obiettivi dell'integrazione europea.

Una neutralità determinata pure dalla struttura di governo della Comunità. Nel Consiglio, infatti, sedevano i rappresentanti dei governi nazionali di ogni provenienza politica e dunque ogni decisione doveva tradursi in un compromesso accettabile per tutte le principali forze politiche. Per questo, si tendeva a preferire soluzioni pragmatiche di stampo essenzialmente "centrista", mentre le questioni più divisive venivano accantonate. Inoltre, la Commissione doveva essere ideologicamente neutrale in modo da evitare di favorire una determinata forza politica rispetto ad

[17] Sul punto, v. G. GRASSO, *Partis politiques européens et politisation de la Commission européenne: quelques perspectives en vue des élections de 2024*, in *Revue de l'Union européenne*, n. 678, 2024, spec. 312.

[18] J.H.H. WEILER, *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, n. 8, 1991, spec. 2476.

un'altra. Tutti questi elementi alimentarono la convinzione che si potesse fissare un'agenda politica per la Comunità senza dover affrontare i *cleavages* politici tipici degli Stati membri. Sotto un diverso punto di vista, si è pure affermato che l'Unione europea sarebbe "inidonea" a produrre politica. Le norme poste dai Trattati identificherebbero esattamente tutti i fini (politici) che l'Unione deve perseguire tramite le proprie istituzioni, incaricate di attuarli. Di conseguenza «nell'ordinamento dell'Unione, proprio perché la determinazione del fine è stata operata in via definitiva (…) cementificandola normativamente, gli atti di indirizzo possono aversi solo in ragione e per la fase di attuazione dei fini dell'Unione»[19]. Sulla stessa linea anche Dieter Grimm, secondo cui l'assenza della politica nell'Unione deriverebbe da un problema di "over-constitutionalization" dovuto alla sovrabbondanza di norme (e scelte politiche) contenute nei Trattati: «constitutionalization means de-politicization. What has been regulated on the constitutional level is no longer open for political decision-making. Thus, in the EU political decisions of high salience are not only withdrawn from the democratically legitimized institutions, but also immunized against political correction»[20]. Più sfumate le posizioni di chi[21] ha parlato di una connotazione della politicità dell'Unione, in particolare della Commissione, che non è legata alla contrapposizione maggioranza/opposizione, e che si potrebbe definire «politicità di tipo comunitario», ossia «non neutrale, ma neanche riconducibile ai *cleavages* nazionali, sia perché essi erano e rimangono diversi, e nella misura in cui sono comuni, il luogo europeo è quello dove cercare una posizione bi-partisan».

Per comprendere l'esatta natura della Commissione, può essere utile concentrarsi sull'interpretazione del compito assegnato alla Commissione, vale a dire quello di promuovere "l'interesse generale dell'Unione", ai sensi dell'art. 17 TUE. Come è stato osservato, la formula utilizzata nell'art. 17 TUE è una «nozione polisensa e suscettibile di molteplici interpretazioni»[22], che rende la Commissione una delle istituzioni UE più difficile da inquadrare[23]. Da notare che, in passato, nelle precedenti formulazioni del Trattato, il riferimento all'interesse generale della Comunità emergeva come specificazione dei doveri di comportamento dei membri della Commissione (art. 9 Trattato CECA; art. 155, par. 2, Trattato CEE), quale dovere quindi riferito ai singoli Commissari e non all'istituzione nel suo complesso, quale limite *negativo* all'esercizio dei poteri del singolo commissario europeo. Oggi, invece, il perseguimento dell'interesse generale dell'Unione sembra da intendersi come potere di promozione *in positivo*. La "promozione dell'interesse generale dell'Unione" contraddistingue la missione istituzionale della Commissione, anche nei rapporti con le altre istituzioni, che rinvengono la loro legittimazione in elementi del tutto diversi (la rappresentanza degli Stati membri per il Consiglio europeo ed il Consiglio, la rappresentanza dei cittadini europei per il Parlamento europeo).

La dottrina si è divisa nell'interpretazione di tale formula. Da un lato, vi è chi ha affermato che il riferimento alla nozione di interesse generale si presta ad essere interpretato nei termini di una funzione tendenzialmente spoliticizzata e neutrale volta a garantire una sorta di interesse

---

[19] G. FERRARA, *Commissione europea e indirizzo politico*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 3-4/2005, 1070.

[20] D. GRIMM, *The democratic costs of constitutionalism: the European case*, in *European Law Journal*, vol. 21, 4/2015, 460-473.

[21] R. BALDUZZI, *Commissione europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 4/2005, 1083.

[22] Così E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 9/2012, 1.

[23] In generale, per una ricostruzione della genesi dell'istituzione e suoi successivi sviluppi, si v. F. CAPOTORTI, *Commissione delle Comunità europee*, in *Enc. Giur.*, VII, Roma, 1994; M. PATRONO, *Il governo della prima Europa*, CEDAM, Padova, 2003; S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, II ed., il Mulino, Bologna, 2001, 32-33 e T. CHRISTIANSEN, *La Commissione europea*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 127 e ss.

superiore dell'Unione[24]. Dall'altro, si è detto che la promozione dell'interesse generale custodisce in sé una "potenzialità proattiva" tale da rendere la Commissione la protagonista politica nella definizione dell'*indirizzo politico* dell'Unione[25]. Se accogliamo quest'ultima visione, è chiaro come l'*interesse generale dell'Unione*, lungi dall'essere un qualcosa di astrattamente predefinito, si presta ad essere definito in concreto dalla Commissione, sulla base di scelte *politiche* di cui essa è responsabile dinanzi al Parlamento europeo. Si vuole allora provare a verificare quale sia lo spazio per l'influenza della politica (e quindi dei partiti europei) sulla Commissione e sulla sua attività.

3.2. *La prassi degli* Spitzenkandidaten*. Un nuovo successo dopo le elezioni del 2024?*

Una particolare attenzione merita la pratica dei cd. *Spitzenkandidaten*. Tale meccanismo, introdotto a partire dalle elezioni del 2014, è volto a favorire l'individuazione del Presidente della Commissione europea nel "candidato comune" selezionato da quel partito politico europeo che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei seggi in Parlamento alle elezioni europee[26].

Quanto alle origini e al fondamento normativo dello *Spitzenkandidatenprinzip*, va ricordato che l'idea di applicare tale processo al sistema istituzionale dell'Unione europea emerse proprio in Germania[27] durante il Congresso dell'Unione Cristiano Democratica (CDU) del 1997, ripresa poi dall'Istituto "Notre Europe" di Jaques Delors nel 1998 e trovò significativi precedenti nella designazione di Barroso nel 2004 e nel 2009. Fu però nel 2014, a seguito della risoluzione n. 2012/2829 adottata dal Parlamento il 22 novembre 2012[28] e della raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013[29], che le famiglie politiche europee scelsero di presentare formalmente dei candidati alla carica di Presidente della Commissione prima delle elezioni. Quanto alla natura giuridica di questa prassi, va detto che essa non sembra ancora avere la natura di norma consuetudinaria, in quanto da essa non deriva per le istituzioni dell'Unione un vero e proprio obbligo giuridico. Come è stato di recente osservato in dottrina, al momento non è altro che una

[24] Sul ruolo della Commissione come "custode dei trattati" e quindi come organo "neutro" o di garanzia, R. MANFRELLOTTI, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2004, 38 e 49 ss.

[25] Cfr. S. MANGIAMELI, *The Institutional Design of the European Union After Lisbon*, in H.J. BLANKE - S. MANGIAMELI (a cura di), *The European Union after Lisbon. Constitutional basis, economic order and external action*, Springer, Heidelberg, 110. Sul fenomeno della progressiva politicizzazione della Commissione, si v. M. PATRONO, *Il governo della prima Europa*, cit., 127 ss. In generale, sulla politicità della Commissione, *ex multis*, si v. H. MULLER, *Political Leadership and the European Commission Presidency*, Oxford, Oxford University Press, 2019; G. DELLEDONNE, *The institutional architecture of the European Union: emerging and unresolved questions*, in *Journal of European Integration*, vol. 43, 8/2021.

[26] Cospicua la letteratura sul punto: tra i molti, A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo,* in Federalismi.it, 11/2014*;* M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso,* in Forum di Quaderni Costituzionali, 25 luglio 2014; C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla Presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in Federalismi.it, 11/2014; S.B. HOBOLT, *A vote for the President? The role of* Spitzenkandidaten *in the 2014 European Parliament election*, in *Journal of European public policy*, vol. 21, 10/2014, 1532; S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli* Spitzenkandidaten *nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in Nomos. Le attualità nel diritto, 3/2018.

[27] Si tratta, infatti, di una convenzione tipica del diritto costituzionale tedesco, instauratasi per l'elezione del Cancelliere. Così, all'inizio della campagna elettorale per l'elezione del *Bundestag*, i partiti indicano il proprio candidato alla Cancelleria nel caso di vittoria alle elezioni.

[28] Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 (2012/2829).

[29] Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013 sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo (2013/142/UE).

"regola informale e irregolare"[30], basata su strumenti di *soft law* (specialmente risoluzioni del Parlamento europeo), o comunque un'ambigua[31] "convenzione costituzionale"[32] ancora in via di (difficile) consolidamento.

Il successo del 2014 – quando Jean-Claude Juncker, candidato di punta del partito di maggioranza relativa (PPE), divenne Presidente della Commissione – non si replicò nel 2019, nonostante quel chiaro avvertimento del Parlamento europeo che, prima delle elezioni, si era detto «pronto a respingere qualsiasi candidato che non sia stato nominato Spitzenkandidat»[33]. L'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo di proporre quale Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen – estranea agli *Spitzenkandidaten* selezionati dai partiti europei prima delle elezioni – per alcuni rappresentò il "tramonto"[34] di questa prassi. La pratica sembra però aver vissuto un nuovo "successo" in occasione delle elezioni del 2024, delle quali è dunque necessario ripercorrere le principali vicende.

In vista delle elezioni europee del 2024, la maggior parte delle famiglie politiche europee hanno espresso l'intenzione di rinnovare questa regola e hanno proceduto a selezionare i propri candidati di punta. Anche il Parlamento europeo ha tentato, attraverso una sua risoluzione, di rafforzare la pratica, delineando con precisione i passaggi procedimentali da seguire nell'arco temporale che va dalla fine delle elezioni alla "proposta" da parte del Consiglio europeo del Presidente della Commissione[35] (risoluzione del 12 dicembre 2023[36]).

Le elezioni europee del giugno 2024 hanno sostanzialmente confermato la "maggioranza" uscente, con il PPE che si è rafforzato a fronte di un indebolimento (meno consistente del previsto) dei socialisti e dei liberali. La cd. "avanzata" delle destre (che pure hanno registrato importanti risultati in Germania, Francia e Italia) non è bastata a scalfire la tradizionale "maggioranza" a sostegno della Commissione (PPE-PSE-ALDE). È quello che è stato definito il *cordon sanitaire*, il quale altro non è «che una versione europea, e più severa, della *conventio ad excludendum*, per effetto della quale alcune forze politiche, in quanto considerate anti-sistema, sono escluse non solo dal governo dell'Unione, ma altresì dal riparto delle cariche in seno al Parlamento europeo»[37]. È stata quindi proprio questa "maggioranza" a guidare il successivo processo di ri-elezione dei vertici delle istituzioni europee[38]. E così il 27 giugno 2024 il Consiglio europeo ha assegnato a ciascuno dei componenti di quella "maggioranza" una posizione di spicco[39]. Il 18 luglio 2024 il Parlamento

---

[30] Y.M. CITINO, *The Spitzenkandidaten Practice in the Spotlight: The Constitutional Nature of an Erratic Informal Rule*, in *VerfBlog*, 2024/4/03.

[31] Cfr. Y.M. CITINO – N. LUPO, *The Spitzenkandidaten Practice: Establishing an Ambiguous Constitutional Convention?*, in M. CERON – T. CHRISTIANSEN – D. G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), *The Politicisation of the European Commission's Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, Palgrave Macmillan, 2024.

[32] N. LUPO, *In vista di elezioni europee decisive, per la forma di governo dell'Unione, e non solo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2024, 69.

[33] Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI)).

[34] C. CURTI GIALDINO, *Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 13/2019.

[35] G. GRASSO, *Partis politiques européens et politisation de la Commission européenne: quelques perspectives en vue des élections de 2024*, in *Revue de l'Union européenne*, 678/2024, 308-314, spec. 313-314.

[36] Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2023 sulle elezioni europee 2024 (2023/2016(INI)).

[37] N. LUPO - A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Luiss University Press, Roma, 2024, 32. Da notare che tale *cordon sanitaire* si è applicato in questa legislatura nei confronti dei gruppi politici di Patriots.eu e di Europe of Sovereign Nations (ESN), mentre esso non ha trovato applicazione nei confronti dei conservatori di ECR, a cui sono state assicurate due vice-presidenze del Parlamento europeo e 3 presidenze di commissioni permanenti.

[38] Sul punto, v. N. LUPO, *After the 2024 EP elections, the arrhythmias of EU democracy have become even more evident (and less bearable)*, in *Federalismi.it*, 19 giugno 2024.

[39] Per i socialisti, la presidenza del Consiglio europeo ad Antonio Costa; per i liberali, la carica di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune a Kaja Kallas; per i popolari, la presidenza della Commissione a Ursula von

europeo ha quindi ri-eletto von der Leyen, con ben 401 voti a favore, grazie al sostegno "esterno" dei Verdi e nonostante l'opposizione dei conservatori (tra cui Fratelli d'Italia). Una "maggioranza" addirittura più ampia di quella del 2019, quando von der Leyen venne eletta con soli 383 voti.

Tuttavia, tale maggioranza è stata messa a dura prova dalla designazione dei commissari da parte degli Stati membri, e in particolare dall'indicazione da parte del governo italiano di Raffaele Fitto, riconducibile ai conservatori di ECR. La seconda Commissione von der Leyen è stata eletta infatti con solo 370 voti a favore (rispetto ai 401 che avevano sostenuto la rielezione della Presidente nel luglio 2024), il peggiore risultato nella storia dell'Unione. Questo è dovuto al fatto che, nonostante la Commissione abbia guadagnato il sostegno di parte di ECR (ad es., la delegazione italiana di Fratelli d'Italia), alcuni parlamentari del gruppo del PPE, di S&D, di Renew e dei Verdi europei hanno votato contro o si sono astenuti. Il voto ha dunque rappresentato una parziale rottura della tradizionale maggioranza "centrista" che per decenni ha guidato l'Unione e un allentamento del ricordato "*cordon sanitaire*" che aveva sempre permesso l'esclusione dell'estrema destra dalle posizioni di potere nelle istituzioni UE[40].

Ci si chiede, in ogni caso, quanto alla rielezione di von der Leyen abbia contribuito il fatto che lei fosse la *Spitzenkandidat* del PPE, o quanto invece non abbia pesato il fatto che fosse la Presidente uscente e abbia potuto di conseguenza godere di un consistente potere negoziale derivante dalla carica ricoperta. Quello che è certo è che von der Leyen difficilmente sarebbe stata rieletta se il PPE non avesse conquistato la maggioranza relativa dei seggi al Parlamento, così come probabilmente avrebbe avuto maggiori difficoltà ad essere rieletta se non fosse stata "confermata" la maggioranza popolari-socialisti-liberali. In definitiva, si può affermare che lo *Spitzenkandidatenprozess* ha tratto nuovo vigore dalle elezioni del 2024, specialmente se paragonato a quanto avvenuto nel 2019. Tuttavia, sono sempre anche altri gli elementi che portano alla elezione di un Presidente della Commissione, a dimostrazione che – da solo – il meccanismo degli *Spitzenkandidaten* non è sufficiente per determinare la scelta del Consiglio europeo e, successivamente, quella del Parlamento europeo.

3.3. *L'influenza dei manifesti elettorali sugli "Orientamenti politici" della Commissione. L'esempio della seconda Commissione von der Leyen*

Se i gruppi politici sono dotati di strumenti "formali" – previsti specialmente dal Regolamento del Parlamento e dall'accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione europea – che permettono loro di esercitare un'influenza sulla Commissione[41], i partiti riescono invece a ritagliarsi uno spazio – come ora si vedrà – solo sul piano "informale". È dunque guardando alla prassi che si riesce a scorgere una diretta influenza partitica sull'attività della Commissione. Il "momento" in cui maggiormente si nota tale influenza è collocato nella fase per così dire "embrionale" della Commissione: quello della definizione delle sue priorità politiche, presentate dal candidato presidente dinanzi al Parlamento europeo, prima della sua elezione. Come sarà evidente dall'analisi condotta nel paragrafo che segue, si nota una certa convergenza tra molte delle proposte formulate dai partiti nei loro manifesti e le priorità che la Commissione

---

der Leyen ("prevedendo" pure la presidenza del Parlamento europeo nuovamente per Roberta Metsola, rieletta infatti il 16 luglio 2024 con un ampio consenso).

[40] Cfr. A. ALEMANNO, *For the first time in its history, we could be looking at a genuinely rightwing European Union*.

[41] I gruppi parlamentari sono difatti dotati di strumenti adeguati al fine di permettere allo stesso Parlamento di esercitare la sua funzione di "controllo politico" ai sensi dell'art. 14 TUE e di rendere la Commissione "responsabile" dinanzi allo stesso Parlamento ai sensi dell'art. 17 TUE. Tali strumenti sono previsti essenzialmente dal Regolamento del Parlamento europeo e dall'accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione europea..

inserisce tra i propri *Orientamenti politici*. Tali priorità rimangono peraltro, per l'intero mandato della Commissione, il faro che guida le sue attività. Ogni anno, la Commissione redige il proprio *Programma di lavoro*, dando conto delle misure adottate per la realizzazione di ciascuna priorità politica. L'influenza delle promesse elettorali dei partiti, dunque, non si arresta al momento iniziale di definizione della linea politica della Commissione, bensì prosegue nell'arco dell'intera legislatura.

Il presente paragrafo è volto dunque a verificare se e in quale misura i partiti politici europei riescano a influenzare il programma politico della Commissione europea, al momento della sua formazione e nel corso del suo mandato. Pochi sono gli studi che ad oggi si sono dedicati al tema[42]. L'analisi che segue ha dunque lo scopo di mettere in evidenza l'influenza esercitata dalle promesse elettorali dei partiti europei, contenute nei relativi manifesti elettorali, sulla individuazione da parte della Commissione delle sue priorità politiche, con riferimento alla seconda Commissione von der Leyen (2024-2029)[43].

Gli Orientamenti politici presentati da von der Leyen il 18 luglio 2024, prima della sua ri-elezione a Presidente della Commissione, sono intitolati "La scelta dell'Europa". Come già chiarito, la ri-elezione di von der Leyen è avvenuta grazia all'appoggio non solo della "tradizionale" maggioranza (popolari, socialisti e liberali), ma anche grazie a un sostegno "esterno" dei Verdi. La stessa von der Leyen, peraltro, aveva dichiarato durante la campagna elettorale di non precludere *a priori* un eventuale appoggio dei conservatori di ECR. Sono queste particolari contingenze politiche a portarci a inserire nel confronto anche i manifesti elettorali di Verdi e di ECR, oltre quelli del PPE, PSE e ALDE.

La prima priorità politica è intitolata «Un nuovo piano per la prosperità sostenibile e la competitività dell'Europa». La presidente von der Leyen apre quindi il documento dichiarando che serve un «nuovo piano europeo di *prosperità*[44]». Si nota anzitutto che questa parte del documento è frutto di una delicata operazione di bilanciamento tra diverse sensibilità politiche: quelle più "progressiste" volte a manifestare un pieno e incondizionato appoggio alle politiche *green* e quelle più "conservatrici", attente a che le stesse politiche non intralcino eccessivamente la crescita economica. Balza però subito all'occhio un notevole cambiamento. Negli *Orientamenti politici* presentati nel 2019, era il Green Deal la prima priorità. Questa era intitolata "Un Green Deal europeo" e tutto il primo paragrafo era dedicato alla descrizione delle misure volte a rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero. Negli *Orientamenti* del 2024, invece, il Green Deal sparisce dal nome della prima priorità, incentrata ora sulla prosperità (seppure "sostenibile") e sulla competitività dell'Unione. Solo a partire dal secondo paragrafo, si parla di un "patto per l'industria pulita". Questa diversa impostazione testuale non è di certo casuale e sembra dimostrare l'intento della Commissione di "frenare" sul Green Deal. Un rallentamento che è senza dubbio determinato dalle posizioni più caute adottate dagli stessi popolari nel loro manifesto. In questo si legge che «The green deal for us is not a new ideology as advocated by the greens or the

[42] Con riferimento alle due Commissioni presiedute da José Barroso, tra il 2004 e il 2014, è stato creato un ricco database volto a dimostrare la corrispondenza tra le promesse elettorali contenute nei programmi elettorali dei più importanti partiti politici europei (PPE, PSE, ALDE, Verdi europei) e le priorità politiche della Commissione europea. Si v. P. KOSTADINOVA e M. GIURCANU, *Capturing the legislative priorities of transnational Europarties and the European Commission: a pledge approach*, in European Union Politics, vol. 19, 2/2018, 363-379 e ID., *Europarties' election pledges and European Commission legislative priorities*: *An assessment of their overlap*, in Party Politics, vol. 26, 6/2020, 795-806. Questi studi hanno mostrato che tra quanto promesso dai partiti politici europei durante le elezioni europee del 2004 e del 2009 e quanto dichiarato dalla Commissione Barroso nei suoi programmi politici vi è stato un tasso di convergenza che varia dal 22% per il PSE al 49% per il PPE.

[43] Una prima analisi con riferimento alla Commissione Juncker e alla prima Commissione von der Leyen è sviluppata da G. GRASSO, *Partis politiques européens et politisation de la Commission européenne*, cit., spec. 311-313 e da G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici nell'Unione europea. Prospettive di diritto costituzionale*, Napoli, 2025.

[44] Il termine "prosperità", oltre che più volte ripreso nel manifesto del PPE; si rinviene nel manifesto ECR, in cui l'obiettivo 5 è intitolato proprio "Revising the Green Deal: Balancing Climate Action and Prosperity".

socialists, it is the hallmark of the more prosperous, innovative, competitive and sustainable Europe that the EPP envisions»[45]. E così anche nel manifesto di ECR si legge che «We propose an opposite approach on the Green Deal to that promoted by the EU in the last five years. We will advocate a more balanced, localised climate strategy that does not forget ordinary people and prioritises socio-economic well-being»[46]. Si noti peraltro che pure i socialisti, nel loro manifesto, "colorano" diversamente il Green Deal, sostenendo che «Daremo attuazione a un Green Deal *dal cuore rosso*, basato sull'alleanza tra politiche sociali ed ecologiche»[47]. Insomma, sembra che solo i Verdi europei abbiano il «coraggio di mettere al primo posto il pianeta e le persone»[48], come scrivono nel loro manifesto. Ed è proprio ai Verdi che sembra strizzare l'occhio von der Leyen, quando tiene a specificare che «Dobbiamo mantenere la rotta verso gli obiettivi che abbiamo fissato nel Green Deal europeo, *e la manterremo*»[49]. Da notare che è proprio questo impegno, pronunciato da von der Leyen dinanzi al Parlamento europeo, che ha portato i Verdi a dare un appoggio alla rielezione della stessa candidata. Insomma, se leggendo gli Orientamenti del 2019 il Green Deal sembrava davvero una "nuova ideologia" ispiratrice di tutte le politiche della Commissione[50], oggi questa sembra più sfumata, pur mantenendosi, per esempio, l'impegno di «conseguire l'obiettivo di ridurre le emissioni del 90 % da qui al 2040, che proporremo di inserire nella normativa europea sul clima»[51].

La seconda priorità della Commissione è «Una nuova era per la difesa e la sicurezza europea». Tema centrale è ovviamente quello della guerra in Ucraina: per von der Leyen, «il migliore investimento nella sicurezza europea è investire nella sicurezza dell'Ucraina. Il sostegno finanziario, politico e militare dell'Europa deve essere mantenuto per tutto il tempo necessario»[52]. Su questo aspetto, la convergenza è totale con il PPE[53], con il PSE[54] e con ALDE[55]. La proposta di von der Leyen di nominare «un commissario per la difesa, che lavorerà in stretta collaborazione con il prossimo alto rappresentante/vicepresidente conformemente al trattato»[56] è invece ripresa direttamente dal manifesto del PPE («We also need to establish a Commissioner for Security and Defence, who will better coordinate defence issues within the framework of EU competences»[57]) e da quello di ALDE («istituire un Commissario europeo alla Difesa per garantire un approccio

[45] Manifesto PPE 2024, 14.
[46] Manifesto ECR 2024, 2.
[47] Manifesto PSE 2024, 7.
[48] Manifesto Verdi 2024, 4.
[49] Orientamenti politici 2024, 9.
[50] Sul tema, si v. di recente D. BEVILACQUA e E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024. Si v. anche E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 59, 19-48, 2022, e spec. 19-20: «The European Green Deal (EGD) is about the finalité of Europe. Far from dealing only with environmental protection, it is a wide-ranging and ambitious regulatory project, calling for a renewal of the European construct beyond the consolidated acquis. […] Climate neutrality is conceived as a target with a highly transformative force, pointing to the establishment of "a new European society", which the Commission describes at the same time as fair and prosperous, sustained by a more advanced growth model and founded on a positive and harmonious relationship between human beings and the environment».
[51] *Ibidem*.
[52] Orientamenti politici 2024, 16.
[53] «It is of paramount importance that the European Union remains committed and united in its support of Ukraine. Europe must, in cooperation with its Allies, find ways amplify its support to Ukraine» (Manifesto PPE 2024, 3).
[54] «Manteniamo fermo il nostro sostegno incondizionato all'Ucraina, fornendo assistenza politica, umanitaria, finanziaria e militare per tutto il tempo necessario. I nostri obiettivi ultimi sono sostenere l'Ucraina nel ripristino della sua integrità territoriale e giungere a una pace giusta e sostenibile» (Manifesto PSE 2024, 19).
[55] «È fondamentale riaffermare il nostro impegno a lungo termine nei confronti dell'Ucraina, nella sua ricerca di stabilità e progresso» (Manifesto ALDE 2024, 3).
[56] Orientamenti politici 2024, 16.
[57] Manifesto PPE 2024, 4.

unificato alla politica di sicurezza e difesa europea»[58]). Come anche la proposta di costruire «un'autentica Unione europea della difesa»[59] è ripresa dal manifesto del PPE, per il quale «our long-term goal is to develop a true European Defence Union with integrated European forces on land, sea, cyber and air»[60].

Sempre nell'ambito di tale priorità, centrale è il tema dell'immigrazione. L'influenza del PPE è notevole, specialmente nella parte in cui ci si impegna a rendere le frontiere esterne più sicure per impedire gli ingressi irregolari. Così, von der Leyen propone «di triplicare il numero delle guardie di frontiera e costiere europee, che diventeranno 30,000»[61]. Esattamente lo stesso si legge nel manifesto del PPE, in cui si propone di «triple Frontex staff to 30,000 and equip it with implementing powers, a higher budget to purchase modern equipment and enhance its capabilities»[62]. Come anche negli *Orientamenti* precedenti, si nota sul tema l'esigenza di calibrare le diverse sensibilità politiche. Così si afferma che «la migrazione è una sfida europea, a cui va trovata una soluzione europea» e che «L'Europa ha sempre rispettato i propri obblighi internazionali, e così continuerà. Rispetteremo sempre i diritti umani e faremo in modo che le persone che ne hanno diritto possano rimanere e possano ricevere il sostegno di cui hanno bisogno per integrarsi nella comunità»[63]. Una precisazione che richiama la posizione dei socialisti, che nel loro manifesto invitavano ad «offrire procedure eque e rispettose, percorsi sicuri e legali, il diritto all'asilo e alla protezione e condizioni di accoglienza umane e dignitose che rispettino i nostri valori e le nostre leggi»[64].

La terza priorità è dedicata a «Sostenere le persone e rafforzare le nostre società e il nostro modello sociale», ove si espongono le politiche volte a promuovere – secondo un linguaggio ripreso, ancora una volta, dal manifesto del PPE[65] – «lo stile di vita europeo»[66]. Le misure ivi contenute sono però chiaramente ispirate dalle proposte socialiste e dei verdi. Così, l'impegno ad adottare un «nuovo piano d'azione per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali»[67] riprende l'appello socialista di garantire «la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali»[68]. Così la promessa di von der Leyen di «affrontare le cause profonde della povertà con la prima strategia dell'UE contro la povertà in assoluto»[69] riprende la proposta dei Verdi di adottare «una strategia integrata contro la povertà nell'UE»[70]. Così anche la proposta di von der Leyen di presentare «per la prima volta un piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili»[71] è ripresa dai manifesti del PSE («Daremo attuazione a un piano europeo per l'edilizia residenziale a prezzi accessibili con i relativi investimenti e a una strategia UE per garantire ad ognuno un alloggio»[72]) e dei Verdi («Ci batteremo per un Piano dell'EU per l'edilizia accessibile»[73]).

[58] Manifesto ALDE 2024, 4.
[59] Orientamenti politici 2024, 16.
[60] Manifesto PPE 2024, 4.
[61] Orientamenti politici 2024, 19.
[62] Manifesto PPE 2024, 6.
[63] Orientamenti politici 2024, 20.
[64] Manifesto PSE 2024, 15.
[65] "The EPP is the party of the European way of life" (Manifesto PPE 2024, 18).
[66] Orientamenti politici 2024, 22.
[67] *Ibidem*.
[68] Manifesto PSE 2024, 6.
[69] Orientamenti politici 2024, 22.
[70] Manifesto Verdi 2024, 15.
[71] Orientamenti politici 2024, 23.
[72] Manifesto PSE 2024, 9.
[73] Manifesto Verdi 2024, 10.

3.4. *Programmi dei partiti, programma di governo e indirizzo politico*

Con riferimento alla seconda Commissione von der Leyen, dunque, notevole è l'influenza del manifesto del PPE, specialmente sui temi legati all'immigrazione e sulle misure volte a tutelare lo stile di vita europeo. Significativo è poi l'influsso popolare (e forse anche quello conservatore) sul cambio di passo che si nota in tema di Green Deal. Chiaramente percepibile, infine, è il riflesso delle proposte socialiste e dei verdi in tema di politiche sociali. Per concludere, pare dunque che si possa affermare che è notevole l'influenza esercitata dalle promesse elettorali dei partiti sulla redazione del documento programmatico inziale della Commissione, nel quale non è difficile notare come molte delle proposte dei partiti siano riprese anche alla lettera e dove è evidente una costante ricerca di compromesso tra le sensibilità dei diversi partiti che andranno a sostenere la Commissione.

Come si può ben notare, gli Orientamenti politici presentati dalla Commissione somigliano molto al *programma di governo*[74] che, in Italia, è definito e approvato dal Consiglio dei ministri (i cd. "impegni programmatici" di cui all'art. 2 della legge 400/1988) e poi presentato dinanzi alle Camere dal Presidente del Consiglio contestualmente al voto di fiducia ex art. 94 Cost. V'è da dire però che il documento che raccoglie gli orientamenti politici della Commissione[75] ha una struttura ben più definita rispetto al programma di governo elaborato dal Governo italiano[76], sia in termini di pubblicità che ne viene data sia per i dettagli con cui sono descritte le singole misure che si intendono attuare. Ad ogni modo, la similitudine appena rilevata ci riporta alla mente la questione che ha tanto fatto discutere la dottrina costituzionalistica anche più risalente, quella cioè del rapporto tra programmi dei partiti, programma di governo e indirizzo politico. Una questione che, riletta alla luce delle recenti vicende istituzionali europee sopra descritte, pare possa dirci qualcosa di molto utile circa il ruolo che i partiti europei stanno cercando di ritagliarsi nell'Unione europea.

Come noto, la questione fu affrontata già in epoca pre-costituzionale da Crisafulli, in *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*[77], che distinse due momenti diversi, sebbene reciprocamente compenetrantisi: il *programma politico* (dei partiti e del governo) e l'*indirizzo politico*. Il programma è proprio dei partiti politici: «è anzi, precisamente, quel che definisce e caratterizza l'individualità dei ciascun partito rispetto ad ogni altro»[78]. Così vi dovrebbero essere almeno tanti programmi politici quanti sono i partiti. Il programma dei partiti viene definito come «un complesso di affermazioni ed aspirazioni intorno all'assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale»[79]. L'avvento al potere di uno o più partiti ha per effetto quello di trasformarne il programma da *programma di partito* a *programma di governo*. Il

[74] Per un'analisi dell'istituto con riferimento all'esperienza italiana v. C. CAPOLUPO, *Il programma di governo tra costituzione e prassi parlamentare*, in M. VILLONE e A. ZULIANI (curr.), *L'attività dei governi della Repubblica italiana*, Bologna, 1996, 141 ss.

[75] Si v. il sito dedicato (*https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_it*), nel quale è possibile anche il documento sopra più volte citato.

[76] Costituito essenzialmente dalle "dichiarazioni programmatiche del Governo" (per il Governo Meloni, si v. al seguente link: *https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770*) e da un programma che viene meglio strutturato anche per punti a cura del Dipartimento per il programma di governo sul proprio sito internet (*https://www.programmagoverno.gov.it/it/programma-di-governo-navigabile/*). Sulla storia e sulle funzioni del Dipartimento, si v. F. ROSSI, *Programma di governo e monitoraggio delle politiche pubbliche: l'esperienza del Dipartimento per l'attuazione del programma di governo*, in *Amministrazione in cammino*, 2013, 1-21.

[77] V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, 53-172, ora leggibile in F. MODUGNO (cur.), *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 1 ss.

[78] *Ivi*, 54.

[79] *Ibidem.*

programma attiene dunque ai partiti politici e al governo, ma non è ancora indirizzo politico[80]: «lo diviene, in quanto effettivamente adottato come contenuto di volontà ed assegnato, ad opera dell'organo a ciò competente, secondo i diversi ordinamenti, a tutti gli altri organi statali, e principalmente agli organi costituzionali, legislativi ed esecutivi, come compito concreto da svolgere nella loro attività»[81]. Programma dei partiti di governo e indirizzo politico rappresentano quindi «due entità concettualmente distinte»[82]. È chiaro che la determinazione dell'indirizzo politico non è opera esclusiva dei partiti (di maggioranza)[83]: la sua concreta attuazione risente infatti dell'influenza «di altre forze e condizioni esterne, oltre che dell'influenza di fattori esterni (opinione pubblica, gruppi di pressione, sindacati, situazione internazionale, congiuntura economica, indirizzo politico degli enti territoriali), della necessità del confronto in parlamento con un più ampio spettro di aggregazioni politiche e di forze sociali di cui questo tende a divenire il luogo di raccordo»[84].

Pur nella doverosa distinzione tra programma e indirizzo e con tutte le precisazioni sopra rilevate, è evidente come l'indirizzo politico sia fortemente influenzato dai partiti, in quanto il loro programma ne rappresenta in qualche modo il precedente logico e necessario. E così la dottrina non ha mancato di rilevare «la natura fondativa e determinativa dell'indirizzo politico incarnata dai partiti politici», indirizzo politico la cui base, le cui «linee fondamentali», la cui «sostanziale struttura» sono determinate dai partiti e nei loro programmi[85].

Così, l'influenza dei manifesti elettorali sul programma politico della Commissione dimostra che anche a livello dell'Unione si sta delineando un ruolo di primo piano dei partiti nella determinazione dell'indirizzo politico perseguito dalla Commissione, e questo proprio grazie al peso che i programmi da essi presentati assumono nella fase di elaborazione del programma politico della Commissione. È vero che la determinazione dell'indirizzo politico dell'Unione, come si osserverà meglio più avanti, non è opera esclusiva della Commissione, ma risente anche di un forte influsso intergovernativo, espresso dagli Stati membri nel Consiglio europeo. Anche con riferimento a tale istituzione, come ora si vedrà, pare però emergere un ruolo importante dei partiti europei.

4. *Partiti e Consiglio europeo*

Pare quindi importante soffermarsi sulla sempre maggiore posizione di influenza che i partiti europei stanno iniziando ad acquisire rispetto alle attività del *Consiglio europeo*[86]. Una certa

[80] Cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, 31, il quale osserva che «il programma di governo, possibile oggetto di un accordo nei governi a base coalizionale, non ha valore giuridicamente vincolante». Cfr. anche A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981, 380, che ritiene «impresa dommaticamente ardua» la giuridicizzazione degli accordi di governo, riconoscendovi «unicamente un punto di riferimento politico». V. anche M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, I, Milano, I972, 222 secondo il quale il programma di partito «pur concernendo l'organizzazione costituzionale dello Stato riflette non l'azione dello Stato bensì l'azione del partito, in relazione allo Stato».

[81] V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 53-57.

[82] P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir*., XXXII, 1982, 99-109, spec. 102.

[83] Come osserva P. RIDOLA, op. cit., 102: «[l'indirizzo politico] neppure può risolversi per intero nel programma dei partiti che sostengono il governo». Cfr. anche T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir*., XXI, 1971, 150, ove si sottolinea il ruolo svolto dai partiti politici della maggioranza «nell'operare le scelte di base».

[84] *Ivi*, 103.

[85] G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, 132 ss.

[86] Alcuni studiosi che hanno condotto ricerche sui partiti politici europei hanno anche esaminato l'influsso di questi ultimi sulle decisioni del Consiglio europeo. In particolare, si v. S. VAN HECKE, *Do Transnational Party Federations*

complicazione nell'analisi è data dal fatto che, nell'ambito della forma di governo dell'Unione, si tende a considerare il Consiglio europeo come una sorta di "parte totale". Una posizione che tale soggetto istituzionale ricoprirebbe, dunque, *al posto* dei partiti.

Ai sensi dell'art. 15 TUE, infatti, il Consiglio europeo «dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità *politiche generali*»[87]. Si tratta, come è stato affermato, della «più cospicua istanza intergovernativa»[88] dell'Unione, le cui decisioni sono frutto di una complessa negoziazione tra diverse posizioni nazionali. L'errore però di questa concezione è di dimenticare il *doppio binario* di legittimazione democratica su cui si basa l'Unione[89] (art. 10, par. 2 TUE): quello indiretto, derivato dalla legittimazione democratica dei governi rappresentati nel Consiglio europeo e quello diretto espresso nel Parlamento in cui i cittadini europei sono, appunto, direttamente rappresentati. È evidente che il ruolo dei partiti politici *europei* si sviluppa essenzialmente nel secondo binario sopra richiamato, quello espresso nel Parlamento europeo, mentre nel primo è possibile piuttosto un ruolo indiretto dei partiti politici *nazionali*, di cui sono espressione i diversi capi di Stato e di governo che siedono nel Consiglio europeo. Non è però da sottovalutare il prezioso ruolo di *coordinamento* che proprio i partiti politici europei potrebbero operare tra tali due binari di legittimazione, armonizzando, quanto meno nelle questioni di rilievo europeo, le posizioni dei singoli partiti nazionali. In definitiva, dunque, il ruolo del Consiglio europeo non è da vedere come ostacolo all'affermazione dei partiti politici europei, ma come naturale conseguenza del doppio binario di legittimazione democratica che caratterizza l'Unione. Anzi, è proprio questo doppio binario a rendere il ruolo dei partiti politici europei ancora più necessario: sono essi, infatti, quelli che potrebbero essere nella migliore posizione per garantirne la coordinazione, in modo tale da evitare che si producano contrasti insanabili.

Uno studio del 2022 condotto per il Parlamento europeo[90] ha messo in evidenza la crescente "politicizzazione" di tale istituzione. Sono due i punti su cui ci si soffermerà per compiere tale indagine. Anzitutto, si vedrà come i partiti europei svolgano un'importante attività di coordinamento volta ad allineare le posizioni dei diversi *leader* europei appartenenti alla medesima famiglia politica. Si porrà in evidenza poi il ruolo che i partiti hanno progressivamente acquisito nel processo di nomina dei vertici istituzionali dell'Unione, a seguito delle elezioni europee.

4.1. *La politicizzazione del Consiglio europeo. I cd. "pre-summits"*

Anche il Consiglio europeo si presta ad essere suddiviso "politicamente". La maggior parte dei capi di Stato e di governo, infatti, appartengono ad un partito politico nazionale che è membro di

---

Matter? (... and Why Should We Care?), in Journal of Contemporary European Research, vol. 6, 3/2010; K. JOHANSSON – T. RAUNIO, *Political Parties in the European Union*, in *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, Oxford, 2019 e K. JOHANSSON, *Europarty Influence and Its Limits: The Case of the European People's Party and the Amsterdam Treaty*, in Journal of European Integration, vol. 38, 1/2016.

[87] Come è stato chiarito, infatti, il Consiglio europeo non andrebbe assimilato ad una sorta di "presidenza collegiale" dell'Unione con funzioni neutrali e di garanzia, ma come la principale istanza intergovernativa all'interno dell'Unione. Così C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1989, 333, secondo cui: «Il Consiglio europeo (…) non può essere assimilato, nelle sue funzioni, e tantomeno nella sua struttura, ai Capi di Stato dei regimi parlamentari, trattandosi della più cospicua istanza intergovernativa del sistema». Nello stesso senso anche A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 165.

[88] C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, cit., 333.

[89] Sul tema si v. J. ZILLER, *Separation of powers in the European Union's interwined system of government*, in *Il Politico*, vol. 73, 3/2008, 164.

[90] R. DRACHENBERG, *European political parties and the European Council. A pattern of ever closer coordination?*, Study for the European Parliamentary Reasearch Service, aprile 2022.

un partito politico europeo[91]. Sono proprio i partiti politici europei ad "alimentare" tale suddivisione svolgendo un'importante attività di armonizzazione delle diverse posizioni dei leader dell'UE che appartengono ad una medesima famiglia politica europea attraverso l'organizzazione dei cd. "pre-summits". I pre-summits sono riunioni che si svolgono appena prima dei vertici del Consiglio europeo e che hanno lo scopo di raggiungere, all'interno di ciascun partito europeo, una posizione condivisa da far difendere poi dai rispettivi leader.

Oggi, tutti e tre i principali partiti politici europei (PPE, PSE e ALDE) attribuiscono grande importanza ai pre-summits. Si prenda come esempio quanto avviene nel PPE. Il PPE considera il proprio "EPP Summit" l'evento più importante del partito, ponendolo al centro della sua macchina politica[92]. La loro importanza fu consolidata dall'ex Cancelliere tedesco Helmut Kohl e dall'ex Primo Ministro belga Wilfried Martens (presidente del PPE dal 1990 al 2013), i quali stabilirono che la partecipazione ai summit fosse obbligatoria. Il PPE è peraltro l'unico partito politico europeo a fare riferimento ai pre-vertici nel proprio statuto. Il regolamento interno del PPE, infatti, stabilisce che «The EPP Summit prepares the position to be taken by the EPP Heads of State and of Government at the European Council and issues recommendations on the strategy and political orientation of the association». Esso è composto dai membri della presidenza del partito, dai capi di Stato o di governo che fanno parte di un partito membro del PPE, dal Presidente o Vice-presidenti della Commissione se riconducibili al PPE, i presidenti dei partiti che fanno parte di una coalizione di governo in Stati membri in cui il capo di governo non fa parte di un partito membro del PPE, i presidenti dei più grandi partiti di opposizione in ogni Stato membro.

L'obiettivo principale dei pre-summits è dunque riunire i Capi di Stato o di Governo e la leadership di una famiglia politica europea per discutere di un imminente vertice del Consiglio europeo e coordinare le posizioni sui principali argomenti[93]. È stato rilevato che spesso nell'ambito di tali riunioni preparatorie si raggiungono accordi preliminari e informali sullo svolgimento dei lavori del Consiglio europeo, per esempio concordando su chi interverrà, su quale punto e con quali argomentazioni. Alcuni partiti a volte delegano uno o due leader a parlare a nome di tutta la famiglia politica (ad esempio, il PPE decise che Leo Varadkar, *Taoiseach* irlandese dell'epoca, fosse il "coordinatore PPE" incaricato di intervenire nel Consiglio europeo a nome del partito sul tema della Brexit)[94].

Si è osservato inoltre che i pre-summits «provide a valuable opportunity for members of the European Council, senior Commissioners, and MEPs to reflect together, along political party lines, on ways of approaching items on the European Council's agenda»[95]. Questo confermerebbe non solo che i pre-vertici contribuiscono alla pianificazione strategica da parte dei partiti politici delle loro attività in relazione al Consiglio europeo, ma anche che queste riunioni, a cui partecipano come si è visto anche commissari e parlamentari europei, fungono da strumento di coordinamento politico orizzontale tra le diverse istituzioni dell'UE.

Anche in seguito alle elezioni del 2024, tutti e tre principali partiti europei hanno tenuto appositi "pre-summits" prima del decisivo vertice del Consiglio europeo del 27 giugno 2024. Il PPE

---

[91] Con la precisazione che il capo di Stato o di governo che partecipa al Consiglio europeo può essere, nel suo Stato membro, espressione o a guida di un governo di coalizione, ove i partiti che la compongono sono membri di diversi partiti europei o comunque espressione di diversi orientamenti politici.

[92] R. DRACHENBERG, *European political parties and the European Council,* cit., 22.

[93] Sul punto si v. anche L. BARDI – W. GAGATEK – C. GERMOND – K.M. JOHANSSON – W. KAISER – S. SASSANO, *The European Ambition: The Group of the European People's Party and European Integration*, Baden-Baden, 2020, 129 ove si sostiene che "the strategic importance of party networks within and around the European Council facilitated negotiations and decision-making, providing an alternative or supplementary channel for influence".

[94] R. DRACHENBERG, *European political parties and the European Council,* cit., 23.

[95] D. DINAN, *Relations between the European Council and the European Parliament. Institutional and political dynamics*, Study for the European Parliamentary Reasearch Service, novembre 2018, 11

ha riunito i capi di Stato e di governo popolari e la leadership del PPE[96]. Il PSE, in un apposito "PES European Council preparation meeting", ha riunito la propria leadership con i capi di governo del PSE, lo *Spitzenkandidat* Nicolas Schmit, i commissari europei del PSE, la presidente del gruppo parlamentare S&D e i più grandi leader dei partiti nazionali membri del PSE[97]. Infine, ALDE ha riunito la propria leadership con i membri del Consiglio europeo riconducibili al gruppo Renew Europe e i commissari europei di ALDE[98]. Queste riunioni hanno permesso di coordinare le diverse posizioni nazionali e di raggiungere con relativa facilità la decisione finale sulla nomina dei tre vertici istituzionali dell'Unione.

Peraltro, oltre ai pre-summits, nel corso degli anni i partiti politici europei hanno iniziato ad organizzare anche riunioni pre-Consiglio o ministeriali (a cui normalmente partecipano solo coloro che ricoprono un incarico ministeriale nei governi nazionali)[99]. Ciò dimostra che i partiti europei stanno iniziando a svolgere una qualche attività di coordinamento anche in relazione ai lavori del Consiglio dell'Unione europea. Il regolamento interno del PPE, per esempio, stabilisce che «The association organizes on a regular basis EU Ministerial Meetings prior to the EU Council meetings on relevant EU policy sectors proposed by the EPP Presidency in order to improve political coordination and policy synergy in the Council»[100]. Oggi, il PPE ha almeno undici formati diversi di queste riunioni (affari esteri, difesa, affari generali, affari economici e finanziari, affari interni, giustizia, agricoltura, energia, salute, commercio, occupazione e affari sociali)[101]. In definitiva, la funzione di questi incontri ministeriali sarebbe quella di armonizzare le posizioni dei ministri di una stessa famiglia politica in vista della riunione plenaria del Consiglio.

5. *I partiti europei nella forma di governo euro-unitaria: la competizione per la direzione politica dell'Unione europea*

Triepel ci presentava il partito politico come una *cooperativa di lotta* (*Kampfgenossenschaft*), «plasmata secondo schemi associativi aventi forma stabile che, ai fini del raggiungimento di obiettivi politici, ambisce ad ottenere una posizione di potere nei confronti dello Stato»[102]. La rappresentanza popolare era "il campo di battaglia", il diritto di voto era "il mezzo di lotta", l'obiettivo finale della lotta era acquisire una "posizione di potere nei confronti dello Stato". Sulla base di tale formulazione, si è detto che «quel che davvero caratterizza il partito politico è, insieme all'assunzione di un determinato programma politico, lo sforzo per attuarlo immettendolo nella sfera dell'indirizzo politico»: «dall'essenza e dalla finalità del partito sarebbe pertanto inseparabile quella attitudine ad acquistare 'una *posizione di potenza* all'interno del gruppo sociale' che già Max Weber indicava come propria e caratteristica del partito politico»[103]. Ciò che dunque

[96] https://www.epp.eu/news/epp-leaders-to-meet-in-brussels-on-27-june-ahead-of-european-council-press-registration.

[97] https://pes.eu/pes/pes-euco-must-set-stable-pro-european-path-forward-for-the-next-mandate/.

[98] https://www.aldeparty.eu/liberal_leaders_meet_ahead_of_euco.

[99] R. DRACHENBERG, *European political parties and the European Council,* cit., 30.

[100] Il Regolamento precisa che «At the recommendation of the EPP President, EPP Vice-Presidents or other outstanding EPP political personalities may chair such meetings if they have relevant policy experience and expertise. On those policy areas where co-decision is required the European Commissioner, provided he belongs to an EPP Member Party, may be invited as well as Members of the European Parliament of the EPP Group who will participate following the recommendations of the Presidency of the EPP Group in the European Parliament».

[101] https://www.epp.eu/structure/ministerial-meetings.

[102] H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino, 1928 [trad. It. *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO, Napoli, 2015, 7].

[103] P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 95-96.

contraddistingue la lotta dei partiti per il potere sarebbe proprio una perenne *tensione a gestire il potere politico* o, detto in altri termini, la *competizione per la direzione politica dello Stato*[104].

Occorre allora comprendere come questa configurazione del ruolo dei partiti politici si rifletta nell'odierno contesto politico e istituzionale dell'Unione europea. Se si osservano le caratteristiche attuali del sistema europeo dei partiti – ancora in via di difficile consolidamento – e il fatto che questi ultimi siano ancora poco radicati nella società europea, la competizione politica tra partiti sul piano europeo rischia di apparire soltanto una lotta per ottenere il consenso elettorale dei cittadini, cui è collegata l'attribuzione proporzionale di seggi in seno al Parlamento europeo[105]. Questo perché le funzioni principali che ad oggi i partiti europei esercitano sono soprattutto la definizione di un manifesto elettorale comune per le elezioni europee e la selezione del proprio *Spitzenkandidat.* Non appare ancora invece una vera e propria "lotta per il potere", nel senso sopra precisato.

Come abbiamo notato, però, il momento elettorale è solo il *mezzo* di lotta, non anche l'obiettivo di questa. Se i mezzi di lotta politica predisposti dall'Unione sembrano con il tempo progressivamente rafforzarsi, il problema è che essi non sono ancora in grado di raggiungere l'obiettivo per cui essi vengono creati, che è appunto la conquista e la gestione del potere politico. Questo è dovuto essenzialmente a come sono configurati i poteri di cui dispongono le istituzioni europee e i rapporti tra di esse, vale a dire a come oggi è strutturata la *forma di governo* dell'Unione. Intesa la nozione di *forma di governo* come l'insieme delle modalità con cui è attribuita ed esercitata dagli organi costituzionali la funzione di indirizzo politico[106], pare naturale chiedersi, alla luce di tutto quanto sopra precisato, quali possibilità hanno ad oggi i partiti europei di influenzare direttamente la determinazione di tale indirizzo. È però importante fare alcune precisazioni circa il modo di intendere il concetto di *indirizzo politico* con riferimento all'Unione europea.

Autorevole dottrina[107] parla, con riferimento all'Unione, della presenza di un comune «indirizzo politico di sistema», che assicurerebbe «stabile unità finalistica» e una «stabilità politica di fondo, indipendentemente dal contingente indirizzo di governo o di maggioranza. Tale indirizzo di sistema troverebbe la sua definizione e specificazione attraverso i diversi meccanismi istituzionali predisposti dai Trattati deputati a concretizzarlo, ossia "gli orientamenti e le priorità politiche" fissate dal Consiglio europeo, l'interesse generale dell'Unione promosso dalla Commissione, il "buon funzionamento dell'Unione" assicurato dalla cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, il primato del diritto dell'Unione affermato dalla Corte di giustizia e la definizione e attuazione della politica monetaria da parte della Banca Centrale (artt. 10.1, 12.1 lett. *f*), 15.1, 17.1 e 19 TUE e art. 127.2 TFUE). Altra autorevole dottrina[108] parla però di un *circuito dell'indirizzo politico* che oggi si è fatto «più articolato e complesso», che chiama in causa forma di governo dell'Unione e dei suoi Stati membri, e che coinvolge non solo le istituzioni europee e quelle nazionali, ma anche i relativi cittadini.

Da quest'ultime considerazioni sembra emergere uno spazio, se non riservato, comunque *conquistabile*, da parte dei partiti europei nella concretizzazione di tale indirizzo. Alla luce di quanto visto sopra, sembra che i partiti stiano iniziando a conquistare tale spazio: con riferimento alla Commissione europea, attraverso un'influenza dei loro programmi sulla definizione del

[104] *Ivi*, 83.

[105] Sul punto v. ancora P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 97, ove sottolinea che «il tentativo di concepire i partiti come strumenti esclusivi di espressione della volontà politica del popolo non appare del tutto convincente».

[106] C. MORTATI, *Istituzione di diritto pubblico*, I, Padova, 384 e ss.

[107] A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO e N. LUPO (curr.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, cit., 461 e ss.

[108] R. IBRIDO - N. LUPO, *"Forma di governo" e "indirizzo politico"*, cit., 35.

programma politico della Commissione; con riferimento al Consiglio europeo (e, in misura minore, al Consiglio dell'Unione europea) attraverso la garanzia di una suddivisione politica dei suoi componenti, coadiuvandoli nell'allentare le diverse posizioni nazionali e favorendo l'emersione di un consenso tra i Capi di Stato e di governo appartenenti ad una medesima famiglia politica.

6. *Tra mutamenti impressi dalla prassi politica e modificazioni costituzionali. Prospettive conclusive*

Ad oggi, alcune norme dei Trattati sembrerebbero impedire ai partiti di assumere un ruolo *stabilmente* influente sulle istituzioni. Un primo esempio significativo è costituito dalla ancora incerta caratterizzazione della Commissione europea quale "governo" dell'Unione (art. 17 TUE). Sarebbe giunto il momento di accentuare, rendendolo più evidente, il carattere propriamente politico di tale istituzione, eliminando quello schermo di neutralità dietro cui spesso nasconde la sua attività e in forza del quale giustifica le sue scelte, anche in virtù della ambigua formula dei Trattati che assegnano alla Commissione il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione. È chiaro come una presunta neutralità della Commissione sia difficilmente conciliabile con l'esercizio di un'attività di orientamento politico, anche tramite i partiti, della sua azione. Inoltre, si è già sottolineato il ruolo determinante del Consiglio europeo nella definizione dell'indirizzo politico dell'Unione (art. 15 TUE).

Nonostante gli artt. 15 e 17 TUE sembrino ostacolare la piena affermazione a livello dell'Unione di partiti politici in lotta per il potere, inizia ad evidenziarsi – come abbiamo tentato di sottolineare in questo lavoro – un significativo mutamento rispetto al passato, osservabile specialmente nella *prassi* politica e istituzionale. La Commissione, nonostante il Trattato sembri configurarla come un'istituzione neutrale al servizio esclusivo della custodia dei Trattati, tende sempre più a politicizzarsi, grazie sia al sistema degli *Spitzenkandidaten* sia all'influenza che le proposte elettorali dei partiti esercitano sulla sua attività. Il Consiglio europeo, a sua volta, inizia ad essere configurabile sempre più come un'istituzione politica, rispetto alla quale i partiti riescono a esercitare una significativa influenza tramite i cd. pre-summits. Bisognerà osservare se questi *mutamenti*[109] osservabili nella prassi resisteranno alla prova dei tempi e se si dimostreranno in grado di affermarsi quali *trends* istituzionali di lungo periodo (superando del tutto il loro carattere di meri eventi contingenti) in grado di imprimere una vera e propria *modificazione* costituzionale, quanto meno della "costituzione vivente"[110] dell'UE. Questo non significa che debba venir meno l'affermazione del ruolo centrale del testo dei Trattati, intensi come testo costituzionale dell'Unione, che «è ad un tempo termine di riferimento delle scelte potenzialmente mutevoli degli interpreti e contesto obbligato per la collocazione sistematica dei risultati di quelle scelte»[111].

---

[109] Può essere utile, per alcune precisazioni terminologiche, fare riferimento a S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004 e ID., *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, in Rivista AIC, 1/2019, 34-35, ove l'illustre A. spiega che «*Mutamento* costituzionale si rivela essere, alla prova dell'utilizzo ordinario del linguaggio costituzionale, un'espressione dai contenuti molto ampi, se non indeterminati, tale da includere *modificazioni* e *trasformazioni* costituzionali. … mi parrebbe opportuno parlare di *trasformazioni* costituzionali con riguardo a tutti quei processi ed eventi che mettono in giuoco la stessa identità costituzionale di uno Stato, cioè i principi qualificanti del suo ordinamento, e meritano una trattazione a parte, così riservando la qualificazione di *modificazioni* a quei mutamenti che sono meno traumatici ed appaiono più circoscritti» (corsivi aggiunti).

[110] Intendendo per "costituzione vivente" l'insieme di prassi interpretative, consuetudini costituzionali, convenzioni della costituzione e giurisprudenza che al testo della Costituzione si raccordano. Così S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, cit., 41.

[111] Così sempre S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018.

In dottrina si è però dimostrato il rilievo che regole o prassi informali hanno assunto nel plasmare la forma di governo europea[112]. In particolare, è stato sottolineato come le regole non scritte possano influenzare la costituzione materiale dell'UE fino al punto di apportare cambiamenti informali senza alcuna modifica formale dei Trattati. Si pensi a tutti quei meccanismi flessibili (prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali) che permettono alle costituzioni di adattarsi alle esigenze istituzionali in evoluzione. Esse funzionano in modi diversi, completando le lacune esistenti nelle disposizioni costituzionali ed espandendo o riducendo in modo fluido il loro significato letterale, eventualmente incidendo sulla stessa forma di governo[113]. Così, la "prassi" – nei vari significati che può assumere nel diritto costituzionale – può rappresentare «il manifestarsi di nuove regole, non scritte ma affermatesi o come consuetudini costituzionali o come "fatti normativi" ma comunque non in violazione di norme o di principi costituzionali»[114].

È innegabile che le prassi esaminate nel corso del presente lavoro iniziano ad essere abbastanza consolidate nel tempo: un'influenza dei programmi dei partiti sul programma della Commissione si nota ormai dalla prima Commissione Barroso, mentre i pre-summits – almeno a partire dalla fine degli anni Novanta – sono organizzati dai principali partiti europei prima di ogni vertice del Consiglio europeo. Prassi che non si pongono in contrasto con quanto affermato dai Trattati, ma vanno o a completarne il testo (come nel caso degli artt. 15 e 17) o ad illuminarne la portata. Quest'ultimo è il caso di uno dei compiti "costituzionali" assegnati ai partiti dall'art. 10 TUE, vale a dire quello di «esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione»: volontà che non è espressa solamente attraverso e in occasione delle elezioni, ma che proprio grazie all'azione dei partiti continua ad essere espressa anche dopo lo svolgimento di queste, all'interno e nei confronti di tutte le istituzioni dell'Unione. È questo un passo importante affinché si possa iniziare a parlare di partiti europei che lottano per la direzione politica dell'Unione europea.

[112] Si v., di recente, Y.M. CITINO, *Unwritten rules shaping the EU's 'form of government': A study of conventions and their constitutional implications*, in Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 3, 2/2023.

[113] Si v. G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 2/2019, ove l'A. osserva che «il mutamento del quadro politico, inteso non soltanto come 'sistema politico', ma anche come 'contesto politico-istituzionale', come 'situazione politica' di un certo momento storico, … fa sorgere nuove convenzioni costituzionali, aggiorna convenzioni costituzionali esistenti, le sottopone a revisione, rompe, spezza la regola convenzionale precedente, eventualmente con la sua sostituzione, incidendo conseguentemente sulla forma di governo, certo sul suo concreto funzionamento, se non sulla sua struttura portante". Cfr. però M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, III, 2010, spec. 540 ove si sottolinea che , se per forma di governo si intende "l'insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica (…), rientrano nel concetto (oltre – ovviamente – alle norme scritte) le consuetudini, anche costituzionali, ma non la prassi, neppure in forma di convenzione, ove non assurta al rango di consuetudine".

[114] Così A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA e T.F. GIUPPONI (curr.), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, spec. 12. Si v. anche ID., *Le epifanie del "fatto" nel diritto costituzionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2014, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Napoli, 2015, 257 ss., spec. 266 ove si tenta di segnare il confine tra prassi e consuetudini. Cfr. anche G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2018, 7.

Sveva Troncone*

Il principio di sussidiarietà: evoluzione delle competenze dell'Ue. L'esempio della politica ambientale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Funzioni e ruolo del principio di sussidiarietà nel tempo. – 3. Progressiva procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà. – 4. Il "valore aggiunto" dell'Unione nella politica ambientale – 5. Legislazione ed effettività della normativa ambientale. – 6. Conclusioni.

The principle of subsidiarity, a cornerstone of the legal order of the Union, has taken on a new role and function, evolving from a "limes"on the Union's intervention to a "modus operandi" in the system of competences. This evolution has made the principle a driving force for the expansion of the Union's competences, particularly in the field of environmental policy, which requires coordinated and timely responses to contemporary global challenges.

1. *Premessa*

I principi dell'Unione europea contribuiscono a delineare l'identità giuridica e politica, definendo la sua natura distintiva nel panorama internazionale[1].

Tra i principi che contribuiscono a definire la natura di questa particolare organizzazione sovranazionale, il principio di sussidiarietà emerge come uno degli elementi cardine[2] e non solo come regola di ripartizione delle competenze, bensì anche baluardo del rispetto dell'*«acquis communautaire»*[3], che ne evidenzia l'originalità e la specificità.

Così, al fine di comprendere al meglio la cornice ordinamentale dell'Unione, in un'ipotesi d'indagine di ampio respiro, si pone il tentativo di esplorare l'importanza che la sussidiarietà ha

---

* Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione Europea presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Sul concetto di autonomia dell'ordinamento dell'Unione: A. CIRCOLO, *Alcune considerazioni sulla possibilità di espellere uno Stato membro dell'Unione alla luce del diritto internazionale generale,* in *DPCE Online*, 2021; B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione europea, tra auto costituzione, collaborazione e autonomia,* Giappichelli, 2018. Come emerso nella consolidata giurisprudenza europea si veda: Corte giust., sent. 5 febbraio 1963, C-26/62, *van Gend & Loos*; 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa/Enel*; 13 novembre 1964, C-90 e 91/63, *Commissione/Belgio e Lussemburgo*; 10 dicembre 2018, C-621/18, *Wightman*.

[2] G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea,* (a cura di) P. DE PASQUALE E F. FERRARO, vol. I, Napoli, 2023: « E il sistema giuridico dell'Unione europea è l'aspetto più significativo e fedele del modo di svilupparsi del processo di integrazione, con il progressivo affermarsi di valori importanti, che vanno sottolineati e non trascurati, dalla pace alla dignità delle donne e degli uomini, dalla libertà del pensare e dell'essere alla tutela del lavoro, dal rispetto dell'ambiente alla tutela effettiva dei diritti, fondamentali e non, della persona in quanto tale, dalla solidarietà al carattere democratico dell'assetto istituzionale. È un sistema peculiare e *sui generis*, ha poco che somigli all'ordinamento di uno Stato, federale o simili, sì che è perfino scorretto, oltre che inutile, invocarne i connotati tipici. In particolare, straordinari ingegneri del diritto furono gli uomini che inventarono il rinvio pregiudiziale dal giudice nazionale alla Corte di giustizia e la competenza di quest'ultima ad assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati e, per ciò stesso, l'armonia del sistema giuridico complessivamente considerato».

Per un approfondimento sul concetto di sovranità e costruzione di una comunità politica: H. KELSEN, U. CAMPAGNOLO, *Diritto internazionale e Stato sovrano*, Milano, 1999, 28; H. KELSEN, *Teoria pura del diritto*, 1934; J. HABERMAS, *Il futuro della democrazia*,1992; F. HAYEK, *La costituzione della libertà*, 1960.

[3] Si veda in tal senso la Risoluzione del Parlamento del 12 luglio 1990 (Gazzetta Ufficiale Comunità Europea 231/163, 17 settembre 1990). V. CONSTANTINESCO, *Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l'Union européenne*, *Mélanges en honneur à J. Boulouis*, Paris, 1991,40; A.J MACKENZIE-STUART, *Subsidiarity - a busted Flush*, in *Constitutional Adjudication in European Community and Constitutional Law*, Dublin, 1992, 23.

assunto e il ruolo che ha avuto nel processo di integrazione europea e che, come si evidenzierà, è mutevole nel tempo.

Nell'ottica poi di considerare come *input* dell'indagine il sistema giuridico dell'Unione, *l'output* del principio di sussidiarietà consiste nel definire l'equilibrio tra l'intervento delle istituzioni dell'Unione e la sovranità degli Stati membri. Difatti, il principio di sussidiarietà destinato *ab origine* soltanto a legittimare l'intervento dell'Unione in materie concorrenti, continua ad assolvere a tale funzione, ma ha acquisito, progressivamente, il carattere di un *modus operandi* più "moderno", basandosi su un'efficace collaborazione tra le istituzioni dell'UE e le autorità nazionali. In effetti, tale modalità operativa comporta una ridefinizione del ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema delle competenza concorrenti che non implica più una rigida separazione tra i due livelli, ma piuttosto una vera e propria "condivisione" di competenze in cui, da un lato, vi è l'Unione che stabilisce gli obiettivi, molto spesso in modo dettagliato e, dall'altro, vi sono gli Stati membri che hanno l'onere di procedere con il loro tempestivo perseguimento, in uno spirito di leale cooperazione.

Alla luce di tali premesse, il presente studio si propone di evidenziare come il principio di sussidiarietà, pur essendo stato introdotto nei Trattati con l'intento di arginare l'espansione illimitata del diritto dell'Unione, che altrimenti risulterebbe inevitabile in ragione del primato, abbia in realtà assunto un ruolo e funzione ben diversa, facilitando e rafforzando la cooperazione tra i vari livelli.

L'utilizzo rigoroso e preciso del principio di sussidiarietà è avvenuto soprattutto grazie al controllo assicurato dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato ai Trattati.

Ciò ha contribuito a rendere il processo legislativo dell'Unione più chiaro e trasparente favorendo un maggior coinvolgimento di altri attori e parti sociali.

Più precisamente, l'obiettivo è di tradurre in pratica le esigenze procedurali derivanti da tali principi, sistematizzando il metodo seguito dalla Commissione per giustificare l'esercizio di una competenza condivisa e il contenuto dell'atto legislativo.

Nel 2015, la Commissione ha sviluppato un sistema di collaborazione, noto come il pacchetto "Legiferare meglio", che ha stabilito impegni rigorosi riguardanti la proposta, la comunicazione, la consultazione, la valutazione e il controllo delle azioni programmatiche. Da diversi anni, difatti, la Commissione predispone numerosi documenti preparatori e consultativi (i libri verdi, bianchi o blu, insieme a valutazioni d'impatto) che esaminano con attenzione la necessità di adottare nuovi atti legislativi, alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Attraverso tali misure si attuano quelle esigenze inerenti al principio della certezza del diritto e, dunque, la chiarezza, l'accessibilità e la leggibilità delle norme.

Inoltre, tali documenti sono oggetto di consultazione tra le parti interessate, comprese le istituzioni degli Stati membri e i risultati di tale processo influenzano la stesura finale delle proposte legislative.

Questo approccio implica che la valutazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità avvenga principalmente nella fase di preparazione di nuovi atti normativi, mirando a prevenire controversie e a correggere eventuali problematiche che potrebbero portare a ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia.

Il meccanismo, insieme alla procedura di allerta precoce e al controllo *ex post* esercitato dalla Corte, ha avuto un impatto significativo sulle dinamiche tra Stati membri e Unione europea, evidenziando la necessità di una revisione della distribuzione delle competenze indicate negli art. 3 e 4 TFUE. In effetti, il riparto di competenze nei trattati istitutivi non soltanto non riflette più il contesto socioeconomico attuale, ma è stato anche modificato dalla prassi consolidata.

In questa prospettiva, è fondamentale esaminare con particolare attenzione la competenza in materia ambientale, che rappresenta un caso esemplare per comprendere il funzionamento "alternativo" del principio di sussidiarietà, nonché la necessità di rivedere il quadro normativo relativo alla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea.

2. *Funzioni e ruolo del principio di sussidiarietà nel tempo*

Il principio di sussidiarietà, traendo origine dalla tradizione filosofico-politica della Chiesa cattolica[4], si fonda – come noto– sull'idea di privilegiare l'intervento delle entità inferiori rispetto a quelle superiori nel perseguimento del bene comune.

Più precisamente, la sua *ratio* consiste nell'assicurare l'autonomia degli enti più vicini ai cittadini, intervenendo solo quando queste entità non siano in grado di raggiungere adeguatamente gli obiettivi prefissati. Così, l'intervento delle entità superiori è giustificato esclusivamente quando risulta più efficace nel realizzare i fini comuni, e solo nel caso in cui l'entità inferiore non sia in grado di agire in maniera sufficiente.

Nel diritto dell'Unione, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht[5], il principio di sussidiarietà[6], come esplicito principio di costituzione materiale[7], regola l'equilibrio tra l'azione

---

[4] M. GENNART, *Un principe protecteur de l'intervention étatique qui impose un large contrôle de la part des parlements nationaux*, in *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité*, Bruxelles, 2013, 145-172.

[5] Trattato di Maastricht, 1992, Articolo 3b: «Nei settori che non rientrano nella sua competenza esclusiva, la Comunità interviene, conformemente al principio di sussidiarietà, solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in modo sufficiente dagli Stati membri e possano, quindi, essere meglio raggiunti a livello comunitario a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione prevista. La Comunità non eccede quanto necessario per conseguire gli obiettivi del presente trattato», sia consentito rimandare in tal senso L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993; K. LENAERTS, P. VAN YPERSELE, *Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3 B du Traité de l'Union Européenne*, CDE, 1-2/1994, 3.

[6] La sussidiarietà è un concetto che ha suscitato un ampio dibattito negli ultimi tempi, per un'approfondita analisi dottrinale: P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, 1996; P. DE PASQUALE, *Sharing is caring: I primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea,* in Diritto dell'unione europea, 2021; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, Napoli, 2000 e Art. 5 TUE, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 44 ss; J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione? in Diritti e Costituzione nell'Unione Europea* (a cura di) G. ZAGREBELSKY, Bari, 2003; H. BRIBOSIA, *Subsidiarité et répartition des competences entre l'Union et ses États membres dans la Constitution européenne*, in Revue du Droit de L'Union Europeénne, 2005, 1, 25-64; P. CONSTANTINESCO, *Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, 765; P.A FERAL, *Le principe de subsidiarité: progrès ou statu quo après le traité d'Amsterdam*, in *Revue de la Recherche Juridique - Droit Européen*, 1/1998, 95; E. MATTINA, *Subsidiarité, démocratie et transparence*, in *Revue de la Recherche Juridique - Droit Européen*, 4/1992, 203; A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali della Comunità Europea*, in *Rivista di diritto europeo*, 2/1981,139 ss.; A. ANZON, *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico*, 2003; L. AZZERA, *Il sistema delle competenze*, in *Il Foro italiano*, 1/2005; P. CARRETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e nazionale*, in Quaderni costituzionali, 1993, 7 ss.; R. MASTROIANNI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, 63 ss.; G. STROZZI, *Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: un énigme et beaucoup d'attentes*, in *Revue trimestrielle de droit européen,* 1994, 378 ss; F. CHALTIEL, *Le principe de subsidiarité dix ans après le traité de Maastricht*, in *Revue Marché Commun et Union Européenne*, 2003, 365 ss.; V. CONSTANTINESCO, *La subsidiarité comme principe constitutionnel de l'intégration européenne*, in *Aussenwirtschaft*, 1991, 207 ss.; A. DASHWOOD, *The relationship between the Member States and the European Union/European Community*, in *Common Market Law Review*, 2004, 355 ; A.G. TOTH, *The principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty*, in *Common Market Law Review* 1992, 1079-1105; G. VANDERSANDEN, *Considérations sur le principe de subsidiarité, Présence du droit public et des droits de l'homme*, in *Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruylant, 1992, Volume I,193 ; P.CRAIG, *Subsidiarity: a political and legal analysis*, in *Journal of Common Market Studies*, 2012,73.

delle istituzioni dell'Unione e la sovranità degli Stati membri, garantendo un sistema unico, dinamico e duttile, in cui le competenze sono ripartite sia al fine di rispettare l'autonomia dei singoli Stati, sia al fine di promuovere un'azione europea comune ed efficace.

Potrebbe meglio dirsi che il principio nasce subito come «un giano bifronte, perché intende creare un ponte tra due obiettivi confliggenti: il rafforzamento dell'Unione europea nei confronti degli Stati, da un lato, e, la difesa della sovranità degli Stati, dall'altro»[8].

Non a caso, le due principali problematiche di cui la dottrina[9] si occupa da tempo sono la natura del principio di sussidiarietà (politica o giuridica) e la *mutatio* del ruolo e funzione che ha assunto nel tempo.

Invero, al fine di comprendere l'evoluzione del principio di sussidiarietà nell'*orde juridique* dell'Unione è necessario partire con l'analisi dalla prospettiva storica di stampo "neo-realista" o "*intergouvernementaliste*".

Secondo tale visione, gli Stati membri hanno evoluto le organizzazioni sovranazionali in conformità ai loro interessi[10] e il principio di sussidiarietà, originariamente, viene concepito come uno strumento "politico" funzionale a contenere lo sviluppo delle competenze delle istituzioni europee. Invero, in un clima politico delicato in cui si era alla ricerca di un bilanciamento tra l'integrazione europea e la sovranità nazionali, il principio di sussidiarietà si inserisce come meccanismo di "equilibrio politico", più segnatamente, fungendo da *limes* al timore di un'espansione delle competenze dell'Unione, che, come anticipato, era altrimenti inevitabile in ragione della *primautè* di cui il diritto dell'Unione gode [11].

Successivamente, con l'emergere della filosofia funzionalista, che ha ispirato la logica dell'integrazione funzionalista europea (c.d "funzionalismo europeo"[12]) che si focalizza sull'efficienza e sulla cooperazione tra gli Stati membri, nell'ottica di un'Europa integrata, il principio di sussidiarietà si evolve in una formulazione giuridica che riflette il compromesso teleologico-interpretativo[13] tra le diverse esigenze di integrazione e rispetto delle sovranità nazionali.

---

[7] F. VECCHIO, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità*, in *E. Castorina, Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale*, 2008.

[8] F. BOCCHINI, *La sussidiarietà tra asimmetrie giudiziali ed asimmetrie sostanziali della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia dell'unione europea*, in *Nomos le attualità del diritto*, 2018; R. PERISSICH, *Le principe de subsidiarité, fil conducteur de la politique de la Communauté dans les années à venir*, in *Revue de la Recherche Juridique - Droit Européen*, 1992/3, 5.

[9] Per una riflessione sulle criticità legate alla sussidiarietà: Z. DEBORAH, *The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1992, 1107, 1136; R. DEHOUSSE, *La subsidiarité et ses limites*, in *Annuaire européen*, 1992, 27; A. ESTELLA DE NORIEGA, *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique,* in *Oxford University Press*, 2002.

[10] X. MARCHAND-TONEL, *La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne,* in *Droit et société,* 2012, 7.

[11] S. WEATHERILL, *Competence Creep and Competence Control,* in *Yearbook of Europ. Law*, 2004, 12: «[...] subsidiarity appears to serve as an ineffective antidote to the toxin of the insufficiently restrained or, at least, questioned centralization».

[12] L.-J. CONSTANTINESCO, *Fédéralisme-constitutionnalisme ou fonctionnalisme (réflexions sur la méthode de l'intégration européenne)*, *Mélanges Fernand Dehousse*, vol. 2, Nathan, 1979, 24; E. B. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, in *Stanford University Press*, 1968.

[13] J.BARROCHE , *La subsidiarité chez Jacques Delors: du socialisme chrétien au fédéralisme européen,* in *Politique européenne,* 2007/3 (n° 23), 153,177. Sempre della stessa autrice cfr: *La normativité entre proximité democratique et efficacité politique : la question de la subsidiarité dans le droit de l'union européenne,* in *Revue Gouvernance*, 2008: «In un certo senso è il luogo di un compromesso formulato da Jacques Delors, allora presidente della Commissione europea, destinato a conciliare le aspettative dei *Länder* tedeschi preoccupati di non essere espropriati dal livello federale e dalla volontà britannica di preservare le prerogative degli Stati. Senza una definizione giuridica veramente garantita, la sussidiarietà aveva compito, nel 1992, di rispondere ai timori degli Stati e delle ragioni della Commissione. Anche la sussidiarietà comunitaria, per essere compresa, guadagna ad essere reinserita nel suo contesto di elaborazione concettuale al centro di un compromesso politico sulla forma giuridica dell'Unione».

In effetti, sull'abbrivio di una prospettiva per cui il modello funzionalista si fonda sul "gradualismo", ossia, sull'idea per cui l'aumento dell'interdipendenza tra gli Stati membri può favorire una maggiore integrazione senza la necessità di un passaggio immediato a uno Stato federale, il principio di sussidiarietà emerge sempre più quale strumento giuridico che permette di attuare una cooperazione efficace tra gli Stati membri, attraverso la condivisione di talune competenze. Dacché, il funzionalismo, quale teoria generale che valorizza la cooperazione tra gli Stati come risposta pratica alle sfide comuni, pone il principio di sussidiarietà come criterio guida delle competenze e garanzia a che tale cooperazione non vada a discapito dell'autonomia degli Stati membri, ma piuttosto verso un rafforzamento del lavoro comune europeo.

Con il tempo il suo valore è stato rafforzato nell'intento di delineare un quadro giuridico che, pur riconoscendo la necessità di un intervento delle istituzioni europee in alcuni ambiti, rispetti sempre i limiti imposti dalla sovranità degli Stati membri, evitando così una deriva centralistica e permettendo un sempre maggior coinvolgimento delle autorità nazionali e locali.

In tal senso, il principio di sussidiarietà, nelle aree di competenza non esclusiva, stabilisce che l'Unione intervenga solamente quando gli obiettivi dell'azione proposta non possano essere adeguatamente realizzati dai singoli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale o locale. Ciò implica che l'intervento dell'Unione è giustificato soltanto quando gli obiettivi non sono perseguibili in modo altrettanto efficace e proporzionato a livello nazionale o locale o se la portata degli obiettivi è tale da richiedere l'azione dell'Unione per un esito migliore e più efficace.

In questo modo, si tutela la *vicinitas* delle decisioni ai cittadini, assicurando che l'Unione operi solo laddove possa aggiungere un "valore reale" rispetto all'azione nazionale.

La dinamicità e la flessibilità del principio in analisi ne contraddistinguono l'essenza e tali caratteri emergono chiaramente in un raffronto tra il diritto interno e quello dell'Unione. Rispettivamente, nel contesto nazionale, dove il principio trova applicazione sul piano orizzontale, ad esempio l'art. 118, quarto comma, Cost.[14], come interpretato della Corte costituzionale[15], esplicita le implicazioni derivanti dal riconoscimento della profonda socialità che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare un'azione positiva e responsabile. Tale concetto, secondo un'interpretazione liberale dell'idea sussidiaria, sottolinea il rispetto per la dimensione sociale e collettiva, nel quale la società civile e le forme di solidarietà non statali possono essere riconosciute come elementi fondamentali dell'ordinamento giuridico. Ciò implica il riconoscimento di un sistema che vede l'intervento pubblico in seconda battuta e, solamente, nel caso in cui l'iniziativa privata appaia non idonea. Proprio, la valorizzazione dell'originaria socialità dell'uomo implica il naturale superamento dell'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è l'unica intrinsecamente idonea a implementare attività di interesse collettivo: infatti, si è riconosciuto che le stesse ben possono, invece, essere perseguite anche da un'autonoma iniziativa dei cittadini in condivisione con la pubblica amministrazione. Risulta così individuato un ambito di organizzazione spontanea della società civile non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle forme di solidarietà che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente.

Di converso, nell'ordinamento dell'Unione europea, il principio di sussidiarietà assume valenza centrale sul piano verticale, contribuendo a strutturare un sistema giuridico che rispetta l'autonomia degli Stati membri, mentre favorisce un'azione comune ed efficace a livello dell'Unione. Dunque, un sistema i cui poteri dell'Unione si espandono o si restringono in ragione della consistenza dell'interesse e della sua capacità a disciplinare una determinata materia.

[14] G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *D. pubbl.*, 2002, 7 ss;

[15] Corte cost., sentenza 26 giugno 2020, n. 131.

In estrema sintesi, il principio di sussidiarietà assume un ruolo fondamentale quando si verifica una ripartizione di competenze tra un livello superiore e un livello inferiore (per esempio Stato federale/Stati federali, Stato centrale/ Regioni/ Province/ Comuni). Tale principio si basa sulla *ratio* per cui l'esercizio delle funzioni pubbliche deve rispondere sempre dell'interesse del singolo individuo, attraverso scelte che siano ponderate, imparziali e meditate del livello più adatto[16].

3. *Progressiva procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà*

Come è noto, la condizione dell'indispensabilità dell'intervento dell'Unione nelle materie concorrenti è definita da un quadro giuridico chiaro in cui il principio di sussidiarietà funge da principio regolatore ispirandone l'esercizio dell'azione.

In effetti, dal combinato disposto dell'art. 5, par. 3 del TUE, e dell'art. 2, par. 2 del TFUE si ritraggono le condizioni in base alle quali l'Unione europea può agire. Al riguardo, occorre ribadire che l'Unione è legittimata ad intervenire solo quando le sue azioni siano adeguate e quando gli obiettivi non possano essere realizzati in modo sufficiente dagli Stati membri.

Alla luce di quanto premesso, nel corso del processo di integrazione europea, il principio in esame ha svolto un ruolo fondamentale nell'espansione delle competenze in capo all'Unione, influenzando in maniera implicita e sottesa ogni settore in cui è prevista la sua azione. Parallelamente si sono andati affermando meccanismi dettagliati per il controllo della sussidiarietà, in quanto con l'aumento della complessità delle politiche europee è affiorata la necessità di "formalizzare" il processo con cui l'Unione giustifica il proprio intervento nelle aree di competenza condivisa.

La procedimentalizzazione del controllo sul principio di sussidiarietà ha avuto inizio con l'introduzione di meccanismi sistematici, a partire dal Trattato di Maastricht per giungere al Trattato di Lisbona. Per tal via si è dato vita a una vera e propria "proceduralizzazione" della sua applicazione, al fine di valorizzare il dialogo tra Parlamenti nazionali e istituzioni europee, titolari del potere di iniziativa normativa.

Un elemento chiave di questa trasformazione è stato l'introduzione del cosiddetto meccanismo di "allerta precoce"[17], che ha attribuito ai Parlamenti nazionali un ruolo attivo nel monitoraggio delle proposte legislative europee. In questo modo, ciascun Parlamento nazionale ha la possibilità di sollevare obiezioni, attraverso pareri motivati, qualora ritenga che una proposta legislativa violi il principio di sussidiarietà.

In tal modo si è rafforzata la legittimazione democratica dell'Unione, dando voce non solo alle istituzioni politiche, ma anche alle istituzioni degli Stati membri[18].

---

[16] G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea,* (a cura di) P. DE PASQUALE E F. FERRARO, vol. I, Napoli, 2023, 67ss. Attualmente, esso è codificato nell'art. 5 TUE, specificamente, la seconda parte dell'art. 5 par. 1 TUE sancisce che «[l]'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità». Dove, la proporzionalità viene intesa, nel successivo paragrafo 4, del medesimo articolo, come il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione che deve essere limitata a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei Trattati. Tale definizione di sussidiarietà e proporzionalità ha avuto implicazioni significative nell'evoluzione giuridica dell'Unione europea, specialmente nel modo in cui le istituzioni dell'Unione giustificano le proprie azioni legislative. In effetti, la progressiva procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà ha conferito al concetto un carattere ambivalente sul piano politico che giuridico, il che ha reso la sua interpretazione complessa, data la sua formulazione a volte ambigua.

[17] M. CARTABIA, *Prospects for national parliaments in EU affairs. What should and could be saved in case of non-ratification?,* in B. De WITTE – H. BRIOSIA (a cura di), *Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruylant, 2007, 1096.

[18] Nondimeno, un aspetto che ha sollevato preoccupazioni è la *préemption* in quanto se l'Unione adotta una legislazione, essa prevale sulle leggi nazionali, imponendo il diritto dell'Unione anche in materie che gli Stati membri

In realtà, l'Unione è tenuta a giustificare il proprio intervento in termini di "valore aggiunto" rispetto a ciò che gli Stati membri potrebbero fare autonomamente, considerando fattori come gli aspetti transnazionali del problema, la distorsione della concorrenza e la necessità di promuovere la coesione economica e sociale.

Secondo il Protocollo n. 2[19], il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà è affidato ai Parlamenti nazionali, che devono esaminare le proposte legislative dell'UE e inviare pareri motivati ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, qualora ritengano che una proposta violi il principio di sussidiarietà. Tali pareri devono spiegare le ragioni per cui il progetto legislativo non rispetta il principio di sussidiarietà, seguendo le modalità stabilite dal Protocollo.

Il meccanismo di allerta precoce può produrre effetti giuridici solo se vengono raggiunte determinate soglie, che sono state definite utilizzando un sistema di "cartellini" (giallo, arancione e rosso). Tale sistema è cruciale per garantire la trasparenza e la democraticità dell'Unione, permettendo un controllo più ampio e condiviso sulla legislazione.

Anche il Comitato delle Regioni ha sottolineato come la sussidiarietà attiva sia un principio fondamentale del progetto "Legiferare meglio"[20] dell'Unione europea, poiché assicura una maggiore partecipazione di tutti i soggetti interessati, in particolare delle autorità nazionali, locali e regionali.

Il progressivo rafforzamento dei meccanismi di controllo ha obbligato le istituzioni europee a giustificare in modo più rigoroso i propri interventi nelle materie di competenza concorrente. Si è così consolidato un metodo analitico, con versioni preliminari e definitive degli atti legislativi che forniscono spiegazioni dettagliate sulle ragioni che giustificano l'adozione di un atto e dimostrano perché gli obiettivi perseguiti non possano essere raggiunti a livello nazionale.

Nonostante i vantaggi apportati da questo meccanismo, ci sono ancora margini di miglioramento. Un maggiore coinvolgimento del Comitato delle Regioni in tutte le fasi del processo legislativo potrebbe rendere la legislazione dell'UE ancora più vicina ai cittadini e alle loro esigenze. Inoltre, l'introduzione di un "cartellino verde" che consenta ai Parlamenti nazionali o alle assemblee legislative regionali di presentare nuove proposte sarebbe un passo importante per rendere il diritto dell'Unione più reattivo alle esigenze locali e regionali.

Infine, dopo l'adozione di un atto, la Corte di giustizia gioca un ruolo fondamentale nel controllo della legalità degli atti, come previsto dall'art. 263 TFUE, attraverso la possibilità di ricorso da parte di uno Stato membro, di un Parlamento nazionale o del Comitato delle Regioni. Sebbene la Corte abbia inizialmente mostrato cautela nell'interferire con la discrezionalità del legislatore europeo, essa continua a contribuire a garantire che le decisioni siano conformi al diritto dell'Unione e rispettino il principio di sussidiarietà, tenendo conto della necessità di evitare che il diritto dell'Unione prevarichi ingiustificatamente la normativa nazionale.

---

potrebbero gestire a livello nazionale. Inevitabilmente ciò ha suscitato dibattiti sulla necessità di un bilanciamento tra il rafforzamento dell'integrazione europea e il rispetto delle autonomie nazionali. A. Arena, *Il principio della preemption in diritto dell'Unione europea. Esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale*, Napoli, 2013.

[19] M. GENNERT, *Les parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?*, in *Cahiers de droit européen*, 2010, 46; O. PORCHIA, *Le competenze dell'Unione, il Protocollo sul principio di sussidiarietà ed il potenziamento del ruolo delle assemblee legislative*, Universitat de Barcelona, Institut de Dret Public, *Working paper* 2/2011; C. FASONE, *Regional legislatures in the early warning mechanism. When the national (constitutional) identity affects the cooperation among the parliaments in EU affairs*, in Federalismi.it, 2015.

[20] Parere del Comitato europeo delle regioni — *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi Migliori* (2022/C 97/03), par.6: «Invita la Commissione a studiare i modi di coinvolgere più strettamente i parlamenti regionali nel processo di definizione delle politiche dell'UE, facendo leva sul meccanismo di allerta precoce previsto dai Trattati, affinché questi possano realmente apportare un contributo positivo allo sviluppo della sussidiarietà attiva».

4. Il "valore aggiunto" dell'Unione nella politica ambientale

Ad oggi, in linea generale, il principio di sussidiarietà, interpretato nella sua accezione più moderna di sussidiarietà attiva, sembra orientare verso una maggiore centralizzazione delle competenze in capo all'Unione. In quest'ottica, una particolare attenzione alla politica ambientale consente di comprendere al meglio come il principio di sussidiarietà stia assumendo un ruolo diverso rispetto a quello originariamente concepito.

Ciò, in quanto le numerose problematiche che *subiecta materia* solleva sembrano superare le capacità individuali degli Stati membri[21]. Invero, è noto che, originariamente la politica ambientale, assente nel Trattato di Roma[22], è diventata progressivamente uno degli obiettivi dell'Unione. Infatti, con l'Atto unico europeo, entrato in vigore nel 1987, sono stati "cristallizzati" i poteri che le istituzioni avevano esercitato in via "implicita" ed è stato inserito il titolo VII relativo all'ambiente che ha fornito la prima base giuridica dell'azione europea in tale materia, con l'obiettivo di salvaguardare la qualità dell'ambiente; tutelare la salute umana e utilizzare razionalmente le risorse naturali[23]. Analizzando nel dettaglio la normativa vigente[24], innanzitutto, va rilevato che l'ambiente è incluso nell'elenco delle materie di potestà concorrente dell'Unione ex art. 4, comma 2, lett. *e*), TFUE: ciò significa che, in questo ambito di disciplina, concorrono sia la regolamentazione sovranazionale, sia quella nazionale.

---

[21] Il concetto può rimandare alla teoria per cui è necessario trovare un'equivalenza tra un problema ambientale e una risposta giuridica. Tale necessità era già stata individuata da Sabino Cassese, il quale ha proposto di rispondere «in maniera globale a un problema globale» allorché ha postulato una simmetria tra problemi transnazionali e soluzioni transnazionali, sulla base di ciò che egli definisce «il diritto globale». S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, 2009; M. TORRE-SCHAUB, *L'histoire de la directive climat: vers la construction des valeurs constitutionnelles communes?,* in *Revue de l'Union européenne*, 2017.

In particolare per la politica ambientale: M. RENNA, *I principi in materia di ambiente*, in *Rivista Diritto e Ambiente*, 2012, 70, sottolinea che «la sussidiarietà è servita a far sì che la Comunità potesse attrarre verso l'alto e, di conseguenza, svolgere competenze normative che al livello più basso, ossia al livello degli Stati membri, non potevano essere o, comunque, non erano svolte adeguatamente, a motivo, in particolare, delle dimensioni degli obiettivi da realizzare e delle competenze da esercitare».

[22] M. TORRE-SCHAUB, *Marché unique et environnement:quelle intégration*?, RIDE, 2006, 317-338; C.SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente nel diritto comparato: modelli costituzionali a confronto,* in *Trattato di diritto dell'ambiente*, 2014, 337 ss.

[23] In breve, successivamente, il trattato di Maastricht (Trattato CE 1992) ha inserito la politica ambientale negli obiettivi della Comunità nell'articolo 2, così passando da azione dell'Unione a vera e propria politica in materia ambientale. Il trattato di Amsterdam del 1997, poi, ha integrato lo sviluppo sostenibile negli obiettivi, aggiungendo l'obbligo di integrare la tutela dell'ambiente in tutte le politiche settoriali dell'Unione europea, con lo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile (art. 6 TCE, oggi art. 11 TFUE); in tal guisa, enfatizzando, il carattere trasversale e fondamentale della tutela dell'ambiente. Il trattato di Lisbona ha aggiunto un nuovo obiettivo: la lotta contro il cambiamento climatico nell'art 191 del TFUE, come problema globale per eccellenza e costituendo una delle politiche fondamentali dell'Unione. Più segnatamente, la centralità di questo tema è ulteriormente enfatizzata con l'adozione del *Green deal* del 2019, che ha fissato l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050. Questo obiettivo è diventato giuridicamente vincolante con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2021/ 1119, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). In questo modo, si evidenzia come sia revisioni dei Trattati, la legislazione e la giurisprudenza abbiano favorito lo sviluppo progressivo campo del diritto ambientale, giungendo così, oggi, a sostenere la prospettiva dell'esistenza di un "diritto europeo dell'ambiente".

[24] Non manca un riferimento alla protezione dell'ambiente tra gli obiettivi ex art. 3 TUE, par. 3, più segnatamente: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

In secondo luogo, l'art. 11 TFUE introduce in maniera chiara il principio di integrazione nel sancire che «le esigenze di protezione dell'ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile»[25]. Una chiave di lettura importante è l'art. 191 TFUE che fissa gli obiettivi della politica ambientale europea diretta a garantire un livello alto di protezione e a salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente; proteggere la salute umana; garantire un uso accorto e razionale delle risorse naturali; promuovere sul piano internazionale misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

Come sottolineato anche dalla Corte di Lussemburgo la protezione dell'ambiente è un «obiettivo trasversale e fondamentale»[26].

Pertanto, a prescindere dal quadro normativo che prevede una formale concorrenza tra gli Stati membri e l'Unione europea in materia ambientale, è evidente che, nella pratica, è l'Unione a gestire in gran parte, se non in via esclusiva, la definizione delle normative relative alla protezione e valorizzazione dell'ambiente.

Peraltro, dovendo l'intervento dell'Unione apportare "un valore aggiunto" rispetto a quanto potrebbero fare gli Stati membri, è chiaro che, al di là di quanto esplicitato nei Trattati, la possibilità di trasferire competenze concorrenti all'Unione potrebbe, almeno in teoria, essere quasi illimitata. Ciò sia in considerazione delle molteplici sfide che l'Unione è chiamata ad affrontare sia del fatto che ogni azione umana a qualsiasi livello ha un impatto sull'ambiente, ovvero ogni attività (industriale o quotidiana) lascia una sorta di impronta ecologica (c.d. impronta ambientale o *environmental footprint*)[27], soprattutto quando comporta un elevato consumo energetico (si pensi al rilevante dispendio energetico e di acqua connesso al progressivo massiccio uso dell'intelligenza artificiale).

In questo difficile contesto, l'Unione ha la capacità di svolgere un ruolo centrale nella definizione di misure che vanno potenzialmente oltre le competenze inizialmente previste, ma che rispondono in modo più efficace ed efficiente a problemi di rilevanza tale da travalicare i confini nazionali.

In definitiva, si evidenzia la necessità di creare "un'identità delle azioni ambientali" articolata in tre aspetti principali: in primo luogo, garantire un elevato livello di protezione ambientale che permea non solo la normativa dell'Unione, ma gli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati membri, favorendo inevitabilmente la convergenza dei diritti; in secondo luogo, adottare un'interpretazione comune tramite un approccio teleologico; infine, consolidare i principi ambientali stabiliti dai

[25] Nella prassi, in applicazione di tale principio, il diritto dell'Unione è chiamato, sotto diverse forme, a tenere conto della protezione dell'ambiente. Di conseguenza, la nozione di ambiente potrebbe essere invocata nel momento dell'applicazione delle norme di diritto economico. Un esempio è l'art. 67, par. 2, sulla direttiva del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici (Direttiva 2014/24/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE), che stabilisce, nella selezione delle offerte per gli appalti pubblici, le stazioni appaltanti possano prendere in considerazione criteri ambientali, inclusi quelli relativi alla sostenibilità, che siano pertinenti con l'oggetto dell'appalto, al fine di scegliere l'offerta economicamente più vantaggiosa, in particolare tenendo conto del ciclo di vita del prodotto o del servizio. La *ratio* di tale disposizione è promuovere la sostenibilità e protezione ambientale attraverso gli appalti pubblici, integrando la considerazione dell'ambiente nelle scelte economiche delle amministrazioni pubbliche.

[26] Corte giust., 5 novembre 2005, *Commissione contro Austria*, C-320/03, punto 73; giurisprudenza richiamata consolidata in cui si definisce come l'ambiente costituisce un obiettivo essenziale dell'UE, sentenze 7 febbraio 1985, *ADBHU*, C- 240/83, punto 13; 20 settembre 1988, *Commissione contro Danimarca*, C-302/86, punto 8; 2 aprile 1998, *Outokumpu,* C-213/96, punto 32, e 13 settembre 2005, *Commissione contro Consiglio*, C-176/03, punto 41.

[27] F.MUNARI, *Le competenze e le "conoscenze"dell'Unione in materia ambientale*, in *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e del diritto internazionale, Emergenza energetica, ambientale e bellica* vol.I, (a cura di) P.DE PASQUALE e A. LIGUSTRO, Editoriale scientifica, 2024.

trattati, come la precauzione, l'azione preventiva, la responsabilità per i danni ambientali e il principio "chi iniqua paga".

Il ruolo del principio di sussidiarietà in tale politica assume un significato importante, giacché l'azione dell'Unione, per la sua ampiezza e i suoi effetti, risulta spesso più adatta al raggiungimento di determinati obiettivi ambientali rispetto a quelle intraprese a livello statale, regionale e locale.

A ciò si aggiunga che l'emergere della necessità di "un'identità europea delle azioni ambientali" induce a riconoscere il "valore aggiunto" (*rectius quid pluris*) che permea la normativa dell'Unione, giacché il vero successo della politica ambientale dipende dalla capacità dell'Unione non soltanto di adottare una normativa armonizzata progressista e al passo con la ricerca scientifica, ma, altresì, di assicurare il rispetto di parametri molto ambiziosi, quali quello della neutralità climatica entro il 2025.

Neppure va sottovalutato l'influenza della disciplina dell'Unione sul diritto positivo nazionale che evidenzia l'importanza di un sistema integrato che raggiunge entrambe *standard* ambientali elevati e uniformi in tutto il territorio dell'Unione.

In estrema sintesi, la legittimità dell'azione dell'Unione ad agire nel settore ambientale come "valore aggiunto" si rinviene di per sé, *in re ipsa,* per il carattere transnazionale e per l'incidenza sul mercato e sulla concorrenza. Il principio di sussidiarietà si afferma sempre più come strumento per facilitare una collaborazione efficace tra le autorità nazionali e le istituzioni europee.

In altre parole, il ruolo di tale principio non è più quello di decidere se sia necessaria un'azione delle istituzioni dell'Unione, ma di determinare in che modo i due livelli devono lavorare insieme nel prendere decisioni e nel selezionare gli interventi più idonei per raggiungere gli obiettivi prefissati.

5. Legislazione ed effettività della normativa ambientale

Le normative europee in materia ambientale perseguono due obiettivi principali: da un lato, la protezione dell'ambiente e, dall'altro, l'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Questo approccio riflette l'efficacia dell'azione dell'Unione sul piano normativo ambientale, sia da un punto di vista formale, sia sostanziale.

In *prima facie*, dal punto di vista formale, è chiaro che le normative europee sono principalmente dirette all'armonizzazione delle legislazioni, garantendo che vi sia una legislazione uniforme in tutti gli Stati.

Sulla scia del *Green deal* europeo del 2019 e del programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030, istituito con Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento e del Consiglio[28], la Commissione ha delineato un quadro normativo per raggiungere nello spazio europeo la salute e il benessere dei cittadini, più segnatamente con riguardo alla qualità dell'aria.

In tal quadro è stata adottata, il 23 ottobre 2024, la direttiva 2024/2881[29] che riguarda la qualità dell'aria e mira a promuovere un'aria più pulita in Europa, proponendo modifiche sostanziali alle precedenti Direttive 2004/107/CE[30] e 2008/50/CE[31].

[28] Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2022, relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030.

[29] Direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

[30] Direttiva (UE) 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente.

[31] Direttiva (UE) 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Il primo obiettivo è quello di rafforzare gli *standard* di qualità dell'aria, fissando come obiettivo a lungo termine, il raggiungimento «dell'inquinamento zero», in linea con le più recenti linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) sull'allineamento dei più recenti orientamenti dell'OMS sulla qualità dell'aria, da realizzare entro il 2050. Ciò sarà accompagnato da un meccanismo di revisione periodica per valutare i progressi.

Un aspetto importante di questo obiettivo è la sua integrazione con la riduzione di gas ad effetto serra, come previsto dal Regolamento (UE) 2021/1119[32]. La Direttiva stabilisce, inoltre, limiti più severi per diversi inquinanti atmosferici, prevedendo una riduzione graduale dei limiti di concentrazione degli inquinanti nel tempo.

In conformità con il diritto internazionale in materia di tutela della biodiversità, è stata adottata la direttiva 92/43/CEE, c.d. direttiva *habitat*[33] sulla conservazione degli *habitat* naturali della fauna e della flora selvatiche che richiede adattamenti specifici a seconda delle caratteristiche della specie degli *habitat*, pur mantenendo obblighi dettagliati, nonostante un certo grado di flessibilità nella selezione di flora e fauna e le misure adottate sono generalmente ben definite.

Il principio di effettività rinforza ulteriormente la capacità del diritto ambientale europeo di estendersi e di essere applicato in modo efficace. Tale principio impone che le disposizioni del diritto dell'Unione, anche quando si limitano a stabilire un obbligo di risultato, come nel caso del livello elevato di tutela ambientale, siano direttamente applicabili.

La Corte di giustizia ha stabilito che, in alcuni casi, gli obblighi di risultato si devono considerare come "efficaci" e direttamente applicabili, dando luogo a diritti e obblighi che possono essere invocati davanti ai giudici nazionali.

Un aspetto chiave riguarda il risarcimento per danni derivanti dalla mancata o tardiva trasposizione delle direttive. In tal contesto, il comportamento inadeguato dello Stato membro è considerato antigiuridico sotto il diritto dell'Unione, anche se potrebbe non esserlo nel sistema giuridico nazionale.

6. *Conclusioni*

Nell'ottica di una visione dell'ambiente come un "valore" costituzionalmente protetto[34] e sul versante del diritto sostanziale, nell'ottica della realizzazione effettiva di un "diritto europeo

[32] Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

In dottrina: L. SCHIANO DI PEPE, *Obblighi e obiettivi ambientali dell'Unione europea e la loro influenza sullo sviluppo di una politica energetica comune: stato dell'arte e prospettive future*, in *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e del diritto internazionale, Emergenza energetica, ambientale e bellica* vol. I , (a cura di) P. DE PASQUALE e A. LIGUSTRO, Editoriale scientifica, 2024; C. PESCE, Il *Green Deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050, in L.F. Pace (a cura di), Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nei tempi delle crisi - una riflessione multidisciplinare*, Roma, 2023, 359-371; J. PRZYBOROWICZ, *The European Climate Law - A New Legal Revolution towards Climate Neutrality in the EU*, in *Opole Studies in Administration and Law*, 2021, 39-54.

[33] Direttiva (UE) 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

[34] Il riferimento è alla legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, che ha modificato l'art. 9 e l'art. 41 della Costituzione. In particolare, si è inserita, nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, richiamando la necessità di proteggere gli animali attraverso le leggi dello Stato. Si è altresì espressamente stabilito che la tutela dell'ambiente costituisce limite all'iniziativa economica privata.

Sia consentito il rimando a R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021, 445 ss.; M. LUCIANI, Sui diritti sociali, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994,100-101.

dell'ambiente" o, anche, del "valore europeo dell'ambiente" è necessario riconoscere che l'effetto potenzialmente rivoluzionario del principio di sussidiarietà non si è manifestato in modo così drastico come previsto. In poco tempo, tale principio è stato assimilato o, per meglio dire, integrato in un quadro operativo concreto, promuovendo una collaborazione più stretta ed efficace tra le autorità nazionali e le istituzioni europee, sebbene attraverso raffinati aggiustamenti. Con il progredire di tali adattamenti, è emerso con sempre maggiore chiarezza che, a parte alcuni ambiti rigorosamente preservati dagli Stati membri, la sussidiarietà non contempla una netta separazione tra i due livelli di governo, ma si presenta, piuttosto, come un simbolo della vocazione unitaria dell'Unione europea.

Questo suggerisce che l'elenco delle materie di competenza concorrente non sia stato concepito con l'intento di attribuire al principio di sussidiarietà il ruolo di limite per contenere l'espansione potenzialmente illimitata del diritto dell'Unione, piuttosto, sembra essere nato dalla necessità di trovare un compromesso politico che potesse soddisfare alcuni Stati membri preoccupati per la progressiva erosione della loro sovranità.

A dire il vero, il principio di sussidiarietà, in alcuni ambiti, non è mai stato impiegato per determinare quale fosse il livello più adeguato a intraprendere un'azione, poiché gli obiettivi stabiliti dai Trattati chiarivano senza ambiguità a chi spettasse l'esercizio della competenza in questione. In altri ambiti, invece, il principio di sussidiarietà ha iniziato gradualmente, e non senza opposizioni, a plasmare le relazioni tra Stati membri e Unione europea. È così passato da essere un semplice principio statico e programmatico a rappresentare un modello flessibile e dinamico, caratterizzato da una strategia più moderna per l'elaborazione delle politiche, basata su un approccio collaborativo piuttosto che su una rigida contrapposizione.

Le istituzioni dell'Unione, in particolare il suo esecutivo, hanno saputo trasformare le circostanze a proprio vantaggio, appropriandosi di alcune competenze, come quelle relative all'ambiente e alla tutela dell'ecosistema. In questo contesto, il principio di sussidiarietà è stato elevato a un vero e proprio "metodo" di coordinamento.

In questa prospettiva, merita apprezzamento la relazione sul risultato finale della Conferenza sul futuro dell'Europa, presentata a maggio 2022, che pone l'accento sul potenziamento del ruolo e delle azioni dell'Unione in alcuni ambiti. A questa si aggiungono la Relazione sulle proposte di modifica dei trattati, presentata dal Parlamento europeo il 22 novembre 2023, e il Rapporto sulle riforme istituzionali dell'Unione europea, pubblicato il 18 settembre 2023 da un gruppo di lavoro incaricato dai governi francese e tedesco. Quest'ultimo documento conferma l'interesse a rivedere il sistema attuale, incluse le disposizioni relative alla ripartizione delle competenze.

Segnatamente, si è delineata l'esistenza di un *vulnus* tra gli obiettivi dell'Unione per cui, all'art. 3 TUE, si propone di aggiungere l'attenuazione del riscaldamento globale e la salvaguardia della biodiversità per lo sviluppo sostenibile dell'Unione. In ragione di ciò, occorre interrogarsi se sia sufficiente l'inclusione dell'ambiente nell'ambito degli obiettivi dell'Unione, che sono richiamati

---

In particolare il concetto di "responsabilità etica per l'ambiente e le condizioni di vita future" si sviluppa all'interno di una dottrina etica che pone al centro il concetto di responsabilità, divenuto cruciale per affrontare le sfide poste attualmente dalla tecnologia moderna. Sul punto, il celebre filosofo Hans Jonas che, in un contesto in cui le azioni delle generazioni presenti possono avere effetti spesso duraturi e irreversibili sulle generazioni future, è fondamentale adottare un principio etico che guidi l'umanità verso scelte consapevoli e responsabili, in particolare in relazione agli sviluppi tecnologici. La responsabilità, secondo Jonas, non si limita a considerare le conseguenze immediate delle azioni ma anche gli impatti a lungo termine che possono estendersi nel tempo e coinvolgere le generazioni future. Sia consentito rinviare a H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino,15.

dall'art. 3 TUE, oppure se possa essere compreso tra i valori primari e identitari dell'ordinamento dell'Unione di cui all'art. 2 TUE, in considerazione della rilevanza che esso ha assunto a livello globale e del ruolo decisivo svolto dall'Unione europea nella formazione di un diritto internazionale dell'ambiente.

Infine, merita particolare menzione la proposta con cui si chiede di integrare nei Trattati gli obblighi internazionali dell'Unione onde proseguire gli sforzi volti a limitare l'aumento della temperatura globale e a porre rimedio agli effetti del *climate change*.

Lavinia Del Corona*

Il processo di integrazione europea nelle transizioni verde e digitale

SOMMARIO: 1. L'ambivalenza del processo di integrazione europea. – 2. Le c.d. "transizioni gemelle". – 3. I cambiamenti rispetto al potere legislativo. – 3.1. L'ampliamento *de facto* delle competenze legislative nella transizione verde e nella transizione digitale. – 3.2. L'"attivismo" del Parlamento europeo nel procedimento legislativo. – 4. I cambiamenti rispetto al potere esecutivo. – 4.1. I compiti di esecuzione normativa della Commissione europea. – 4.2. I compiti di amministrazione diretta. – 5. Considerazioni conclusive.

The article highlights the importance that the so-called twin transitions, green and digital, have assumed in EU policies, particularly since the 2019-2024 legislature, and the many interconnections that exist between them. That said, the Author observes that the measures adopted by the EU to pursue these objectives are indicative of a progression in the level of European integration, both with reference to the exercise of legislative and executive power. These changes bring the issue of reforming the European Treaties back to the forefront.

1. L'ambivalenza del processo di integrazione europea

Fallito nel 1954 il progetto di costituzione di una Comunità politica europea, l'integrazione europea è proceduta secondo un approccio funzionalista, sulla base dell'idea, quindi, per cui la cooperazione dovesse avvenire in ambiti ben precisi e predeterminati[1]. A fondamento di tale approccio vi era la previsione per cui l'integrazione economica in determinati settori si sarebbe gradualmente estesa, seguendo il meccanismo di c.d. "*spill over*", ad altri settori ed avrebbe quindi potuto comunque consentire nel lungo periodo di raggiungere l'obiettivo della federazione di Stati.

L'approccio funzionalista si posizionava, dunque, a metà strada tra le due posizioni antitetiche che si confrontavano nei primi dibattiti sull'integrazione europea e che nel corso degli anni si sono contrapposte su questo tema: quella dei federalisti, propensi ad istituire un vero e proprio Stato federale, e quella dei sostenitori della cosiddetta cooperazione intergovernativa, che miravano sostanzialmente all'istituzione e al mantenimento di un sistema di organismi comuni di carattere tecnico ben determinato, senza intaccare in maniera significativa le prerogative ed i poteri dei singoli Stati nazionali.

È stato osservato come tale ambivalente fondamento dell'integrazione europea si rifletta tutt'oggi nella "ambiguità istituzionale" che continua a sussistere all'interno dell'Unione europea, le cui Istituzioni continuano ad oscillare tra il modello dello "Stato federale" e quello invece della "Confederazione di Stati"[2]. L'Unione europea, nata come organizzazione internazionale, tramite l'approccio funzionalista è andata effettivamente ad avvicinarsi al modello dello stato federale, senza però mai raggiungerlo, finendo per combinare in modo originale elementi dell'uno e dell'altro modello.

Tale dualità emerge a livello istituzionale: a fianco a due istituzioni che rispondono al modello dell'organizzazione internazionale – il Consiglio europeo e il Consiglio – vi sono invece due istituzioni che non rispondono affatto a tale modello – la Commissione e il Parlamento. Il potere esecutivo risulta così condiviso tra il Consiglio europeo (organo di indirizzo politico) e la Commissione, così come il potere legislativo è condiviso tra Consiglio e Parlamento.

---

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Milano.

[1] E.B. HAAS, *The Uniting of Europe*, Standford, 1958.

[2] S. BATTINI, *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in M. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, II ed., Milano, 2018, 17.

Partendo da questo presupposto, nel presente scritto si intende valutare quale incidenza abbiano avuto su tale contesto le azioni poste in essere in attuazione degli ambiziosi obiettivi che l'UE si è data rispetto alle due transizioni, dette "*twin transitions*", verde e digitale. Al fine, in particolare, di verificare se possa ritenersi in corso, per effetto delle misure adottate per la realizzazione di tali transizioni, una progressione della integrazione europea che – seppure a Trattati immutati – premerebbe per un rafforzamento del modello statuale rispetto a quello dell'organizzazione internazionale.

2. *Le c.d. "transizioni gemelle"*

Prima di procedere con siffatta analisi pare importante brevemente ricostruire cosa si intenda per transizione digitale e per transizione verde nel contesto dell'Unione europea e che relazione sussiste tra queste due transizioni.

L'idea della realizzazione di una transizione verde, o transizione ecologica, è nata in Europa a fronte dell'emergere in tutta la sua gravità del fenomeno del cambiamento climatico, e, più in generale, del devastante impatto che l'attività umana sta avendo sulla natura, in termini di inquinamento e distruzione della biodiversità. Per frenare l'aumento delle temperature e la distruzione degli ecosistemi sarebbe necessaria una drastica riduzione delle emissioni climalteranti e, più in generale, dell'impatto negativo dell'attività umana sul pianeta. In altri termini, si tratta di trasformare il modo di vivere delle persone e soprattutto il modo di svolgere le attività economiche.

In Europa l'approvazione da parte della Commissione del *Grean Deal* (COM/2019/640 final, dell'11 dicembre 2019, comunicazione della Commissione "Il Green Deal europeo") – atto che raggruppa la proposta di una serie di iniziative politiche aventi l'obiettivo generale di garantire il raggiungimento della neutralità climatica in Europa entro il 2050 – è stato un momento di svolta. Con il *Green Deal* la Commissione ha infatti proposto un percorso volto a rendere l'UE il punto di riferimento a livello mondiale rispetto alle trasformazioni rese necessarie dalla emergenza ambientale[3].

La transizione digitale, invece, è una transizione che, a prescindere dall'intervento pubblico, sta portando alla creazione di una società nuova, la società digitale, in cui le relazioni si svolgono in tutto o in parte nel mondo digitale. La principale preoccupazione dell'UE al riguardo è di avere la forza politica ed economica per orientare tale transizione – al momento trainata da potenze economiche che si trovano in gran parte fuori dall'Europa –, garantendo in tale modo che la costruzione della nuova società digitale avvenga nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali[4].

Il piano d'azione al riguardo è stato progressivamente tracciato in una serie di Comunicazioni della Commissione. Tappe fondamentali sono state: l'"Agenda digitale europea" del 2010 (COM/2010/0245 final); la "Strategia per il mercato unico digitale in Europa" del 2015 (COM/2015/0192 final); la comunicazione "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" del 2020 (COM/2020/67 final); e la "Bussola per il digitale" (COM/2021/118 final).

---

[3] Sul *Green Deal* si v., *ex multis*, M. PASSALACQUA (cur.), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2021; D. BEVILACQUA e E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024; G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, 2024, 53 ss.

[4] In tale senso F. PIZZETTI, *Introduzione alla regolazione europea della società digitale*, in F. PIZZETTI, S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO e M. OROFINO (curr.), *La regolazione europea della società* digitale, Torino, 2024, 1 ss.

Le due transizioni risultano inevitabilmente legate tra loro sotto molti profili ed entrambe attengono al modo di configurare la società del futuro. Non a caso, sin dal 2019, le transizioni comparivano tra gli obiettivi principali della Commissione Von der Leyen, che ne evidenziava le reciproche interconnessioni[5].

L'idea delle due "transizioni gemelle" è stata in particolare esplicitata nella Relazione "Abbinamento tra transizione verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico", presentata dalla Commissione europea il 29 giugno 2022. Nel documento è stato evidenziato, infatti, come le due transizioni abbiano la capacità di alimentarsi a vicenda e l'importanza che esse siano portate avanti di pari passo, secondo una strategia volta a «rafforzare le sinergie tra le due transizioni e sciogliere le tensioni».

Si tratta principalmente, a ben vedere, di funzionalizzare la transizione digitale a quella ambientale, più che il contrario: le sinergie da rafforzare sono quelle del digitale a favore dell'ambiente e le tensioni da sciogliere quelle relative ai danni che uno sviluppo incontrollato della società digitale può cagionare alla transizione verde.

È da considerarsi, infatti, come la transizione digitale possa avere effetti di diverso tipo sulla transizione verde[6].

Da un lato, può contribuire positivamente alla sua realizzazione, ed, anzi, essere uno elemento chiave per il suo successo. Lo sviluppo di nuove tecnologie può infatti aumentare la capacità umana di riduzione delle emissioni inquinanti, così come anche offrire soluzioni per rendere più sostenibile dal punto di vista sociale ed economico la transizione verde.

D'altro lato, però, non bisogna sottovalutare l'impatto negativo che una transizione digitale non adeguatamente orientata può avere sulla transizione verde, in ragione dell'aumento delle emissioni climalteranti e del consumo di risorse scarse che un utilizzo sfrenato delle nuove tecnologie può determinare[7].

Un'opera di orientamento della transizione digitale da parte dell'UE è dunque fondamentale, non solo per garantire il rispetto dei diritti fondamentali nello spazio digitale, ma anche per garantire il successo della transizione verde.

Allo stesso tempo è da considerarsi come – in un'ottica di lungo periodo – anche il successo della transizione digitale sia condizionato al buon esito della transizione verde. Basti pensare, infatti, agli effetti devastanti per il futuro dell'umanità che possono conseguire al fallimento dei tentativi in atto di contenimento del cambiamento climatico e come ciò possa incidere negativamente sulle possibilità di sviluppo tecnologico[8].

---

[5] Sul tema si v. M. OROFINO, *La tutela dell'ambiente nella costruzione della società digitale europea*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2024.

[6] Sul tema M. OROFINO, *Le due transizioni, digitale e verde, nel c.d. pacchetto digitale europeo,* in *Astrid rassegna*, 10, 2023, 2; G. CAVAGGION, *La sinergia tra transizione ecologica e transizione digitale nel PNRR*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2024, 5 ss.; F. CAMISA, *Ambiente e tecnologia: l'interconnessione tra le 'transizioni gemelle'*, in Federalismi.it, 58.

[7] Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sono responsabili del 5%-9% del consumo globale di energia elettrica e di circa il 3% delle emissioni di gas a effetto serra (dati sono tratti dalla Comunicazione della Commissione europea "Abbinamento tra transizione verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico" del 2 febbraio 2022). Una richiesta di energia che, con lo svilupparsi del settore, potrebbe aumentare grandemente e rispetto a cui risulta fondamentale agire su più versanti: ridurre il fabbisogno energetico del settore (si pensi ad esempio al ruolo che potrebbero avere le nuove generazioni di chip a basso consumo di energia), incrementare il ricorso alle fonti di energia rinnovabile, e, infine, disciplinare l'uso che di tali tecnologie viene fatto, in particolare limitando i c.d. "effetti di ricaduta", ossia le risposte comportamentali al miglioramento dell'efficienza che controbilanciano i potenziali risparmi nei consumi, spesso provocandone un totale annullamento. Sul tema si v. Si v. G. PIRINA, *I costi umani e ambientali del digitale*, in *il Mulino*, 3, 2022, 57-64.

[8] Esistono infatti una serie di elementi su cui si è formato il consenso della comunità scientifica internazionale, quale l'avvenuto raggiungimento di nove degli undici *Tipping Points* individuati dall'ONU, che costituiscono una minaccia esistenziale per la civiltà umana, nei cui confronti l'unica misura precauzionale possibile è quella del

Le due transizioni sono inoltre accomunate dal fatto di richiedere un'opera di regolamentazione e limitazione del potere di soggetti privati dall'enorme forza economica, che per lo più operano a livello globale, e rispetto ai quali l'azione dei singoli Stati può ben poco. Esse, quindi, spingono per un accentramento del potere decisionale a livello europeo: se gli interventi a livello nazionale risultano inefficaci, è necessario, infatti, operare a livello almeno continentale. In altre parole, al potere economico delle strapotenze private occorre contrappore il potere politico dell'Unione europea nel suo complesso; di qui la spinta accentratrice che pare insita nelle politiche per la transizione verde e digitale, che assumono, quindi, particolare rilievo per il processo di integrazione europea[9].

3. *I cambiamenti rispetto al potere legislativo*

Tanto nell'ambito della transizione digitale che in quello della transizione verde si è assistito ad una cospicua produzione normativa dell'UE.

Ciò che qui interessa è, in particolare, come l'esercizio della funzione legislativa in tali ambiti si sia caratterizzato per alcune peculiarità che sono in vario modo indicative, *de facto*, di una progressione dell'integrazione europea.

Il riferimento è, da un lato, all'amplissimo utilizzo che è stato fatto delle competenze legislative e, d'altro lato, al rafforzamento del dialogo tra Commissione e Parlamento nella fase della iniziativa legislativa.

3.1. *L'ampliamento* de facto *delle competenze legislative nella transizione verde e nella transizione digitale*

La tendenza espansiva delle competenze legislative ha assunto caratteristiche in parte diverse nelle due transizioni, che pertanto pare opportuno analizzare separatamente sotto questo profilo.

Rispetto alla transizione verde bisogna considerare che gli interventi legislativi che mirano alla realizzazione di tale transizione possono contare sulla competenza legislativa dell'Unione europea in materia ambientale prevista agli artt. 191, 192 e 193 TFUE. Si tratta, *ex* art. 4, par. 2, lett. e) TFUE, di una competenza concorrente, dunque da esercitarsi insieme agli Stati membri, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Tale competenza è stata alla base di importanti interventi legislativi volti alla realizzazione del *Green Deal* europeo. Anzitutto, si può ricordare il Regolamento (UE) 2021/1119, ossia la c.d. "Legge europea sul clima" – che ha recepito gli obiettivi del *Green Deal* –, adottata, appunto, sulla base dell'art. 192, par. 1, TFUE. Si può inoltre ricordare, in materia di scambio di quote di emissioni climalteranti, la Direttiva (UE) 2023/959, recante modifiche della Direttiva (CE) 2003/87, che ha riformato il sistema di scambio delle quote di emissione; così come la Direttiva (UE) 2016/2284, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici; in tema di tutela della biodiversità, il Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura; ed, inoltre, le quattro Direttive di cui si è composto il pacchetto europeo sull'economia circolare[10].

---

mantenimento della temperatura entro 1,5 C° rispetto ai livelli preindustriali, con la contestuale riduzione delle emissioni fossili. Sul tema si v. M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE online*, 2, 2023, 331 ss.

[9] Sul tema E. BRUTI LIBERATI, *Poteri privati e nuova regolazione pubblica*, in *Diritto pubblico*, 1, 2023, 297.

[10] Sono la Direttiva (UE) 2018/851, relativa ai rifiuti; la Direttiva (UE) 2018/850, relativa alle discariche; la Direttiva (UE) 2018/852, sugli imballaggi; la Direttiva (UE) 2018/849, su veicoli fuori uso, pile e accumulatori, apparecchiature elettriche ed elettroniche.

È da notare che la competenza in materia ambientale si presta ad interpretazioni estensive, anzitutto perché manca nell'ordinamento dell'UE una definizione della nozione di ambiente.

A ciò si aggiunge, inoltre, la naturale trasversalità della materia ambientale, a cui si lega il principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE, ai sensi del quale le esigenze di tutela ambientale devono essere prese in considerazione in tutte le politiche dell'UE[11]. È proprio in linea con il principio di integrazione che molti atti che perseguono obiettivi riconducibili al *Green Deal* sono adottati su basi diverse dall'art. 192 TFUE, come la politica agricola comune, la politica commerciale, la politica energetica, o la politica dei trasporti.

Sul punto, bisogna considerare, inoltre, come gli obiettivi della transizione verde richiedano azioni volte a incidere, scardinandolo, sul sistema produttivo tradizionale nel suo complesso e a promuovere un nuovo modello di sviluppo. È, quindi, del tutto normale che essi richiedano interventi in settori anche estremamente diversi tra loro, e, soprattutto, è da considerarsi come spesso l'effetto diretto di tali interventi non sia la tutela dell'ambiente in senso proprio, quanto, piuttosto, la determinazione di cambiamenti nel sistema produttivo che concorrano a un processo di transizione.

In siffatti casi, in cui, quindi, la finalità di tutela ambientale dell'intervento risulta meno evidente, il legislatore europeo può ricorre all'art. 114 TFUE per giustificare la propria competenza. Si tratta di una clausola di flessibilizzazione che lo stesso art. 192 TFUE richiama come possibile base per normative a tutela dell'ambiente, quando, in presenza di plurime finalità, la finalità principale possa essere individuata nella tutela del funzionamento del mercato interno.

Si basano, ad esempio, sull'art. 114 TFUE la Direttiva (UE) 2022/2380, sul caricatore universale, che modifica la Direttiva (UE) 2014/53 concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di apparecchiature radio; il Regolamento (UE) 2024/1781 sull'*ecodesign*; il Regolamento UE 2020/852, che ha introdotto nel sistema normativo europeo la tassonomia delle attività economiche eco-compatibili, ossia una classificazione delle attività che possono essere considerate sostenibili[12].

In un'ottica di riforma si potrebbe allora riflettere sulla opportunità di inserire una specifica competenza in tema di contrasto al cambiamento climatico, così da fornire una chiara copertura a quegli interventi che non sono propriamente riconducibili alla competenza in materia ambientale ma che attuano politiche per la transizione verde. La specifica considerazione di tale particolare declinazione della tutela dell'ambiente potrebbe ridurre l'ingente ricorso alla clausola dell'art. 114 TFUE come base per legislazioni volte alla realizzazione di obiettivi di contrasto al cambiamento climatico.

Parzialmente in tale senso sembra essere andata la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i Trattati (2022/2051(INL)), laddove ha proposto una integrazione dell'attenuazione del riscaldamento globale e della salvaguardia della biodiversità tra gli obiettivi dell'Unione e suggerito di aggiungere la protezione del clima e della biodiversità agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Unione.

---

[11] Sul principio di integrazione si v., *ex multis*, G. COCCO, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI e A. ANDRONIO (curr.), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, 147 ss.; M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *CMLR*, 38, 2001, 159 ss.; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

[12] Altri atti legislativi fondati sull'art. 114 TFUE sono la Direttiva (CE) 2001/18 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la Direttiva (CEE) 90/220 del Consiglio; Regolamento (UE) 2016/1628 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alle prescrizioni in materia di limiti di emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante e di omologazione per i motori a combustione interna destinati alle macchine mobili non stradali, e che modifica i Regolamenti (UE) 1024/2012 e (UE) 167/2013 e modifica e abroga la Direttiva 97/68/CE.

Un altro aspetto da evidenziare rispetto all'impiego che l'UE ha fatto del potere legislativo nell'ambito degli interventi per la transizione verde è l'enorme impatto che la legislazione europea ha sulla normativa degli Stati membri in materia ambientale. Basti pensare che circa l'80% delle norme in materia ambientale degli Stati membri ha origine dalle normative dell'UE[13].

Oltre a coprire gran parte dei settori, le normative europee – anche laddove sia usato lo strumento della direttiva – risultano spesso estremamente dettagliate, per cui lo spazio lasciato alla discrezionalità dei legislatori nazionali è minimo. È stato osservato come potrebbe addirittura dirsi che l'UE stia esercitando in materia ambientale una competenza *de facto* esclusiva, o comunque fortemente sbilanciata a suo favore[14].

In tale contesto si inserisce la proposta avanzata nella sopracitata Risoluzione del Parlamento europeo di introdurre nei Trattati una competenza esclusiva dell'UE per l'ambiente, la biodiversità e per i negoziati sui cambiamenti climatici, che, secondo alcuni, andrebbe, quindi, in gran parte a recepire lo stato di fatto[15].

Si tratterebbe di una competenza esclusiva molto, forse troppo, ampia, che troverebbe però almeno in parte giustificazione nel fatto di attenere a tematiche rispetto a cui l'efficacia degli interventi normativi è spesso subordinata alla concentrazione del potere decisionale a livello almeno continentale. Pare, tuttavia, che solo rispetto a specifiche questioni – come, ad esempio, potrebbero essere i negoziati sui cambiamenti climatici – l'esigenza di accentramento sia effettivamente tanto forte da poter giustificare una competenza esclusiva.

L'esigenza di un intervento di aggiornamento delle competenze legislative dell'UE è però ancora più forte rispetto alla transizione digitale. Rispetto a tale transizione, infatti, il tema della competenza legislativa si pone in termini differenti poiché manca nei Trattati una espressa competenza in materia.

Nonostante ciò, l'approccio dell'UE alla transizione digitale si è caratterizzato proprio per la normazione, ossia per la messa in atto di un massiccio intervento normativo, volto a spostare il baricentro dall'autoregolamentazione privata del mondo digitale alla regolamentazione europea. Il che dà l'idea dell'ampiezza del ricorso che in questo ambito è stato fatto alle clausole che rendono flessibili le regole di riparto delle competenze legislative tra UE e Stati membri.

In particolare, vi è stato un ampio ricorso all'art. 114 TFUE, che – come visto sopra – riconosce una competenza concorrente dell'UE per il riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. A partire dal Regolamento generale per la protezione dei dati personali (GDPR), tutti i principali atti legislativi di normazione della società digitale identificano infatti la propria base nell'articolo 114 TFUE. Si pensi, ad esempio, al Regolamento (UE) 2022/2065, "*Digital Services Act*" (DSA); al Regolamento (UE) 2022/1925, "*Digital Market Act*" (DMA); al Regolamento (UE) 2022/868, "*Data Governance Act*"; alla Direttiva (UE) 2022/2555, "Direttiva Nis 2"; al Regolamento (UE) 2024/1689, "*Artificial Intelligence Act*" (AIA).

Ai sensi dell'art. 114 TFUE l'intervento dell'UE può giustificarsi anche fuori dalle materie di competenza per l'adozione di «misure relative al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno». È stato osservato come, tuttavia, in materia di transizione digitale tale articolo sia stato richiamato anche a giustificazione di interventi la cui funzionalità rispetto all'istaurazione e al funzionamento del mercato interno risultava poco evidente, tanto che

[13] A. CAMPOLMI, *Verso una competenza esclusiva dell'Unione europea in materia ambientale? Tendenze della prassi e proposta di riforma dei trattati*, in *Quaderni AISDUE*, 3, 2024, 22.

[14] F. MUNARI, *Le competenze e le "conoscenze" dell'Unione in materia ambientale*, in P. DE PASQUALE e A. LIGUSTRO (curr.), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, Napoli, 118.

[15] A. CAMPOLMI, *Verso una competenza esclusiva*, cit., 29.

l'articolo avrebbe assunto in concreto una funzione di «asso piglia tutto», che fornirebbe una base giuridica a qualsiasi tipologia di atto legislativo in materia di digitale[16].

L'espansione delle competenze in materia digitale pare avvenire, infatti, senza che risulti chiaro in base a quale criterio potersi dire se un intervento in materia di transizione digitale possa o meno fondarsi sull'art. 114 TFUE. In tal modo, l'articolo si presta a essere usato come strumento per affermare nei fatti una competenza illimitata dell'UE in materia digitale, sebbene questa non sia prevista nei Trattati.

Parrebbe allora opportuno, e nell'interesse degli stessi Stati membri, che si tornasse a ragionare sulle competenze dell'UE in senso ampliativo. Introducendo nuove competenze relative alla costruzione della società digitale, eventualmente anche con la previsione di competenze esclusive rispetto a specifici temi in cui gli obiettivi delle transizioni non possono essere raggiunti se non tramite un accentramento della decisione politica a livello unionale.

3.2. *L'"attivismo" del Parlamento europeo nel procedimento legislativo*

Un ulteriore aspetto che emerge rispetto all'attività legislativa posta in essere dall'UE nell'ambito delle due transizioni è una particolare centralità del Parlamento europeo nell'ambito del procedimento legislativo, specie quale interlocutore, si potrebbe dire "privilegiato", della Commissione europea. Molti atti cruciali per la transizione verde e digitale sono, infatti, originati proprio da un dialogo tra Commissione e Parlamento.

L'origine del *Green Deal* è esemplificativa di tale particolare relazione: nel 2019 il Parlamento europeo dichiarava l'emergenza climatica e chiedeva alla Commissione di assicurare che tutte le proposte future fossero in linea con l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale al di sotto di 1,5 ° C; a tale richiesta la Commissione rispondeva presentando il *Green Deal* europeo, cui è seguita l'approvazione da parte del Parlamento (e del Consiglio) della legge europea sul clima.

Così, è anche molto significativo che il Parlamento europeo rispetto al DSA, quindi un atto chiave per la costruzione della società digitale europea, si sia avvalso della facoltà riconosciutagli all'art. 225 TFUE di chiedere, a maggioranza dei suoi membri, alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. In forza di tale articolo, il 20 ottobre 2020 il Parlamento europeo ha adottato, infatti, la risoluzione legislativa "Legge sui servizi digitali: migliorare il funzionamento del mercato unico" e la risoluzione legislativa "Legge sui servizi digitali: adeguare le norme di diritto commerciale e civile per i soggetti commerciali che operano online".

Tale tendenza potrebbe considerarsi un passo, sebbene piccolo, nel senso dell'affermarsi del Parlamento europeo come legislatore dell'UE.

È, tuttavia, un passaggio che non potrà realizzarsi compiutamente senza una modifica della disciplina del procedimento legislativo, in particolare volta ad una più chiara differenziazione delle funzioni di Parlamento e Consiglio dell'UE. In tale contesto, anche ove non si optasse per una completa esclusione del Consiglio dal potere legislativo, esso dovrebbe assumere un ruolo differenziato, ad esempio di controllo dell'operato del Parlamento, mentre quest'ultimo dovrebbe vedere ampliate le proprie competenze.

In particolare, come da molti affermato in dottrina, perché il Parlamento europeo possa effettivamente diventare l'organo titolare del potere legislativo nell'UE occorrerebbe che ad esso fosse attribuito, in via esclusiva o meno, il potere di iniziativa legislativa, che attualmente spetta invece alla sola Commissione europea.

[16] O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'"ordinamento della rete"* (DRAFT), Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, Salerno, 15-16 novembre 2024.

È da evidenziarsi come modifiche di questo tipo porterebbero ad un forte avvicinamento del procedimento legislativo europeo al modello statuale e renderebbero, quindi, ancora più intollerabile la già problematica carenza di trasparenza che attualmente connota alcune fasi del procedimento. Il riferimento è, in particolare, alla totale mancanza di pubblicità di ciò che accade nei triloghi – ossia negli incontri informali che si tengono regolarmente durante le fasi di svolgimento della procedura legislativa tra rappresentanti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo[17].

4. *I cambiamenti rispetto al potere esecutivo*

Nell'ambito delle transizioni verde e digitale emerge, inoltre, in modo ancora più evidente, un rafforzamento del ruolo della Commissione europea.

Sul tema è bene ricordare come la distribuzione del potere esecutivo e amministrativo tra gli organi dell'Unione europea abbia seguito un disegno complesso: il potere esecutivo è stato distribuito tra il Consiglio europeo, che è massimo organo di indirizzo politico, e la Commissione europea. Rispetto, invece, all'esercizio della funzione amministrativa l'UE ha fatto originariamente affidamento su di un sistema di esecuzione indiretta, basato sulla attività delle amministrazioni statali, per poi però nel corso del tempo gradualmente ampliare gli spazi di esecuzione diretta ed irrobustire l'amministrazione comunitaria.

In tale contesto la Commissione europea ha gradualmente ampliato le proprie funzioni, sia rispetto all'elaborazione della normativa secondaria, sia come vertice della amministrazione comunitaria[18].

Si tratta di una tendenza al rafforzamento del ruolo della Commissione che risulta proseguire, ed anzi essere fortemente accentuata, nell'ambito delle due transizioni gemelle.

4.1. *I compiti di esecuzione normativa della Commissione europea*

La Commissione ha anzitutto acquisito un ruolo centrale rispetto alla funzione di esecuzione normativa, ossia per la elaborazione di atti normativi di attuazione di direttive e regolamenti dell'UE. Si tratta di atti normativi assimilabili a quelli che nell'ordinamento interno hanno rango di fonti secondarie e che stanno assumendo rilevanza crescente nel sistema delle fonti dell'UE, in parallelo con il progressivo abbandono dell'approccio originario in tema di fonti secondarie, che si fondava sull'idea per cui l'esecuzione degli atti legislativi dell'UE dovesse spettare agli Stati.

Si tratta di un'idea ancora presente nel TFUE, che all'art. 291 prevede come regola generale che siano gli Stati membri ad adottare «tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione».

Lo stesso art. 291 TFUE prevede però anche, al paragrafo 2, che «allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione» questi possano conferire alla Commissione il potere di adottare atti esecutivi. Ed, inoltre, all'art. 290 TFUE è

[17] Da considerarsi che la totale assenza di trasparenza è stata attenuata dalla decisione del Tribunale dell'Unione Europea del 22 marzo 2018, con cui è stato stabilito che, qualora ne venga fatta specifica richiesta, il Parlamento europeo deve, in via di principio, dare completo accesso ai documenti riguardanti i triloghi in corso, compreso il contenuto della c.d. quarta colonna, nella quale viene trascritta la soluzione di compromesso raggiunta dai negoziatori. Sul tema F. BATTAGLIA, *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, in *Federalismi.it*, 15, 2018.

[18] E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, 61.

previsto che Consiglio e Parlamento con un atto legislativo possano «delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo».

Gli atti esecutivi e gli atti delegati stemperano, dunque, la regola per cui l'elaborazione della normativa secondaria spetterebbe solo agli Sati membri e consentono una maggiore articolazione del sistema delle fonti dell'Unione europea.

La distinzione tra atti esecutivi e atti delegati non è netta, ma a ben vedere vi sono degli elementi di differenziazione importanti: mentre gli atti esecutivi sono volti a rendere uniforme l'esecuzione di un atto legislativo, gli atti delegati possono "integrare" o "modificare" l'atto legislativo e, dunque, anche andare contro quanto dallo stesso previsto – di qui la ragione per cui sono classificati come atti quasi-legislativi[19]. Inoltre, è anche diverso il sistema di controllo sull'operato della Commissione: rispetto agli atti esecutivi l'art. 291 TFUE prevede la possibilità di un controllo degli Stati membri che di norma si svolge tramite l'operato dei comitati, mentre l'art. 290 TFUE, rispetto agli atti delegati, prevede un controllo diretto di Consiglio e Parlamento, che possono revocare la delega o sollevare obiezioni all'entrata in vigore[20].

Tanto negli atti legislativi che perseguono obiettivi di transizione verde che in quelli della transizione digitale vi è frequente rinvio agli atti delegati ed esecutivi della Commissione.

Si può ricordare ad esempio come il Regolamento (UE) 2020/852, sulla tassonomia delle attività economiche ecocompatibili, rimandi rispetto a molti aspetti della disciplina ai regolamenti delegati della Commissione[21]. È proprio nell'esercizio di tali deleghe che la Commissione il 2 febbraio 2022 ha presentato il molto discusso atto delegato complementare "Clima", che prevedeva l'integrazione della tassonomia con determinate attività del settore del gas e del nucleare, alla luce degli obiettivi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

In materia digitale si può invece ricordare, ad esempio, l'*AI Act*, che conferisce alla Commissione il potere di: i) adottare atti delegati al fine di modificare l'elenco delle tecniche e degli approcci di cui all'allegato I, per aggiornare tale elenco agli sviluppi tecnologici e di mercato sulla base di caratteristiche simili alle tecniche e agli approcci ivi elencati (art. 4); ii) di modificare l'allegato III aggiungendo o modificando i casi d'uso dei sistemi di IA ad alto rischio; iii) di modificare l'allegato IV ove necessario per garantire che, alla luce del progresso tecnico, la documentazione tecnica fornisca tutte le informazioni necessarie per valutare la conformità del sistema ai requisiti di cui al presente capo (art. 11, par. 3).

Questa tendenza è particolarmente evidente nel recente Regolamento (UE) 2025/327 sullo spazio europeo dei dati sanitari, che conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati, ma soprattutto rinvia in modo massiccio agli atti esecutivi della Commissione.

Il ricorso ad atti normativi della Commissione rispetto a materie in cui vengono in rilievo diritti fondamentali della persona è criticato da chi ritiene che rimettere alla Commissione scelte che spesso non hanno carattere meramente tecnico ma implicano piuttosto l'esercizio di discrezionalità politica sia problematico dal punto di vista della separazione dei poteri[22].

Sul punto, non pare a chi scrive che l'attribuzione alla Commissione europea – organo dotato della legittimazione democratica, sebbene indiretta, che gli deriva dal rapporto fiduciario con il Parlamento europeo[23] – di funzioni normative che richiedono l'esercizio di discrezionalità politica e

[19] L. DE LUCIA e B. MARCHETTI (cur.), *L'amministrazione europea e le sue regole,* Bologna, 2015, 80-81.

[20] Sulla c.d. "comitologia" si v. L. DE LUCIA e B. MARCHETTI (cur.), *L'amministrazione europea*, cit., 53 ss.

[21] Il riferimento è all'articolo 8, paragrafo 4; all'articolo 10, paragrafo 3; all'articolo 11, paragrafo 3; all'articolo 12, paragrafo 2; all'articolo 13, paragrafo 2; all'articolo 14, paragrafo 2; e all'articolo 15, paragrafo 2.

[22] O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione*, cit.

[23] Sul tema S. SILEONI, *La nuova procedura di nomina della Commissione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2014, 942; G. PASQUINO, *La (ri)costruzione dell'UE tra deficit democratico, istituzioni e partiti*, 4, 2021, 59 ss.; J. ZILLER, *La doppia legittimità democratica dell'Alta Autorità e della Commissione europea*, in *Ceridap*, 3, 2024, 182 ss.

non meramente tecnica possa essere in assoluto esclusa. Una tale attribuzione, tuttavia, specie laddove riguardi materie in cui sono coinvolti diritti fondamentali, per potersi ritenere rispettosa del principio di separazione dei poteri e di legalità in senso sostanziale, dovrebbe necessariamente avvenire nel rispetto di determinate condizioni. In particolare, pare potersi sostenere che la delega di funzioni normative debba essere accompagnata da specifiche indicazioni in ordine all'oggetto, ai principi e ai criteri direttivi cui la Commissione deve attenersi.

A tali condizioni, il ricorso agli atti normativi della Commissione potrebbe addirittura ritenersi auspicabile, in quanto consentirebbero di meglio articolare la relazione tra principio e dettaglio nel diritto dell'UE. Sul punto, è da considerarsi come una delle principali critiche mosse ai recenti interventi legislativi dell'UE, specie nel digitale, sia stata quella di avere regolamentato fenomeni che sono in continua evoluzione, e di avere, dunque, posto in essere una normativa destinata a divenire ben presto obsoleta[24]. È stato evidenziato come il problema potrebbe essere superato senza necessariamente rinunciare alla regolamentazione di certi fenomeni, ma piuttosto meglio modulando la relazione tra la normativa primaria, che si connota per particolare rigidità, e la normativa secondaria: gli atti legislativi dovrebbero occuparsi di fissare i principi fondamentali, mentre le fonti secondarie, maggiormente flessibili, dovrebbero regolare il dettaglio[25].

Che rispetto alle politiche di transizione verde e digitale un nucleo consistente della normativa secondaria venga prodotto a livello europeo e non sia invece rimesso alla elaborazione dei singoli Stati membri risulta peraltro importante perché – come recentemente sottolineato da Mario Draghi nel *Report* sul futuro dell'Europa – l'efficacia degli interventi legislativi dell'UE è spesso messa a repentaglio proprio dalla forte frammentazione che si può creare tra le normative nazionali di attuazione[26].

Per completare il quadro pare infine importante considerare il ruolo degli organismi europei di normalizzazione (CEN, CENELC e ETSI), organismi privati che tra i loro compiti hanno anche l'elaborazione delle c.d. "norme armonizzate", ossia norme tecniche adottate su mandato della Commissione europea.

La norma armonizzata ha una natura particolare, che potrebbe dirsi a metà strada tra l'atto esecutivo della Commissione europea e la norma tecnica in senso proprio degli enti di normazione tecnica. Il diritto dell'UE riconosce, infatti, particolare valore a tali norme, facendo corrispondere all'osservanza delle norme armonizzate una presunzione di conformità ai requisiti tecnici previsti dalla normativa europea. La natura para-pubblicistica delle norme armonizzate è emersa anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha, in primo luogo, riconosciuto che tali norme fanno parte del diritto dell'Unione europea[27] e, inoltre, più recentemente, che ove rispondano a pubblici interessi debbano essere accessibili gratuitamente[28].

È stato evidenziato in dottrina come il ricorso da parte dell'UE all'operato di soggetti privati – tanto per l'elaborazione degli *standard* tecnici, che per il sistema delle certificazioni – abbia sopperito all'inadeguatezza dell'amministrazione europea nel fornire supporto alla Commissione europea per la regolamentazione degli aspetti tecnici sottesi alle politiche portate avanti dalle Istituzioni europee, specie in materia di digitale e ambiente[29]. Una inadeguatezza cui si sta in parte facendo fronte con un'opera di progressivo irrobustimento dell'amministrazione europea, che

[24] Sul tema A. IANNUZZI, *Le fonti del diritto della società digitale come affermazione della sovranità digitale europea*, in F. PIZZETTI, S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO e M. OROFINO (curr.), *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 20.

[25] *Ibidem*, 20.

[26] M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, settembre 2024, 61.

[27] CGUE, 27 ottobre 2016, C-613/14.

[28] CGUE, 5 marzo 2024, C 588/21.

[29] A. IANNUZZI, *Le fonti del diritto della società digitale*, cit.

tuttavia per il momento procede, come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, in modo disordinato, mediante l'individuazione di soluzioni caso per caso, in assenza di un disegno unitario.

Sul punto è da segnalarsi che, tuttavia, il recente Regolamento (UE) 2025/327 sullo spazio europeo dei dati sanitari ha attribuito il compito di elaborare le regole tecniche che saranno funzionali all'attuazione della normativa europea direttamente alla Commissione europea. Si tratta, infatti, di una novità importante, che porta ad un ulteriore rafforzamento della natura pubblicistica delle regole tecniche, non più solo per quanto riguarda la loro vincolatività ma anche in forza della natura pubblicistica del soggetto che le adotta. Non è però ancora chiaro come in concreto la Commissione europea farà fronte a tale nuovo e importante compito – se con la costruzione di risorse interne o, come forse al momento pare più probabile, rivolgendosi agli organismi di normazione tecnica e recependo il lavoro di questi nei propri atti esecutivi.

4.2. *I compiti di amministrazione diretta*

Rispetto alla funzione amministrativa, la regola originaria per cui l'UE eserciterebbe solo una "amministrazione indiretta", rimettendo alle amministrazioni degli Stati membri l'attuazione della normativa europea, ha subito nel tempo diverse eccezioni. Si assiste, dunque, alla costruzione e alla crescita di una amministrazione europea che ha il suo "cuore" nella Commissione europea[30].

Ciò che si vuole qui evidenziare è come un notevole accrescimento dei compiti di amministrazione diretta dell'Unione europea si sia avuto proprio per effetto dei più recenti atti legislativi adottati per la transizione digitale[31].

È nell'ambito del GDPR che si è anzitutto assistito ad una importante evoluzione: la normativa europea, oltre a richiedere l'istituzione di autorità indipendenti nazionali, ha anche istituito il Comitato europeo per la protezione dei dati, ossia una autorità indipendente e di governo della società digitale, che si trova in una posizione di vertice rispetto alle Autorità nazionali e ne coordina l'operato[32].

La richiesta di istituire autorità indipendenti nazionali, deputate a dare attuazione alla legislazione europea in determinati settori, non è un elemento di particolare novità, poiché già presente in altre normative in cui l'UE ha in passato rimesso l'attuazione delle regole europee alle amministrazioni degli Stati membri, richiedendo, però, l'indipendenza di tali amministrazioni dagli organi di governo[33]. Particolarmente innovativa, invece, è stata la previsione a livello europeo di un sistema di direzione e coordinamento di tali Autorità, tramite l'istituzione di una autorità indipendente europea sovraordinata rispetto alle Autorità nazionali.

Il Comitato europeo per la protezione dei dati svolge una importante funzione di coerenza, risolvendo i conflitti tra le Autorità di controllo nazionali nell'ambito del c.d. «meccanismo di coerenza»[34]. A tale compito si aggiunge una funzione di indirizzo, esercitata tramite l'elaborazione di linee guida, l'approvazione di criteri di certificazione e di pareri su codici di condotta. Infine, il Comitato svolge anche una funzione di consulenza a favore della Commissione europea per questioni concernenti la protezione dei dati personali.

Negli atti legislativi relativi alla società digitale che sono seguiti al GDPR si è registrata una ulteriore evoluzione in termini di organizzazione amministrativa. Importanti compiti di

[30] L. De Lucia e B. Marchetti (curr.), *L'amministrazione europea*, cit., 47.

[31] F. Pizzetti, *Introduzione alla regolazione europea della società digitale*, cit., 2024, 4.

[32] S. Calzolaio, *Autorità indipendenti e di governo della società digitale*, in F. Pizzetti, S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo e M. Orofino (curr.), *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024, 86 ss.

[33] Si pensi ad esempio al settore dell'intermediazione finanziaria o della concorrenza.

[34] Artt. 63-65 del GDPR.

coordinamento e amministrazione diretta sono stati infatti attribuiti dalla legislazione europea in capo, non ad una autorità indipendente europea appositamente istituita, ma alla Commissione europea, che ha visto così rafforzata la sua posizione di vertice dell'amministrazione europea[35].

Nel DSA si prevede l'istituzione a livello nazionale di autorità indipendenti per l'attuazione del Regolamento, ma, allo stesso tempo, sono attribuiti alla Commissione importanti compiti di amministrazione attiva. Essa in particolare dispone di poteri esclusivi per la vigilanza e l'applicazione del capo III, sezione 5, del Regolamento, e possiede una competenza concorrente per l'esercizio di poteri di vigilanza, indagine, esecuzione e monitoraggio sulle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi, che può esercitare di propria iniziativa nel caso di violazioni persistenti[36].

L'accentramento dei poteri di amministrazione diretta in capo alla Commissione ha raggiunto il massimo livello nel DMA, in cui la Commissione è qualificata come «l'unica autorità cui è conferito il potere di applicare il presente regolamento». È, ad esempio, compito della Commissione la designazione dei *gatekeepers*; il monitoraggio dell'operato dei fornitori di servizi digitali; e l'esercizio del potere sanzionatorio[37].

Nel più recente *AI Act* è presente un maggiore livello di decentramento della funzione amministrativa, tuttavia, anche in tale legislazione importanti compiti amministrativi sono attribuiti alla Commissione che, ad esempio, *ex* art. 30 TFUE controlla l'operato delle autorità di notifica nazionali. Si è prevista, inoltre, all'art. 64 TFUE, l'istituzione in seno alla Commissione di un apposito Ufficio per l'IA, per l'espletamento delle funzioni ad essa attribuite.

Si assiste, dunque, a un tendenziale accentramento di funzioni in capo alla Commissione, tanto più forte tanto maggiore sono le dimensioni e la potenza economica dei destinatari dell'azione amministrativa, per cui non pare casuale che l'accentramento di funzioni sia massima nell'ambito del DMA. In tale percorso sono sperimentate soluzioni organizzative diverse tra loro e si assiste alla nascita di organismi di vario genere – quale il Comitato europeo per la protezione dati e il Consiglio europeo per l'IA – che si relazionano con la Commissione, fornendole consulenza. Di particolare interesse è, inoltro, l'avvenuta istituzione ad opera dell'*AI Act* dell'Ufficio per l'IA che opera all'interno della Commissione stessa[38].

Anche rispetto al conseguimento degli obiettivi della transizione verde, le funzioni amministrative della Commissione vanno rafforzandosi, anche se in modo meno netto. Si può al riguardo ricordare lo stringente potere di controllo sui piani nazionali che il Regolamento UE 2018/1999, sulla *governance* dell'UE del clima e dell'energia, prevede in capo alla Commissione, alla quale sono inoltre attribuiti forti poteri di vigilanza cui corrispondono obblighi di *reporting* a carico degli Stati membri[39]; o all'analogo sistema di recente introdotto dal Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura, in base al quale gli Stati membri dovranno presentare alla Commissione europea piani nazionali per il ripristino del buono stato degli *habitat* terrestri, marini, urbani, forestali e agricoli che risultano degradati.

---

[35] Sul tema L. TORCHIA, *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori nella regolazione europea della trasformazione digitale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, 1101 ss.; S. CALZOLAIO, *Autorità indipendenti*, cit., 96.

[36] R. SABIA, *L'enforcement pubblico del Digital Services Act tra Stati membri e Commissione europea: implementazione, monitoraggio e sanzioni*, in *Media Laws,* 92 ss.

[37] Sul tema M. OROFINO, *Il Digital Market Act: una regolazione asimmetrica a cavallo tra diritto alla protezione dei dati e diritto antitrust*, in F. PIZZETTI, S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO e M. OROFINO (curr.), *La regolazione europea*, cit., 195 ss.

[38] F. PIZZETTI, *Il regolamento europeo della IA come parte integrante della normativa UE per il decennio digitale europeo 2030*, in F. PIZZETTI, S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO e M. OROFINO (curr.), *La regolazione europea dell'intelligenza artificiale nella società digitale*, Torino, 2025, 5, secondo il quale l'istituzione di tale Ufficio sarebbe indicativa dell'affermarsi di un «nuovo paradigma» che richiede la istituzione di nuovi uffici all'interno della Commissione europea, che la supportino nello svolgimento dei suoi ruoli di vigilanza e di nuove forme di cooperazione da parte dei rappresentanti degli Stati membri all'attività di vigilanza della Commissione.

[39] B. LIBERATI, Green Deal, green industrial policy *e settore dell'energia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente,* 2021, 134.

Tanto rispetto alle politiche per la transizione digitale che per quella ambientale la Commissione ha assunto inoltre un particolare ruolo per effetto dell'impiego della tecnica della c.d. condizionalità[40].

Le transizioni in questione mirano alla realizzazione di profondi cambiamenti, per la realizzazione dei quali la regolamentazione di per sé non risulta sufficiente, per cui è frequente il ricorso a strumenti ulteriori, quale l'incentivazione diretta e indiretta di determinati comportamenti. Si pone così il problema del finanziamento delle transizioni, cui l'UE ha iniziato a fare fronte stanziando soldi pubblici per gli Stati membri, il cui accesso – e qui entra in gioco la condizionalità – è subordinato al loro impiego per finalità predeterminate a livello europeo[41]. È in tale modo emersa l'esigenza di gestire i fondi europei e controllare l'impiego che di tali fondi è fatto dagli Stati membri. Un compito di amministrazione attiva, che è in gran parte svolto dalla Commissione europea.

Emblematico sul tema è stato il caso del *Next Generation UE*, con cui si è sperimentato a livello generale il modello della *spending conditionality* per la realizzazione di riforme e investimenti strutturali. Il pilastro portante di tale programma è costituito dal Regolamento (UE) 2021/241 che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), che richiede la presentazione da parte degli Stati membri di Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza delineanti le riforme e gli investimenti da attuarsi, secondo tappe e obiettivi chiari. Tale Regolamento ha riconosciuto alla Commissione europea un ruolo centrale, sia nella fase di approvazione dei Piani nazionali, sia, ancor più, in quella di valutazione e attuazione degli stessi da parte degli Stati membri.

Si tratta di un metodo di governo che, sebbene adottato in una fase emergenziale, potrebbe consolidarsi come strumento di controllo dell'UE sulle politiche statali, in particolare rispetto alle transizioni verde e digitale, vista l'ingente quantità di finanziamenti che richiedono. In tal senso in dottrina si è evidenziato come sia significativo che, a fronte della crisi energetica, acuita dal conflitto ucraino, la Commissione europea, modificando il Regolamento (UE) 2021/241, abbia richiesto un intervento proprio sui piani nazionali, imponendo agli Stati membri di inserirvi un apposito capitolo in cui recepire gli obiettivi energetici fissati nel pacchetto *RepowerEU*[42].

5. *Considerazioni conclusive*

Nell'ambito delle transizioni, digitale e verde, risultano dunque essere state adottate misure e trovate soluzioni che, sebbene solo *de facto*, hanno portato ad una progressione dell'integrazione europea.

Tale progressione non sembra seguire una strada precisa, né un disegno unitario, ma ha comunque portato ad un accentramento delle funzioni legislative, esecutive e amministrative a livello europeo. È difficile dirsi se si tratti dell'apice di una tendenza destinata ad attenuarsi nel tempo o se, invece, tale progressione proseguirà nei prossimi anni: le transizioni continuano a rimanere tra gli obiettivi della Commissione europea anche per il periodo 2024-2029, ma la difficile

[40] Sulla condizionalità come metodo di governo si v. N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, in *Diritto pubblico europeo*, 3, 2023, 729 ss.; A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi*, Torino, 2023; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino 2024.

[41] Sui peculiari compiti amministrativi che si accompagnano al meccanismo della condizionalità M. MAGRI, *Lineamenti dell'amministrazione pubblica del clima*, in *Diritto pubblico*, 2, 2024, 343.

[42] In tale senso N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, in *Diritto pubblico europeo*, 3, 2023, 753 ss.

situazione geopolitica sta creando non pochi problemi cui l'Unione europea dovrà fare fronte e che ne potrebbero mettere a repentaglio l'attuazione.

Qualora si proseguisse in tale percorso di accentramento delle funzioni, diventerà però ancora più necessario affrontare alcune problematiche che già possono dirsi presenti.

Come visto, si tratterebbe di intervenire sul riparto delle competenze legislative – e non solo – tra Stati membri e Unione Europea, in modo da renderlo coerente con le esigenze attuali, in particolare con quella di una maggiore uniformità nell'azione degli Stati membri, che si avverte con forza in alcuni settori.

Si tratta, inoltre, di provvedere, alla costruzione di un apparato amministrativo europeo che possa dirsi adeguato rispetto alla crescente mole di funzioni esecutive ed amministrative della Commissione europea.

Tutto ciò, renderebbe, inoltre, opportuno, se non necessario, intervenire sulla disciplina del ruolo e delle prerogative delle Istituzioni europee, per bilanciare le altrimenti eccessive funzioni della Commissione europea. Se, infatti, la Commissione procederà nell'affermarsi come organo esecutivo dell'UE e vertice dell'amministrazione europea diventerà allora importante ridurne la rilevanza nel procedimento legislativo, con conseguente rafforzamento del Parlamento europeo, che potrebbe così emergere quale effettivo titolare del potere legislativo. L'acquisizione di funzioni esecutive da parte della Commissione rende, ad esempio, sempre più difficilmente giustificabile il suo essere, allo stesso tempo, l'unico organo titolare del potere di iniziativa legislativa. L'effetto sarebbe, quindi, un ulteriore rafforzamento del modello statuale a discapito di quello confederativo.

Il progredire delle transizioni gemelle e il progredire del processo di integrazione europea, che pare necessario perché tali transizioni possano effettivamente realizzarsi, potrebbe, allora, conferire nuova attualità al tema della modifica dei Trattati UE.

D'altronde, proprio la rinnovata esigenza di riforma è stata alla base della presentazione ad opera del Parlamento europeo della Risoluzione del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i Trattati. Si tratta di un progetto di revisione che nella nuova legislatura sembra essere stato accantonato, ma che può ritenersi indicativo di come i cambiamenti verificatisi nel corso della scorsa legislatura, specie per le transizioni digitale e verde, abbiano risvegliato l'interesse per il tema della progressione del processo di integrazione europea.

Andrea Conzutti*

Ripensare l'architettura costituzionale della Banca centrale europea

SOMMARIO: 1. Il punto di partenza: le tensioni tra potere monetario e principio democratico. – 2. La principale criticità: la "costituzionalizzazione" della moneta. – 3. Il possibile rimedio: la "de-costituzionalizzazione" della moneta

Over thirty years after the signing of the Maastricht Treaty (1992), which inaugurated the Economic and Monetary Union (EMU), the underlying tensions between monetary power – exercised with full independence by the European Central Bank (ECB) – and the democratic principle, particularly in its representative dimension, remain unresolved. This paper seeks to demonstrate how these tensions originate from the "constitutionalization" of money, that is, the regulation of monetary policy through the European Treaties, the Union's constitutional-level source of law. This process of "constitutionalization" leads, in practice, to the depoliticization of liquidity management, not by rendering it neutral, as monetary decisions are inherently political, but by significantly distancing it from the democratic process of representative institutions. Building on this interpretive framework, the paper argues that the most plausible – albeit ambitious – path toward reconciling monetary policy with the democratic principle lies in a process of "de-constitutionalization" of money.

1. *Il punto di partenza: le tensioni tra potere monetario e principio democratico*

La conduzione della 'politica monetaria'[1] da parte della Banca centrale europea (BCE) costituisce un terreno abbondantemente esplorato dalla letteratura giuspubblicistica.

Le ragioni della marcata attenzione alla funzione monetaria sono presto dette: nelle mani indipendenti della BCE risulta riposto il potere di manovrare la moneta, che, oltre a incarnare un tradizionale emblema della sovranità[2], condiziona in maniera pervasiva l'intero governo dell'economia e, attraverso esso, il godimento dei diritti fondamentali sanciti dall'art. 2 della Costituzione italiana[3]. Per mezzo della leva monetaria, infatti, l'Istituto di Francoforte compie scelte discrezionali capaci di incidere sulle dinamiche e sugli esiti dei conflitti distributivi: conflitti che

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Trieste

[1] In linea di principio, la 'politica monetaria', assieme alla 'politica fiscale e di bilancio', costituisce la complessiva 'politica economica' (cfr. N. ACOCELLA, *Fondamenti di politica economica*, Roma, 2020, 17 ss.). Tuttavia, nei Trattati dell'Unione europea, il termine 'politica economica' si riferisce esclusivamente alla 'politica fiscale e di bilancio'. Al fine di evitare discrepanze rispetto al quadro normativo europeo, nel corso della trattazione si adotterà il lessico impiegato nei Trattati. Pertanto, con il sintagma 'politica economica', si identificherà, in sintesi, il potere di definire la misura e le fonti delle entrate tributarie destinate al settore pubblico nonché di stabilire le modalità, gli impieghi e i beneficiari della spesa pubblica. D'altro canto, con l'espressione 'politica monetaria', e sue possibili varianti come, per esempio, 'governo della moneta' o 'gestione della liquidità', si indicherà, essenzialmente, il potere di emettere moneta avente corso legale e di controllare l'entità della base monetaria attraverso vari strumenti, quali la manovra dei tassi di interesse nonché le operazioni di acquisto e vendita di attività finanziarie sui mercati (c.d. operazioni di mercato aperto). Per un inquadramento teorico, O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 266.

[2] G.U. RESCIGNO, *Moneta e Stato*, in Diritto pubblico, 2/2017, 311 ss. Sull'evoluzione storica della moneta, C. GIANNINI, *L'età delle banche centrali*, Bologna, 2004, spec. 46 ss.

[3] G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005, 303.

sono, per definizione, politici[4].

Nell'ambito di questo interesse per le implicazioni di ordine giuridico-costituzionale legate al governo della liquidità, il profilo che viene prevalentemente enfatizzato, in chiave critica, dalla riflessione giuspubblicistica, è dato dalle tensioni tra potere monetario, esercitato dalla BCE con totale indipendenza, e principio democratico, nella sua declinazione rappresentativa[5].

2. *La principale criticità: la "costituzionalizzazione" della moneta*

Sulla scorta di quanto appena osservato, l'intento di questo breve saggio è quello di provare a dimostrare come le tensioni tra governo della liquidità e logica della rappresentanza democratica siano legate a un aspetto critico che, per quanto assolutamente centrale, rimane spesso trascurato, al pari di un "convitato di pietra", nel dibattito scientifico sulla politica monetaria: la *costituzionalizzazione della moneta*[6].

Questa formula evocativa intende rappresentare la circostanza che il quadro giuridico della politica monetaria, il quale assumeva rango legislativo ordinario nell'originario contesto nazionale italiano e in quello di gran parte degli altri Stati membri[7], è divenuto, con l'avvento dell'UEM, componente integrante dell'ordine costituzionale sovranazionale[8]. Infatti, i *Framers* del Trattato di Maastricht hanno ancorato la disciplina della moneta unica alla fonte di rango costituzionale dell'Unione europea – ossia i Trattati europei – configurando così l'euro come moneta costituzionale, manovrata da una banca centrale altrettanto costituzionale[9].

Ciò ha determinato la *de-politicizzazione* della gestione monetaria comune: non già nel senso di una sua pretesa neutralizzazione, perché essa rimane eminentemente politica, bensì di una sua

---

[4] O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, cit., 295. Di recente, le conseguenze redistributive, e come tali politiche, delle decisioni monetarie della BCE sono state messe in luce da E. Monnet, *Balance of Power. Central Banks and the Fate of Democracies*, Chicago, 2024, spec. 151. Occorre, peraltro, precisare che alla BCE, oltre alla gestione dell'offerta di moneta, è attribuita anche la vigilanza prudenziale del sistema creditizio. Tuttavia, l'analisi si focalizzerà esclusivamente sulla prima di queste due funzioni, ossia sul governo della moneta. Una scelta di questo tipo è motivata proprio dal fatto che la funzione monetaria assume connotati peculiari, in quanto si basa su decisioni intrinsecamente *politiche*. Ciò solleva specifiche criticità di natura costituzionale che richiedono una trattazione separata rispetto all'esame di un'attività tipicamente amministrativa come la vigilanza prudenziale. Cfr., per alcuni spunti in questo senso, P.F. Lotito, *Banca d'Italia e potere monetario. Profili Istituzionali*, Torino, 1998, 17 ss., 24.

[5] Cfr., per esempio, la riflessione di G. Pastori, *Poteri delle banche centrali e principio democratico*, in Aa.Vv., *Banche centrali e principio democratico*, Napoli, 2007, 4-6, il quale rimarca come l'indipendenza delle banche centrali dal potere politico, sebbene rappresenti «una condizione per la complessiva funzionalità, efficienza ed imparzialità, del-l'operare di tali istituzioni», non dovrebbe mai degenerare «in un'autoreferenzialità delle istituzioni stesse, in un rapporto di separazione dal sistema politico-amministrativo di riferimento». Piuttosto, prosegue l'Autore, la condizione di indipendenza delle banche centrali dovrebbe assicurare «un rapporto di coordinamento e non di separazione fra queste e le istituzioni di rappresentanza democratica». In termini più generali, sul rilievo che la relazione fra democrazia e potere economico riveste nell'assetto di uno Stato democratico, si rinvia a D. Fisichella, *Denaro e democrazia. Dall'antica Grecia all'economia globale*, Bologna, 2005.

[6] Sull'argomento, per una trattazione più articolata, sia consentito un rinvio alle riflessioni svolte in A. Conzutti, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2024.

[7] M. Dani, *La banca centrale nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, Milano, 2024, spec. 19-66.

[8] Cfr. Capo 2 del Titolo VIII del TFUE dedicato alla politica monetaria. In dottrina, B. de Witte, *The Rules of Change in the European Union. The Lost Balance between Rigidity and Flexibility*, in C. Moury, L. de Sousa (eds.), *Institutional Challenges in Post-Constitutional Europe: Governing Change*, Abingdon, 2009, 35.

[9] Sulla natura di organo costituzionale della BCE: O. Roselli, *Banca Centrale Europea e processo d'integrazione dell'unione in un'epoca di crisi economica e politica*, in C. Iannello (a cura di), *Le autorità indipendenti tra funzione regolativa e judicial review*, Napoli, 2018, 96.

significativa sottrazione al circuito degli organi elettivi o derivati da questi, e legati, come tali, alla manifestazione del consenso e della volontà generale[10].

Effettivamente, nell'ambito dell'UEM, alle istituzioni europee direttamente o indirettamente rappresentative, che devono prestare attenzione all'opinione pubblica, è preclusa la possibilità di mettere in discussione l'orientamento finalistico del governo della moneta, identificato nel «mantenimento della stabilità dei prezzi»[11]. Esse non possono, cioè, dibattere se tale orientamento sia realmente quello preferibile per l'Eurozona in un determinato frangente, considerando circostanze contingenti, sfide inedite o, più semplicemente, l'opportunità di allineare la politica monetaria comune con i risultati dell'opera di coordinamento sovranazionale delle politiche economiche degli Stati membri[12]. Questo perché le regole monetarie europee non si configurano come opzioni modificabili in base al mutamento dei rapporti e delle dinamiche di forza politica tra i diversi attori democratici dell'Unione, ma come indirizzi prescrittivi aprioristicamente fissati dai Trattati, cui sarebbe vano, se non addirittura controproducente, opporsi[13].

Peraltro, l'inclusione dell'intera disciplina della liquidità nella fonte primaria dell'Unione ha conferito alla BCE, cui viene demandato il governo degli aggregati monetari, uno *status* di indipendenza senza precedenti[14]. In ragione degli ostacoli estremamente elevati che devono superare, gli emendamenti ai Trattati sono praticamente indisponibili[15].

Di conseguenza, l'Istituto di emissione si trova al riparo da qualsiasi tentativo del potere legislativo europeo di reagire alle sue libere interpretazioni operative degli indirizzi monetari costituzionalizzati[16], ricorrendo alla minaccia di modificare il suo quadro giuridico di riferimento.

---

[10] Sul punto, in chiave critica, L. MELICA, *Il Sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea: riflessioni sull'ordinamento italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/1995, 397. Con accenti opposti, S. ORTINO, *La Banca centrale nella costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1993, spec. 65-66, il quale sottolinea come la de-politicizzazione del governo europeo della moneta, attraverso la preventiva fissazione nei Trattati delle regole che devono fondare la politica monetaria, consenta di salvaguardare il principio federativo della parità tra Paesi membri, altrimenti messo a rischio se la politica monetaria fosse affidata a decisioni discrezionali prese a maggioranza. In ottica teorica generale, cfr. la recente riflessione di S. EICH, *The Currency of Politics: The Political Theory of Money from Aristotle to Keynes* (2022), trad. it.: *Teoria politica del denaro. Da Aristotele a Keynes*, Roma, 2023, 405, il quale rimarca che «la depoliticizzazione del denaro è un'illusione frutto di un gioco di prestigio. Il denaro non smette mai di essere politico: viene semplicemente rimosso dalla politica democratica».

[11] Cfr. artt. 119, par. 2, 127, par. 1, e 282, par. 2, TFUE; art. 2 Statuto SEBC-BCE.

[12] Su una simile conseguenza determinata dalla costituzionalizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: J.E. FOSSUM, A.J. MENÉNDEZ, *The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitution Making in the European Union*, in European Law Journal, Vol. 11, 4/2005, 409-410.

[13] A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in Costituzionalismo.it, 3/2020, 10. Per dirla con M. KUMM, *Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law*, in German Law Journal, Vol. 7, 4/2019, 341 ss., in relazione alla politica monetaria europea, sembra essere vigente una sorta di «*total constitution*». Vale a dire un'architettura costituzionale in cui: «*politics is conceived as the continuation of law by other means. The constitution serves as a guide and imposes substantive constraints on the resolution of any and every political question*» (*ivi*, 343).

[14] Cfr. art. 282, par. 3, art. 283, par. 2, art. 123, art. 130 TFUE; art. 7, art. 11, par. 2 e par. 4, art. 21, par. 1, Statuto SEBC-BCE.

[15] P. BRENTFORD, *Constitutional Aspects of the Independence of the European Central Bank*, in International and Comparative Law Quarterly, Vol. 47, 1/1998, 76.

[16] Sulla circostanza che, a causa della loro difficile emendabilità attraverso un processo politico-deliberativo, le regole di diritto primario che disciplinano la politica monetaria europea finiscono, pur a testo formalmente invariato, per mutare in base alle letture della BCE, si veda M. IOANNIDIS, *Europe's new transformations: How the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis*, in *Common Market Law Review*, Vol. 53, 5/2016, 1237 ss. Per inciso, va detto che il circuito legislativo europeo potrebbe provare a valorizzare taluni istituti presenti nell'attuale quadro giuridico dei Trattati, allo scopo di reagire a simili reinterpretazioni da parte della BCE. In primo luogo, ricorrendo all'art. 125, par. 2, TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, potrebbe precisare le definizioni necessarie per l'applicazione dell'art. 123 TFUE, che vieta il finanziamento dei debiti pubblici mediante emissione monetaria. Questa procedura consentirebbe al Consiglio di delineare le

Complessivamente, dunque, nell'UEM, non soltanto l'astratta definizione dell'orientamento finalistico della moneta risulta rimossa dall'orizzonte decisionale delle istituzioni rappresentative, ma persino la sua concreta realizzazione si presenta immunizzata da forme di intervento correttivo di natura democratica[17].

Detto in termini ancora più netti, nella misura in cui l'ordine giuridico dell'euro è protetto dai Trattati, al corpo elettorale europeo è preclusa la possibilità di esprimersi, mediante l'esercizio del diritto di voto, sulla politica monetaria: né l'esito delle elezioni sovranazionali, per la scelta diretta dei componenti del Parlamento europeo, né quello delle elezioni nazionali, per l'individuazione indiretta dei rappresentanti ministeriali destinati a sedere nel Consiglio dell'Unione, possono avere alcun impatto sul settore in parola[18]. Il risultato, quindi, è uno stato di integrazione monetaria che le attuali e future generazioni europee non potrebbero cambiare, nemmeno se lo volessero[19].

In definitiva, si nota con chiarezza come, nell'Unione europea, la fonte di rango costituzionale abbia acquisito una centralità straordinaria in ambito monetario – assolutamente non paragonabile a quella che poteva rivestire nell'ordinamento italiano e in quello di un qualsivoglia Stato membro *avant* Maastricht –, a prezzo, però, dello svilimento del suo ruolo[20]. Infatti, una previsione di livello costituzionale dovrebbe legittimare e mediare il conflitto tra le diverse forze

condizioni al ricorrere delle quali l'acquisto di titoli di Stato sarebbe considerato compatibile con il predetto art. 123 TFUE. In secondo luogo, facendo riferimento all'art. 129, par. 3, TFUE, il Consiglio e il Parlamento europeo, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, potrebbero apportare modifiche all'art. 18 Statuto SEBC-BCE, che regola gli strumenti di politica monetaria a disposizione della BCE. Tali modifiche consentirebbero di specificare ulteriormente l'ammissibilità dei programmi di acquisto di obbligazioni sovrane. In ultimo luogo, servendosi dell'art. 121, par. 2, TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione e alla luce delle conclusioni del Consiglio europeo, potrebbe adottare degli indirizzi di massima volti a definire, tra le altre cose, un possibile ruolo della BCE nel sostegno delle politiche economiche generali nell'Unione, ossia nell'adempimento del suo mandato secondario. Così facendo, il Consiglio contribuirebbe attivamente a chiarire come l'Istituto di Francoforte possa gestire gli effetti di politica economica delle sue operazioni. Per un approfondimento, cfr. di N. DE BOER, J. VAN'T KLOOSTER, *The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss*, in *Common Market Law Review*, Vol. 57, 6/2020, 1722.

[17] In generale, coglie nel segno l'analisi di G. DAVIES, *Democracy and Legitimacy in the Shadow of Purposive Competence*, in European Law Journal, Vol. 21, 1/2015, 2 ss., secondo il quale la predeterminazione costituzionale degli obiettivi che l'Unione europea deve perseguire ostacola lo sviluppo di significativi processi democratici a livello sovranazionale.

[18] Così G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge, 2014, 314, il quale rimarca che «*If the public wants to trade some unemployment for a somewhat higher rate of inflation, it can make this preference known by electing candidates who stand for such a policy; but no such possibility is given to the citizens of the euro zone or to their political representatives*». Da tale angolo prospettico, si può, quindi, comprendere perché il suggerimento, da più parti avanzato, di attenuare la sostanziale irresponsabilità della BCE dinanzi al corpo elettorale, intensificandone il rapporto con il Parlamento europeo, per quanto apprezzabile, si rivelerebbe, di per sé, insufficiente. Infatti, fintantoché le previsioni europee in tema di governo della moneta continueranno a godere di una protezione di livello costituzionale, i rappresentanti eletti al Parlamento europeo, anche se dotati di procedure di *accountability* più rigorose nei confronti dell'Istituto di Francoforte, rimarrebbero totalmente esclusi dalla possibilità di influenzare, a monte, la fissazione degli obiettivi monetari e, a valle, la loro declinazione concreta, in linea con le preferenze dei loro elettori.

[19] M. VAN DER SLUIS, *EU law for a new generation?*, in International Journal of Constitutional Law, Vol. 14, 2/2016, 484. Per un approfondimento sulla tutela degli interessi delle generazioni future, come sfida sempre più pressante per il diritto pubblico contemporaneo, si veda R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

[20] Per riprendere la terminologia impiegata da G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 133-134, si può dire che, in ambito monetario, i Trattati hanno assunto la veste di «strumenti di governo in forma costituzionale». In generale, sul processo di "integrazione attraverso il diritto", che è soprattutto diritto primario, si rinvia al classico M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, J.H.H. WEILER (eds.), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, Berlin-New York, 1986.

politiche, specialmente su questioni controverse come la gestione della moneta[21]. Non dovrebbe, al contrario, impedire un simile conflitto, imponendo uno specifico programma o una particolare ideologia, e affidandone, per giunta, l'interpretazione ultima a un organo di indirizzo politico slegato dal circuito della rappresentanza, come la BCE[22].

A seguire questo ragionamento, si può concludere che la costituzionalizzazione della costruzione monetaria comune, immutata sin dalla sua genesi, rappresenta una singolarità da cui promana una rilevante limitazione per il principio democratico.

3. *Il possibile rimedio: la "de-costituzionalizzazione" della moneta*

Per superare l'equazione teorizzata nel paragrafo precedente, che associa la cristallizzazione costituzionale del governo europeo della liquidità all'erosione del suo carattere democratico, la soluzione più plausibile sembra risiedere nella *de-costituzionalizzazione della moneta*[23].

In altre parole, a livello europeo, sarebbe auspicabile porsi l'obiettivo comune di espungere dal diritto primario dell'Unione tutte quelle previsioni che incorporano indirizzi prescrittivi di politica monetaria, senza eliminarle, ma semplicemente declassandole al rango di diritto derivato, più precisamente, di regolamento dell'Unione europea.

Nel dettaglio, il *downgrade* di fonte potrebbe riguardare le seguenti disposizioni:

a) gli artt. 119, par. 2[24], 127, par. 1, e 282, par. 2[25], TFUE, che stabiliscono come obiettivo

---

[21] Questa è la finalità ultima di una costituzione democratica secondo H. KELSEN, *Demokratie* (1927), trad. it.: *La democrazia,* in ID., *Il primato del parlamento*, Milano, 1982, 29 ss. Sulla medesima lunghezza d'onda: G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, 193; R. BIFULCO, *Le sfide della crisi economica alla Costituzione: differenziazione e globalizzazione*, in *Parolechiave*, 2, 2012, spec. 49-52; M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, spec. 68 ss.

[22] Che una fonte costituzionale debba astenersi dal prendere posizione su questioni che suscitano opinioni controverse è stato rimarcato da J. RAWLS, *Political Liberalism* (1993), tra. it.: *Liberalismo politico*, Torino, 1999, 192-193. Questa prospettiva rawlsiana è stata applicata proprio all'UEM da R. BELLAMY, A. WEALE, *Political Legitimacy and European Monetary Union: Contracts, Constitutionalism and the Normative Logic of Two-Level Games*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, 2/2015, spec. 266 ss. Va, inoltre, ricordato come un certo dibattitto relativo al riconoscimento di uno *status* costituzionale a tematiche basate su premesse controverse fosse emerso nel contesto della "Convenzione europea sul futuro dell'Europa", con riferimento al "Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa": T.V. OLSEN, *Europe: United under God? Or Not?*, in L. DOBSON, A. FØLLESDAL (eds.), *Political Theory and the European Constitution*, London-New York, 2004, 75 ss.

[23] La soluzione di de-costituzionalizzare i Trattati, al fine di permettere una ri-politicizzazione dell'Unione, intesa come valorizzazione del ruolo del circuito legislativo sovranazionale, è stata proposta, pur con accenti diversi, da D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case* (2015), ora in ID., *The Constitution of European Democracy*, Oxford, 2017, 104; F.W. SCHARPF, *De-constitutionalisation and Majority Rule: A Democratic Vision for Europe*, in *European Law Journal*, Vol. 23, 5/2017, 321 ss. In linea con le visioni appena richiamate, una proposta più puntuale di de-costituzionalizzazione dei Trattati, in quanto circoscritta alle previsioni riguardanti l'assetto costituzionale dell'UEM, è stata avanzata da M. DANI, *Deconstitutionalising the Economic and Monetary Union*, in AA.VV., *Continuity and Change – How the Challenges of Today Prepare the Ground for Tomorrow. ECB Legal Conference 2021*, Luxembourg, 2022, spec. 283 ss.; ID., *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2022, 633-634. Per un'analisi dello scenario della de-costituzionalizzazione, si rinvia anche a R. IBRIDO, *Parlamenti e Banche centrali: presentazione della ricerca*, in ID. (a cura di), *Parlamenti e Banche centrali: separazione o interazione?*, Torino, 2024, 14; S. BARTOLE, *Prefazione*, in A. CONZUTTI, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., XIII ss.

[24] Per quanto riguarda il par. 2 dell'art. 119 TFUE, si potrebbe conservare nel diritto primario la parte inziale della disposizione («Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche»), mentre la seconda parte («che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di

primario della politica monetaria il mantenimento della stabilità dei prezzi e come obiettivo secondario il sostegno alle politiche economiche generali nell'Unione;

b) l'art 119, par. 3, TFUE, che elenca le finalità cui deve ispirarsi la politica monetaria[26];

c) l'art. 127, par. 2, TFUE, che demanda alla BCE la definizione della politica monetaria[27];

d) gli artt. 123[28], 130, 282, par. 3[29], e 283, par. 2[30], TFUE, che stabiliscono l'indipendenza della BCE dal circuito democratico-rappresentativo;

e) il Protocollo n. 4 allegato ai Trattati, che contiene lo Statuto SEBC-BCE[31].

---

un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza») dovrebbe essere rimossa e declassata al rango di diritto derivato.

[25] In relazione al par. 2 dell'art. 282 TFUE, si potrebbe mantenere nei Trattati il primo periodo («Il SEBC è diretto dagli organi decisionali della Banca centrale europea»). Andrebbe invece de-costituzionalizzato il secondo periodo («L'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo tale obiettivo, esso sostiene le politiche economiche generali nell'Unione per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima»). Inoltre, sarebbe auspicabile espungere i riferimenti alla stabilità dei prezzi contenuti in altre disposizioni di diritto primario. Tra queste disposizioni rientrano: art. 3, par. 3, TUE (limitatamente alle parole: «e sulla stabilità dei prezzi»); art. 219, par. 1, TFUE (limitatamente alle parole: «nell'intento di pervenire a un consenso compatibile con l'obiettivo della stabilità dei prezzi»); art. 219, par. 2, TFUE (limitatamente alle parole: «Questi orientamenti generali non pregiudicano l'obiettivo prioritario del SEBC di mantenere la stabilità dei prezzi»). Infine, sarebbe opportuno considerare una revisione degli attuali criteri di convergenza per la valutazione dell'idoneità di un Paese ad adottare la moneta unica, espungendo quelli che fanno riferimento, diretto o indiretto, alla stabilità monetaria. Questa revisione implicherebbe: la soppressione dei passaggi dell'art. 140, par. 1, TFUE che richiamano la stabilità dei prezzi («il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi; questo risulterà da un tasso d'inflazione prossimo a quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi») e il livello dei tassi di interesse a lungo termine («i livelli dei tassi di interesse a lungo termine che riflettano la stabilità della convergenza raggiunta dallo Stato membro con deroga e della sua partecipazione al meccanismo di cambio»); l'abrogazione degli artt. 1 e 4 del Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza allegato ai Trattati, che definiscono dettagliatamente i predetti parametri enunciati nell'articolo 140, par. 1, TFUE.

[26] I riferimenti ai concetti di «prezzi stabili» e «condizioni monetarie sane», contenuti nell'art. 119, par. 3, TFUE, andrebbero espunti e declassati al rango di diritto derivato. Al contrario, potrebbero essere mantenuti gli attuali richiami ai principi direttivi riguardanti «finanze pubbliche […] sane» e «bilancia dei pagamenti sostenibile».

[27] Mutando la *sedes materiae* del par. 2 dell'art. 127 TFUE, sarebbe opportuno de-costituzionalizzare anche il par. 3 della medesima disposizione, per ragioni di coerenza sistematica. Questo paragrafo stabilisce, infatti, che «Il paragrafo 2, terzo trattino, non pregiudica la detenzione e la gestione da parte dei governi degli Stati membri di saldi operativi in valuta estera».

[28] Per rendere pienamente operativa la de-costituzionalizzazione dell'art. 123 TFUE – che vieta il finanziamento in base monetaria dei debiti pubblici –, si rivelerebbe, altresì, opportuno modificare l'art 125, par. 1, TFUE, escludendo espressamente l'applicabilità della *no bail out clause* – che vieta all'Unione di farsi carico delle obbligazioni finanziarie assunte da qualsiasi autorità pubblica di uno Stato membro – alla BCE. Solo abbinando al *downgrade* di fonte dell'art. 123 TFUE la modifica, nel senso appena indicato, dell'art. 125 TFUE, il circuito legislativo europeo diverrebbe effettivamente libero di stabilire se, in quali circostanze e a quali condizioni ammettere la monetizzazione dei fabbisogni di bilancio mediante incameramento diretto di titoli di Stato da parte dell'Istituto di Francoforte.

[29] Per quanto riguarda l'art. 282, par. 3, TFUE, sarebbe possibile conservare nel diritto primario la parte inziale della disposizione («La Banca centrale europea ha personalità giuridica. Ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione dell'euro»), mentre la seconda parte («È indipendente nell'esercizio dei suoi poteri e nella gestione delle sue finanze. Le istituzioni, organi e organismi dell'Unione e i governi degli Stati membri rispettano tale indipendenza») andrebbe declassata al rango di diritto derivato.

[30] In particolare, il declassamento al rango di diritto derivato dell'art. 283, par. 2, TFUE, che disciplina la composizione e la procedura di nomina del Comitato esecutivo della BCE, potrebbe consentire al Parlamento europeo e al Consiglio di minacciare, se necessario, una sorta di "*Bank-Packing Plan*" al fine di allineare l'Istituto di emissione al loro indirizzo. In sostanza, una simile strategia farebbe leva sulla possibilità di modificare la composizione del suddetto Comitato, con l'obiettivo di aumentarne il numero di membri e di designarne di nuovi maggiormente in sintonia con l'orientamento politico del circuito legislativo europeo. Cfr., per alcuni spunti a riguardo, C. MANGER-NESTLER, M. GENTZSCH, *Democratic Legitimation of Central Bank Independence in the European Union*, Cham, 2021, 95.

Al contempo – riprendendo, almeno in parte, l'idea alla base del Progetto Spinelli[32] –, sarebbe opportuno introdurre un'apposita *enabling clause* nel diritto primario, ossia una base giuridica tale da consentire al Parlamento europeo di modificare le prescrizioni monetarie de-costituzionalizzate, mediante la procedura legislativa ordinaria, vale a dire in co-decisione con il Consiglio e su proposta della Commissione (art. 289, par. 1, TFUE), previa consultazione della BCE[33].

L'operare congiunto di questi due puntuali interventi di riforma consentirebbe una transizione da Trattati concepiti come strumento diretto di governo della politica monetaria a Trattati pensati come cornice di riferimento per un libero svolgimento democratico della stessa. In altri termini, si verificherebbe un passaggio da un ordine costituzionale prescrittivo e chiuso a un quadro costituzionale contrassegnato da apertura al mutamento socioeconomico e al pluralismo politico, in linea con la logica che aveva ispirato la formulazione dell'art. 47 della Carta repubblicana[34].

In un siffatto scenario, non sarebbe più compito del diritto primario predeterminare, una volta per tutte, gli obiettivi di gestione delle leve monetarie, il livello di indipendenza dell'Istituto di emissione o la possibilità di monetizzare i debiti sovrani. La definizione di ciascuna di queste questioni verrebbe considerata, piuttosto, come un terreno di legittimo confronto democratico, aperto a una molteplicità di svolgimenti politici alternativi, nell'ambito delle discussioni e delle

---

[31] In proposito, sarebbe sufficiente sostituire il riferimento, presente nell'art. 129, par. 2, TFUE, alla collocazione dello Statuto SEBC-BCE all'interno di un protocollo allegato ai Trattati, con l'indicazione della sua inclusione in un regolamento dell'Unione europea.

[32] Il riferimento è al "Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea" (PTUE) del 1984, noto come Progetto Spinelli, dal nome del suo relatore e maggiore artefice, il federalista di lungo corso Altiero Spinelli. Per un approfondimento, cfr. J.-P. JACQUE, *The Draft Treaty Establishing the European Union*, in *Common Market Law Review*, Vol. 22, 1/1985, 19 ss.

[33] Una volta de-costituzionalizzati, secondo lo scenario qui ipotizzato, gli attuali primi tre paragrafi dell'art. 127 TFUE, sarebbe possibile introdurre l'*enabling clause* summenzionata in quello che diventerebbe il nuovo par. 1 dell'art. 127, il quale aprirebbe il Capo 2 del Titolo VIII del TFUE dedicato alla politica monetaria. Questa disposizione potrebbe, per esempio, essere formulata come segue: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative al settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro». In quest'ottica, l'attuale par. 4 dell'art. 127 TFUE (il quale sancisce che «La Banca centrale europea viene consultata: in merito a qualsiasi proposta di atto dell'Unione che rientri nelle sue competenze»), che a seguito degli interventi di modifica ipotizzati diverrebbe il nuovo par. 2, dell'art. 127 TFUE, garantirebbe la consultazione della BCE nel caso di adozione di disposizioni relative al settore della politica monetaria ai sensi del nuovo par. 1 dell'art. 127 TFUE. La medesima funzione potrebbe essere svolta, altresì, dall'art. 282, par. 5, il quale stabilisce che «Nei settori che rientrano nelle sue attribuzioni, la Banca centrale europea è consultata su ogni progetto di atto dell'Unione e su ogni progetto di atto normativo a livello nazionale, e può formulare pareri». Peraltro, va aggiunto che, poiché l'*enabling clause* in questione stabilirebbe un unico procedimento generale per l'adozione delle disposizioni in materia monetaria, sarebbe opportuno abrogare anche il paragrafo 3 dell'art. 129 TFUE, assieme al corrispondente art. 40 Statuto SEBC-BCE, nonché il paragrafo 4 dell'art. 129 TFUE, assieme al corrispondente art. 41 Statuto SEBC-BCE, relativi, rispettivamente, a un procedimento di emendamento semplificato e all'implementazione di alcuni articoli contenuti nello Statuto SEBC-BCE. Infine, sarebbe auspicabile eliminare i richiami, sia nei Trattati sia nello Statuto SEBC-BCE, a tutte le previsioni de-costituzionalizzate. In particolare, i richiami da prendere in considerazione includerebbero: il riferimento all'art. 129, par. 4, TFUE nell'art. 132, par. 1, TFUE; il riferimento all'art. 127, par. 1, TFUE nell'art. 2 Statuto SEBC-BCE; il riferimento all'art. 127, parr. 2 e 3, TFUE nell'art. 3, parr. 1 e 2, Statuto SEBC-BCE; il riferimento all'art. 130 TFUE nell'art. 7 Statuto SEBC-BCE; il riferimento all'art. 127, parr. 2 e 3, TFUE nell'art. 9, par. 2, Statuto SEBC-BCE; i riferimenti all'art. 283, par. 2, TFUE nell'art. 11, parr. 1 e 2, Statuto SEBC-BCE; il riferimento all'art. 123 TFUE nell'art. 21 Statuto SEBC-BCE.

[34] Sul punto, volendo, cfr. A. CONZUTTI, *L'esclusione della "costituzionalizzazione" della politica monetaria. Una rilettura dell'assetto italiano avant Maastricht*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 1/2023, 184 ss. In dottrina, si rinvia anche alla riflessione di R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2007, 20-21, il quale, con riferimento generale alla Costituzione italiana, afferma che la «regolazione del conflitto tra interessi inconciliabili corrisponde esattamente all'"oggetto sociale" della costituzione, che non pretende affatto di comporlo una volta per tutte, ma punta a istituire regole e procedure che consentano di individuare in futuro punti di equilibrio tra gli interessi che siano accettabili per tutti».

decisioni in seno al circuito legislativo europeo[35]. Di conseguenza, Parlamento europeo e Consiglio godrebbero di un ampio spazio di discrezionalità e di manovra nell'adattare le coordinate monetarie, in base alle diverse congiunture economiche e ai mutevoli equilibri politici[36].

I due co-legislatori europei, per esempio, potrebbero affiancare alla stabilità dei prezzi – privata, a seguito del *downgrade* di fonte, di qualsiasi priorità costituzionale[37] – una più ampia gamma di obiettivi di pari rilievo, come la piena occupazione[38]. Questi organi legislativi avrebbero, inoltre, la facoltà di determinare le circostanze al ricorrere delle quali ammettere la funzione di *lender of last resort* per l'Istituto di Francoforte. Ancora, il Parlamento europeo e il Consiglio sarebbero in grado di stabilire i presupposti istituzionali e i congegni procedurali idonei a rendere meno isolata l'azione della BCE, disponendone una maggiore apertura alle interazioni dialettiche con le istituzioni rappresentative[39].

Peraltro, il coinvolgimento nella procedura legislativa del Consiglio – cui spetta anche una funzione centrale nel coordinamento macroeconomico europeo[40] – consentirebbe, almeno in parte, di riconciliare la logica del governo della liquidità con la logica complessiva del governo dell'economia[41]. Il Consiglio, d'intesa con il Parlamento europeo, potrebbe infatti allineare, in via legislativa, la gestione delle leve monetarie ai propri indirizzi di massima approvati per la concertazione sovranazionale delle scelte di bilancio elaborate dalle istituzioni democratiche degli Stati membri (artt. 5, 120, 121 e 136 TFUE), riportando così la politica monetaria a confrontarsi sinergicamente con il più generale disegno della politica economica[42].

---

[35] Si assisterebbe, cioè, a quella «prospettiva di non predeterminazione, di non prevedibilità dell'esito», di cui ragiona A. ORSI BATTAGLINI, *L'astratta e infeconda idea». Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (A proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 17, 1988, 597, in relazione al concetto di pluralismo nel contesto dei principi che informano la Costituzione italiana.

[36] A ben guardare, la scelta di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria per la regolamentazione del fenomeno monetario europeo presenterebbe un duplice vantaggio. In primo luogo, essa apporterebbe una maggiore flessibilità nella modifica delle disposizioni riguardanti il governo della moneta, a differenza della ben più rigida procedura di revisione dei Trattati. In secondo luogo, una simile procedura, coinvolgendo necessariamente sia il Consiglio sia il Parlamento europeo, assicurerebbe, in ogni caso, un certo grado di stabilità alla regolamentazione monetaria. Ogni modifica richiederebbe, infatti, l'avallo di entrambi gli organi legislativi dell'Unione, prevenendo così eccessive e troppo frequenti variazioni nella disciplina monetaria. Per un approfondimento, M. VAN DER SLUIS, *In Law We Trust: The Role of EU Constitutional Law in European Monetary Integration*, Doctoral Thesis, Florence, European University Institute, 2017, 15.

[37] Alcuni spunti a riguardo in P. KAPTEYN, *EMU and Central Bank: Chances Missed: Articles EC 4 and 98 ff.; Draft Convention I-29, II-69 ff., III-289a and b*, in European Constitutional Law Review, Vol. 1, 1/2005, spec. 128 ss.

[38] Nel quadro delineato, sarebbe, dunque, il legislatore europeo a poter fissare l'equilibrio fra controllo dell'inflazione e alto livello di occupazione. Potenzialmente, ciò consentirebbe di escludere sia una rigida politica monetaria di stabilità dei prezzi, a danno del lavoro, sia una politica monetaria che, per favorire il lavoro, faccia perdere il controllo dell'inflazione e della stabilità. Sul bilanciamento tra stabilità dei prezzi e piena occupazione, si rinvia ad A. PREDIERI, *Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, 230-231.

[39] In questo modo sarebbe possibile fornire una soluzione alla questione del contemporaneo mantenimento «di una separazione e di una significativa interdipendenza tra potere politico e denaro», che, secondo N. LUHMANN, *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie* (1999), trad. it.: *I diritti fondamentali come istituzione*, Bari, 2002, 185, sarebbe ontologicamente connessa all'«*istituzione giuridica delle banche centrali autonome*».

[40] In argomento, A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'UEM*, in *Diritto Costituzionale*, n. 1 del 2021, 47 ss.

[41] L'attribuzione al Consiglio di talune competenze in materia di governo della moneta è stata proposta, per esempio, da J.P. FITOUSSI, *La Règle et le Choix. De la souveraineté économique en Europe* (2002), trad. it.: *Il dittatore benevolo. Saggi sul governo dell'Europa*, Bologna, 2003, 27.

[42] In questa prospettiva, G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, cit., 285 sottolinea che proprio la valorizzazione della funzione di «coordinamento delle politiche economiche ad opera del Consiglio può creare i presupposti affinché l'azione della BCE risulti meno isolata e, di conseguenza, più aperta alle influenze emergenti dal circuito politico». Per alcuni spunti a riguardo, cfr. anche N. DE BOER, J. VAN'T KLOOSTER, *The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss*, cit., 1722.

In un contesto monetario de-costituzionalizzato, il circuito legislativo europeo assumerebbe, altresì, il ruolo cruciale che tradizionalmente il legislatore svolgeva nell'assetto costituzionale della Repubblica italiana e in quello della maggior parte degli altri Paesi europei anteriormente alla loro adesione all'Eurozona: quello di istanza di chiusura del sistema monetario. Da tale angolo prospettico, il Parlamento europeo e il Consiglio ricoprirebbero una posizione di prim'ordine nel valutare e censurare ipotesi di inesatto adempimento dei compiti conferiti all'autonoma gestione della BCE, che, portandola a debordare dal mandato attribuito, rischino di sfociare in situazioni di conflitto con i vari responsabili nazionali della politica economica.

Effettivamente, attraverso la minaccia latente della riformulazione del quadro normativo di riferimento[43], che, in ottica correttiva, potrebbe ridurre o addirittura eliminare i margini di autonomia dell'Istituto di Francoforte, il potere legislativo sovranazionale acquisirebbe la capacità di impegnare l'Istituto di emissione sulla propria linea politica e di farne valere politicamente eventuali responsabilità[44]. In tal modo, diverrebbe compito degli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati, e non più del circuito giurisdizionale[45], esprimere un giudizio di ultima istanza sulla politica monetaria adottata dalla BCE, riconducendola così alla sfera della legittimità democratica[46].

Nel complesso, appare di cruciale importanza evitare fraintendimenti sul possibile effetto di un'eventuale de-costituzionalizzazione della moneta unica: sfrondare i Trattati delle previsioni prescrittive in materia monetaria non implicherebbe affatto una delegittimazione delle azioni di governo della liquidità perseguibili dalla BCE e, dunque, dall'Unione[47]. Al contrario, tale operazione, declassando al rango legislativo le previsioni summenzionate, garantirebbe l'apertura della politica monetaria alla libera discussione in seno al potere legislativo dell'Unione, valorizzando, finalmente anche a livello europeo, il connaturale nesso tra moneta e democrazia

[43] In merito, G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, cit., 309 rimarca, proprio con riferimento alla BCE, che l'influenza esercitata su un organo affinché questo cambi linea di condotta rientra tra le forme di manifestazione della responsabilità politica. Per un approfondimento, cfr. anche P. CARETTI, *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Roma, 1991, 2. Nella prospettiva descritta, si può, in particolare, affermare che la pressione derivante dal rischio di una modifica della base legale della BCE determinerebbe una sorta di effetto "*nudging*". In relazione al concetto di "*nudge*" (letteralmente, "pungolo"), si rinvia R. THALER, C. SUNSTEIN, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, 2008, 6, i quali riflettono sulla possibilità di indirizzare in via indiretta il comportamento di un soggetto verso determinate scelte, senza, però, alcuna imposizione di comandi espressi.

[44] Così facendo, si ristabilirebbe la corrispondenza biunivoca tra esercizio del potere politico e responsabilità politica. Su una simile corrispondenza, D. NOCILLA, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 565. A riguardo, G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, cit., 308 ss. rimarca espressamente che l'indipendenza dal circuito politico-rappresentativo della BCE non debba valere a escludere sue forme di responsabilità politica e auspica, pertanto, l'affermazione di una sua «indipendenza responsabile».

[45] Sul punto, A.C. VISCONTI, *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, Bologna, 2023, 203 ss. Per un'analisi critica della giurisdizionalizzazione della politica monetaria, cfr. anche F. MEDICO, *Il doppio custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, Bologna, 2023, spec. 235-238.

[46] Del resto, la prerogativa di poter emendare il quadro giuridico di una banca centrale indipendente viene qualificata come il più significativo strumento per ricondurre nel circuito democratico-rappresentativo il suo operato: F. AMTENBRINK, R.M. LASTRA, *Securing Democratic Accountability of Financial Regulatory Agencies – A Theoretical Framework*, in R.V. DE MULDER (ed.), *Mitigating Risk in the Context of Safety and Security. How Relevant is a Rational Approach?*, Rotterdam, 2008, 129.

[47] Sul punto, cfr. M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 633.

TERZA SESSIONE

Revisione dei Trattati e governance dell'Unione Europea

RELAZIONE DI FINE SESSIONE

Carlo Colapietro*

L'Unione europea di fronte a nuove sfide

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le proposte di riforme istituzionali e l'allargamento dell'Unione. – 3. La formazione della Commissione europea tra partiti europei e dinamiche nazionali. – 4. I rapporti di Letta e Draghi come auspicabili punti di partenza. – 5. Le modifiche alla *governance* economica europea: l'estensione del "metodo PNRR", ma senza risorse europee. – 6. Conclusioni: quali riforme per l'UE?

The essay summarises and analyses the most recent reform dynamics that have affected the European legal system. It attempts to analyse the most recent reports by Enrico Letta and Mario Draghi as guidelines for future developments in the institutional structure of the European Union.

1. *Premessa*

Queste pagine sono volte ad esaminare lo stato attuale dell'ordinamento europeo, prendendo le mosse dalle più recenti proposte di riforma istituzionale dell'Unione connesse all'allargamento, passando per la recente formazione della Commissione europea, fino ad arrivare alle proposte di Draghi e Letta, che rappresentano buoni punti di partenza per le riforme necessarie nel momento in cui l'UE si trova di fronte a sfide inedite. Si tratta di temi tutti fortemente connessi, la cui rilevanza – a partire dal gennaio 2025 – si è decisamente acuita, poiché alle nuove sfide globali, soprattutto di stampo economico, l'Europa sembrerebbe poter rispondere solo "tutta insieme", se non vuole rimanere schiacciata nel "nuovo" tripolarismo americano-russo-cinese.

L'ennesima crisi mette di nuovo l'Unione europea di fronte al suo destino. Si tratta di una vera e propria sfida esistenziale, oltre che inedita, considerando che la guerra è alle sue porte da tre anni e che gli Stati Uniti potrebbero diminuire il loro coinvolgimento nella difesa di Ucraina ed Europa, costringendo quest'ultima difendersi da sola dopo tanti anni di collaborazione e supporto. Inoltre, spaventano le politiche protezionistiche degli ultimi mesi, dinanzi alle quali si rende necessaria un'integrazione più stretta per riuscire a rispondere adeguatamente.

A tal riguardo, è particolarmente eloquente il bivio descritto recentemente da Mario Draghi ed Enrico Letta nei loro rapporti, che si pone oggi con ancora più forza: maggiore integrazione oppure sicuro declino. Draghi ha ribadito il concetto il 18 febbraio 2025, nel corso della settimana parlamentare europea, di fronte al Parlamento europeo e ai delegati nazionali, passando simbolicamente dal "*Whatever it takes*", pronunciato nel momento in cui rappresentava la Banca Centrale, a quello che si può riassumere come un "*Do something, anything*".

Già negli ultimi anni, la pandemia, le sfide geopolitiche e le crisi economiche hanno portato alla luce limiti e inespresse potenzialità del progetto europeo, stimolando un ripensamento di alcuni dei suoi principi fondativi e, soprattutto, delle sue strutture di governo, che risalgono al Trattato di Lisbona. Nel frattempo, nelle Costituzioni degli Stati membri si sono andate moltiplicando le cc.dd. "clausole europee": in Italia, oltre all'art. 11 Cost., altre previsioni di apertura all'ordinamento sovranazionale sono state inserite non solo negli artt. 81 e 97 Cost., ma anche nell'art. 117, primo comma, Cost., con il quale si è vincolata la legislazione di Stato e Regioni a rispettare, tra gli altri, i vincoli comunitari[1]. Se, dunque, la Costituzione italiana ha costituzionalizzato nuovi riferimenti

* Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi Roma Tre.

[1] L'amico fraterno Gianni, a cui è con molto affetto dedicato questo scritto, si è occupato, in più occasioni, di tali vincoli: cfr. G. SERGES, *Commento all'art. 117, I° e V° comma della Costituzione*, in Commentario alla Costituzione, UET,

all'Unione, allo stesso tempo il Trattato di Lisbona ha ripreso – de-costituzionalizzandoli, forse definitivamente – i contenuti del progetto di Costituzione per l'Europea, bocciato nel 2005 dal referendum francese e da quello nei Paesi bassi[2].

Di fronte alle nuove sfide che l'Unione europea si trova davanti, appare forse necessario non solo riformare le strutture di governo dell'Unione, ma anche espandere il processo di integrazione, evitando di ritrarsi in sterili nazionalismi. Si tratta di necessità che si evidenziano da decenni ed è inevitabile che, continuando così, arriverà il momento in cui qualcuno si chiederà se non abbia senso iniziare a fare qualche passo indietro.

Non solo l'Unione europea rischia di essere lasciata sola a garantire la sicurezza in Ucraina e nella stessa Europa, ma nel frattempo anche l'economia europea ristagna – e ha accumulato un significativo ritardo nello sviluppo delle nuove tecnologie[3] – mentre gran parte del mondo cresce. L'abissale ritardo tecnologico, in particolare, minaccia la competitività europea, ma anche la sua sovranità, in un mondo in cui le dipendenze tecnologiche si trasformano in leve di influenza politica ed economica decisive. Per tali ragioni l'Europa deve agire, subito, come fosse un unico Stato, anche attraverso forme innovative. Come ha sottolineato lo stesso Draghi dinanzi al Parlamento europeo, la complessità della risposta politica che coinvolge la ricerca, l'industria, il commercio e la finanza richiede un grado di coordinamento senza precedenti e, per fare questo, all'UE servono 750-800 miliardi ogni anno di investimenti: a tal fine, è necessario emettere titoli di debito, e questo debito comune deve essere, per definizione, sovranazionale, perché alcuni Paesi non dispongono di spazio fiscale sufficiente nemmeno per i propri obiettivi.

Tuttavia, la visione della nuova Commissione europea sembra differente: nella Bussola della competitività non compare il debito comune, ma si prevede solo un allargamento delle maglie per gli aiuti di Stato e, sulla difesa, si è annunciato che gli Stati membri potranno ricorrere alla clausola di salvaguardia, scorporando temporaneamente le spese dal *deficit* e dal debito. Si profila, di nuovo, una soluzione a metà strada, senza il necessario sviluppo dell'integrazione per rispondere alle sfide attuali. Al contrario, sarebbero necessarie soluzioni più nette, fino ad arrivare ad una riforma dei Trattati, con il superamento della regola dell'unanimità, soprattutto per snellire il processo decisionale europeo. Quest'ultimo è un tema delicato, che tocca questioni di sovranità nazionale e di fiducia tra Stati membri. Tuttavia, l'UE non può più permettersi di essere ancora paralizzata da divergenze nazionali, soprattutto in questo momento di rapido cambiamento e di sfide senza precedenti.

Tuttavia, l'Unione non riesce a svilupparsi perché gli Stati membri sono storicamente riluttanti a cedere ulteriore sovranità e le crisi recenti hanno, in alcuni casi, alimentato nuovi sentimenti euroscettici. In questo quadro, le riforme istituzionali non sono semplici aggiornamenti procedurali, ma vere e proprie priorità per rafforzare l'Unione e per rispondere alle attese dei cittadini europei.

Per comprendere appieno la ragione per cui oggi si sente la necessità di una revisione dei Trattati, si deve considerare innanzitutto la struttura attuale dell'Unione. La *governance* dell'UE si basa su un equilibrio fra istituzioni comuni e Stati membri, una sorta di architettura a due pilastri che comprende, da un lato, istituzioni sovranazionali e, dall'altro, organismi che rappresentano gli Stati, come il Consiglio dell'Unione Europea e il Consiglio Europeo. Questo equilibrio è il prodotto

---

Torino, 2006, 2213 ss. e ID., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi dell'art.117, comma 1, Cost.* in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo* (a cura di E. Castorina), Torino, 2007, 412 ss.

[2] Cfr. J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 875 ss.; A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010, 469 ss.

[3] Come ha ricordato Draghi nel suo discorso al Parlamento europeo del 18 febbraio 2025: dei dieci principali *large language models* (LLM) attualmente disponibili, otto sono stati sviluppati negli Stati Uniti, mentre gli altri due hanno avuto origine in Cina.

di decenni di compromessi, volti a garantire che le politiche europee siano formulate tenendo conto tanto dell'interesse comune quanto delle specificità nazionali. Tuttavia, la struttura dell'Unione ha dimostrato limiti evidenti nell'affrontare le sfide odierne. Di fronte alla crisi sanitaria, alla crisi energetica, alle sfide ambientali e all'aumento delle tensioni geopolitiche, è diventato evidente che l'UE ha bisogno di strumenti più flessibili e poteri più incisivi.

Contestualmente e inevitabilmente appare necessario anche rafforzare lo snodo della rappresentanza democratica. Il Parlamento europeo continua a vedere la propria influenza limitata rispetto ad altre istituzioni. L'art. 10 TUE prevede, tuttavia, che il funzionamento dell'Unione si fondi sulla democrazia rappresentativa, che si manifesta in due canali: i cittadini sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo e gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. In tale quadro, l'idea di rafforzare i poteri del Parlamento europeo, dando a quest'ultimo maggiore controllo su temi strategici come il bilancio e la politica estera, rappresenta una proposta chiave per migliorare la legittimità democratica dell'UE[4]. Tanto si è parlato anche del c.d. deficit democratico, ma difficilmente nello scenario globale si può ritenere che nell'Unione europea vi sia poca democrazia: al limite, si può parlare di un *democratic disconnect* tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo e di indirizzo operanti a livello nazionale[5]. Esistono, infatti, delle zone d'ombra nel funzionamento del sistema istituzionale europeo, con disconnessioni e aritmie che incidono sui meccanismi decisionali dell'Unione come attore di politiche comuni[6], che possono essere controllate oggi con la strutturazione di quello che è stato chiamato "sistema parlamentare euro-nazionale"[7].

Sul fronte rappresentativo, poi, vi è la necessità di creare un vero e proprio sistema di "partiti europei" capaci di catalizzare una partecipazione politica sovranazionale. Tale sistema potrebbe dare origine a un'elezione diretta e più influente per il Presidente della Commissione europea, consentendo ai cittadini di sentirsi più vicini alle istituzioni dell'Unione. Un tentativo in tal senso è stato fatto negli ultimi anni attraverso il processo di parlamentarizzazione della forma di governo dell'Unione europea[8], valorizzando il profilo della responsabilità politica della Commissione nei confronti del Parlamento europeo[9] e con il fenomeno dei cc.dd. "*Spitzenkandidaten*": sebbene quest'ultimo sembrasse un esperimento concluso dopo la prima nomina di Ursula von der Leyen

[4] Sul rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, cfr. P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 325 ss.; M. SHACKLETON, *Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament*, in *Journal of European Integration*, 2/2017, 191 ss.; N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Luiss University Press, Roma, II ed., 2024.

[5] P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

[6] Cfr. N. LUPO, *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa dell'Unione europea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 210/2022, 11 ss.

[7] Cfr., sul punto, A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni,* Torino, 2014.

[8] Tale espressione è stata usata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 239 del 2018. Sebbene l'applicabilità della nozione di forma di governo all'UE sia tema discusso: cfr., per tutti, R. IBRIDO, N. LUPO, *"Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, 9 ss. Cfr. anche, fra i tanti, C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1989, 315 ss.; A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminatezza e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Annuario 1999. La Costituzione europea. Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Perugia, 7-8-9 ottobre 1999),* Cedam, Padova, 2000, 73 ss.

[9] In questo senso, cfr. N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, cit., 15 ss. Vi è anche, tuttavia, chi vede nell'UE un *separation of power system*, cfr. S. FABBRINI, *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, 2010.

all'indomani delle elezioni del 2019, sembra ora essersi di nuovo riaffermato nel procedimento di nomina della Commissione dopo le ultime elezioni europee del 2024.

2. *Le proposte di riforme istituzionali e l'allargamento dell'Unione*

Il dibattito sulle riforme istituzionali si è riattivato, qualche anno or sono, con la convocazione di una Conferenza sul futuro dell'Europa, che tra aprile 2021 e maggio 2022 ha coinvolto cittadini provenienti da tutti gli Stati membri[10]. La Conferenza è stata un esercizio democratico unico, in cui i cittadini hanno avuto la possibilità di discutere le priorità e le sfide fondamentali, proponendo raccomandazioni sul tipo di Europa in cui vogliono vivere.

L'istituzione che ha dato maggior seguito alla Conferenza è senza dubbio il Parlamento europeo, che il 22 novembre 2023 ha approvato una risoluzione con la quale ha invitato il Consiglio a presentare al Consiglio europeo un progetto di riforma organica dei Trattati, per dare inizio alla procedura di revisione ordinaria[11] . Secondo il Parlamento europeo, sono molteplici le ragioni che rendono necessaria una profonda riforma dei Trattati: per rafforzare la capacità di azione, la legittimità democratica e l'assunzione di responsabilità dell'Unione; per consentire all'Unione di far fronte più efficacemente alle sfide geopolitiche; per adeguare il quadro istituzionale e i processi istituzionali alle esigenze collegate alla prospettiva di futuri allargamenti.

Tra le tante innovazioni, è bene quantomeno ricordare che tra i suoi obiettivi vi è quello di rafforzare il ruolo del Parlamento stesso, anche con potere di iniziativa legislativa, nonché l'estensione, in diverse ipotesi, della procedura legislativa ordinaria[12]. In particolare, "l'accantonamento del monopolio dell'iniziativa legislativa in capo alla Commissione europea appare comunque un passaggio ineludibile nella prospettiva della democrazia rappresentativa"[13]. La proposta di riforma prevede, quindi, un sistema "più bicamerale" per evitare situazioni di stallo, attraverso il voto a maggioranza qualificata e l'uso della procedura legislativa ordinaria; il

[10] La Conferenza sul futuro dell'Europa è durata un anno, dall'aprile 2021 al maggio 2022, e si è conclusa con la presentazione di una relazione finale, contenente 49 proposte e 326 misure. Il 9 maggio 2022 la relazione è stata presentata ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea, come previsto nella dichiarazione comune firmata nel marzo 2021. Su tale Conferenza, cfr., fra i tanti, A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, 699 ss.; F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2021, 443 ss.; L. FROSINA, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di riforma dell'Unione europea*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, a cura di L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 1429 ss.

[11] Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)). Il progetto di modifica allegato alla risoluzione è stato elaborato dalla Commissione affari costituzionali (AFCO) del Parlamento europeo e consta di 244 emendamenti al TUE e al TFUE e di un emendamento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

[12] Questo avviene attraverso la proposta di modifica di una serie di disposizioni dei Trattati – ad es. art. 45 TUE (difesa), art. 81(3) TFUE (diritto famiglia), art. 126 TFUE (*governance* economica) – che danno al Consiglio potere esclusivo di decidere, con un ruolo solo marginale per il PE. Cfr. sul punto F. FABBRINI, *Il Parlamento europeo e la riforma dei trattati*, in *Centro studi sul federalismo*, 278/2023, secondo cui "in questo senso si colloca anche la proposta di abolire l'art. 122 TFUE – una clausola speciale usata molto nell'ultimo biennio per autorizzare sia la creazione del *Recovery Fund* NGEU sia per rispondere alla crisi energetica causata dall'invasione russa dell'Ucraina – e di sostituirla con un nuovo art. 222 TFUE, che consenta al PE e al Consiglio di attribuire poteri d'emergenza temporanei alla Commissione in casi di crisi".

[13] Così P. Scarlatti, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, in Federalismi.it, 17/2024, 222 ss., spec. 226, secondo cui suscita tuttavia perplessità il fatto che alla proposta di modifica dell'articolo 225 TFUE non abbia fatto sponda la promozione di un'analoga modifica dell'articolo 224 TFUE, la quale avrebbe consentito anche al Consiglio, colegislatore al pari del Parlamento europeo, di concorrere alla procedura legislativa ordinaria sin dal momento della proposta.

riconoscimento al Parlamento di un pieno diritto di iniziativa legislativa e del ruolo di co-legislatore per il bilancio a lungo termine e una revisione delle norme sulla composizione della Commissione.

Il Parlamento europeo propone di avere maggior peso nella procedura di nomina del Presidente della Commissione, individuando il candidato Presidente che dovrebbe solo in seguito ottenere l'approvazione del Consiglio europeo a maggioranza qualificata. In alternativa all'elezione diretta del Presidente della Commissione, si è prospettato il suo abbinamento con le liste transnazionali, delle quali gli *Spitzenkandidaten* dovrebbero essere effettivi capilista[14].

Quanto al Consiglio, si propone il superamento sistematico del voto all'unanimità, in favore di quello a maggioranza qualificata, anche nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune, con riguardo all'utilizzo della clausola di flessibilità dell'art. 352 TFUE, e per l'attivazione delle cc.dd. clausole passerella di cui all'art. 48, par. 7, TUE. Nell'ottica del rafforzamento degli strumenti democratici, il Parlamento europeo chiede di rendere condivise le competenze su temi che attualmente sono di competenza esclusiva degli Stati membri[15]; la c.d. "green card", per chiedere al Parlamento europeo o alla Commissione di presentare una proposta legislativa, superando in tal modo la sola funzione oppositiva del controllo di sussidiarietà in mano ai parlamenti nazionali; l'introduzione del pieno diritto di iniziativa legislativa per il Parlamento e di strumenti di democrazia diretta, inclusa la possibilità di avere dei referendum europei.

Sorprende negativamente, invece, che la proposta del Parlamento europeo non abbia incluso nessuna modifica alle disposizioni dei Trattati in materia fiscale, come l'art. 113 TFUE (che limita il potere di tassazione dell'UE alle imposte indirette), l'art. 310 TFUE (che impone all'UE di mantenere un pareggio di bilancio tra entrate e uscite) e l'art. 311 TFUE (che richiede l'approvazione all'unanimità da parte del Consiglio, e la ratifica nazionale, della decisione sulle risorse proprie dell'UE): si tratta, infatti, di "disposizioni che si sono rivelate negli ultimi anni un notevole ostacolo alla creazione e al consolidamento di una capacità fiscale dell'UE, condizione indispensabile per aumentare l'autonomia strategica dell'UE"[16].

Come ricordato, il collegamento tra la Conferenza sul futuro dell'Europa e l'iniziativa del Parlamento europeo è molto stretto[17]. La risoluzione del Parlamento europeo è stata approvata, ma con una maggioranza particolarmente risicata[18].

Ciò nonostante, il Parlamento europeo si è mostrato comunque molto più ricettivo rispetto alle altre istituzioni europee. Il Consiglio, in particolare, ha affermato che "la stragrande maggioranza delle proposte e delle misure scaturite dalla Conferenza è stata attuata o è in fase di attuazione" e

---

[14] N. LUPO, *In vista di elezioni europee decisive, per la forma di governo dell'Unione, e non solo*, in Forum di Quaderni costituzionali, 8 aprile 2024, 69 ss., spec. 70.

[15] In particolare, la proposta chiede di modificare i Trattati attribuendo all'UE nuove competenze, "ad es. nel campo della salute (art. 168 TFUE), dell'istruzione e della ricerca (art. 179 TFUE), dell'ambiente (nuovo art. 191a TFUE), dell'energia (art. 194 TFUE), nonché della difesa: il nuovo art. 42 TUE, infatti, avrebbe attribuito all'UE la competenza di istituire un'unione della difesa, con unità militari e una forza di reazione rapida sotto il comando operativo dell'UE, con altresì una politica comune in materia di appalti e armamenti militari" (F. Fabbrini, *Il Parlamento europeo e la riforma dei trattati*, cit.).

[16] F. FABBRINI, *Il Parlamento europeo e la riforma dei trattati*, cit.

[17] Cfr. N. LAZZERINI, *La risoluzione del 22 novembre 2023 del Parlamento europeo sui progetti di modifica dei Trattati nel contesto delle prospettive di riforma dell'Unione*, in Osservatoriosullefonti.it, 3/2023, il quale rileva come "già pochi giorni prima della conclusione ufficiale dei lavori della Conferenza, il PE aveva adottato una risoluzione nella quale riconosceva che le conclusioni della CoFE ponevano l'esigenza di una modifica dei Trattati e, pertanto, chiedeva la convocazione di una convenzione ai sensi dell'art. 48.3 TUE, invitando al contempo la propria commissione AFCO a elaborare le necessarie proposte di modifica. Inoltre, a un mese esatto di distanza dalla chiusura dei lavori della Conferenza, il PE aveva adottato una nuova risoluzione con la quale chiedeva al Consiglio di sottoporre "direttamente" al Consiglio europeo (ovvero, senza votazione: su questo aspetto) alcune proposte di modifica dei Trattati, talune formulate in termini più generali, altre già presentate come concreti emendamenti a specifici articoli".

[18] Il progetto della commissione AFCO è stato approvato con 305 voti a favore, 276 contro, e 29 astensioni; la risoluzione con 291 voti a favore, 274 contro e 44 astensioni.

che ha "iniziato a lavorare all'attuazione delle misure della Conferenza che richiedono un miglioramento di alcuni aspetti del processo decisionale del Consiglio, e in particolare un'estensione del ricorso al voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio"[19].

Se, dunque, il "vecchio" Parlamento europeo ha spinto per la creazione di una Convenzione, nelle istituzioni intergovernative ha avuto la meglio l'ostruzionismo di alcuni Stati membri: "da un lato, il progetto di riforma *in fieri* raccoglieva il sostegno dei Paesi dotati di un maggior peso politico, come Germania, Francia e Italia; dall'altro, ma di diverso avviso erano gli Stati, per l'appunto scettici, capeggiati da Polonia, Ungheria ed Austria, in numero tale da bloccare la convocazione della Convenzione da parte del Consiglio europeo"[20].

Le riforme istituzionali si intrecciano al tema dell'allargamento dell'Unione, che condurrebbe l'Unione dagli attuali 27 a 36 o 37 Stati membri. Un impulso fondamentale è venuto dall'accelerazione impressa al processo di adesione in seguito all'insorgere del conflitto russo-ucraino ed alle domande di adesione presentate da Georgia, Moldova e dalla stessa Ucraina nel febbraio-marzo 2022[21].

Si tratta di un (ipotetico) allargamento che avrebbe rilevanti conseguenze istituzionali ed economico-finanziarie. L'ingresso di nuovi Stati membri può, in particolare, sollevare questioni istituzionali riguardanti la rappresentanza politica, la distribuzione dei seggi nel Parlamento europeo, il sistema di voto nel Consiglio dell'UE e la composizione della Commissione europea, nonché aumentare la pressione sul bilancio, specialmente per quanto riguarda i fondi di coesione e le politiche di sviluppo regionale[22].

---

[19] Nota relativa alla Valutazione delle proposte e delle misure contenute nella relazione finale della Conferenza, 7 dicembre 2023: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16054-2023-INIT/it/pdf

[20] A. PROFETA, *Il progetto di riforma dei trattati europei: cambiare "tutto" affinché "nulla" cambi. "Sailing on high seas: reforming and enlarging the EU for the 21st century",* in *Diritti comparati*, 23/11/2023.

[21] Cfr. Camera dei deputati, Documentazione per le Commissioni, Esame di atti e documenti dell'Unione europea, n. 73, 10 settembre 2024, spec. 23. Si ricorda, a tal proposito, che il 21 giugno 2024 il Consiglio, preso atto della valutazione sui due Paesi espressa dalla Commissione europea il 7 giugno, ha approvato i quadri negoziali per l'avvio effettivo dei negoziati con l'Ucraina e la Moldova. Le prime conferenze intergovernative si sono svolte a margine del Consiglio affari generali del 25 giugno 2024. La decisione di avviare i negoziati con i due Paesi era stata assunta all'unanimità dal Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023, senza la partecipazione al voto dell'Ungheria. Nelle conclusioni, il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023 ha deciso di concedere lo *status* di Paese candidato alla Georgia, fermo restando che siano adottate le misure indicate nella raccomandazione della Commissione dell'8 novembre 2023; affermato che l'UE è pronta a completare la fase di apertura dei negoziati di adesione con la Macedonia del Nord, non appena quest'ultima avrà attuato il suo impegno di completare le modifiche costituzionali; riaffermato l'impegno pieno e inequivocabile a favore della prospettiva di adesione dei Balcani occidentali, chiedendo l'accelerazione del relativo processo, e la determinazione a portare avanti la graduale integrazione tra l'UE e la regione già durante il processo di allargamento, in modo reversibile e meritocratico.

[22] Secondo quando riportato dal *Financial Times* in un articolo del 4 ottobre 2023, il Segretariato del Consiglio dell'UE avrebbe elaborato uno studio sull'impatto finanziario dell'allargamento dell'UE a 9 nuovi Stati membri (i 6 paesi dei Balcani occidentali, più Georgia, Moldova e Ucraina, senza la Turchia), sulla base delle regole finanziarie e di bilancio attuali. Secondo lo studio, l'allargamento potrebbe comportare complessivamente una spesa per l'UE di circa 37 miliardi l'anno, pari a 256,8 miliardi di euro per un periodo di 7 anni, di cui 186 miliardi di euro solo per l'Ucraina; un taglio dei sussidi agricoli per gli Stati membri beneficiari secondo le regole attuali pari al 20%; la perdita dell'eleggibilità a ricevere finanziamenti a titolo del Fondo di coesione per Repubblica ceca, Estonia, Lituania, Slovenia, Cipro e Malta. Secondo lo studio "*What does it cost? Financial implications of the next enlargment*" dell'Hertie School, Jacques Delors Centre di Berlino, l'adesione di un certo numero di Stati membri più poveri avrà inevitabilmente un impatto sulla distribuzione dei finanziamenti, in particolare nell'ambito della politica agricola comune (PAC) e della politica di coesione dell'UE. Lo studio, sulla base delle regole previste dall'attuale quadro finanziario annuale 2021–2027, stima che l'adesione di Ucraina, Moldavia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro, Albania e Serbia comporterebbe una spesa aggiuntiva annuale totale di circa 19 miliardi di euro (di cui 13,2 miliardi all'anno solo per l'Ucraina e 5, miliardi per Moldova e gli altri paesi dei Balcani occidentali), ovvero poco più del 10% dell'attuale bilancio, che rientrerebbe ancora nell'ambito dell'attuale tetto massimo delle risorse proprie dell'UE pari all'1,40% del RNL dell'UE. Lo studio conclude che nel sistema vi è una crescente pressione per riformare il prossimo QFP 2028-2034

Su questo fronte, le principali istituzioni europee si sono espresse chiaramente.

In particolare, il Parlamento europeo ha adottato, il 29 febbraio 2024, una risoluzione per una maggiore integrazione in vista dei futuri allargamenti. Nello specifico, si sono prospettate delle riforme istituzionali che dovrebbero condurre a procedure decisionali più snelle ed efficienti, superando l'unanimità; il voto a maggioranza qualificata andrebbe esteso a settori chiave come la tutela della democrazia, dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto, il QFP, le sanzioni e altre decisioni rilevanti in ambito di politica estera, come l'apertura dei negoziati di adesione, la chiusura di singoli capitoli e le sanzioni in caso di arretramenti, eccetto per decisioni su missioni o operazioni militari con mandato esecutivo. In questa prospettiva un'UE allargata ed efficace dovrà caratterizzarsi per degli elementi di flessibilità, anche utilizzando strumenti già presenti, come clausole passerella, cooperazione rafforzata, PESCO e *opt-out*. Le riforme pre-allargamento devono, inoltre, considerare l'impatto sulla futura composizione del Parlamento, sul funzionamento del Consiglio (come la rotazione delle Presidenze, soglie di voto) e sulla composizione della Commissione.

La Commissione europea, invece, ha presentato due Comunicazioni[23], con le quali ha ribadito che l'allargamento è nell'interesse strategico dell'Unione, ma comporta sfide per i Paesi candidati e potenziali candidati e per l'Unione stessa. La Commissione sottolinea la necessità di procedere parallelamente al processo di allargamento ed a quello di riforma dell'UE. La prospettiva dell'allargamento offre, infatti, l'occasione di semplificare le procedure e di applicare meglio i principi di sussidiarietà e di proporzionalità[24]. Per quanto riguarda il quadro finanziario, la Commissione indica che il processo di ampliamento rappresenta un'opportunità per una modernizzazione di tutti i principali settori politici e di spesa e, dal lato delle entrate, per una riforma del sistema delle risorse proprie. Quanto alle riforme istituzionali, la Commissione ricorda di aver espresso sostegno per la modifica dei Trattati se e laddove necessario[25], ritiene che la *governance* dell'UE possa essere migliorata rapidamente sfruttando appieno il potenziale dei Trattati attuali, e in particolare attraverso il ricorso alla clausole passerella che potrebbero consentire il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio per le materie della fiscalità, della politica estera e di talune questioni sociali[26].

Il Consiglio europeo ha affrontato il tema dell'allargamento in diverse riunioni: il 6 ottobre 2023 è stata approvata una dichiarazione in cui si indica che l'allargamento rappresenta un investimento geostrategico ed è elemento trainante per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei cittadini europei, per la riduzione delle disparità tra Paesi e per

---

a prescindere dall'allargamento: oltre al servizio del debito legato al Piano di ripresa e resilienza, l'UE deve far fronte a una domanda crescente in settori quali energia e decarbonizzazione, digitale e ricerca, difesa e sicurezza, anche in seguito all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina (cfr. Camera dei deputati, Documentazione per le Commissioni, Esame di atti e documenti dell'Unione europea, n. 73, 10 settembre 2024, spec. 26).

[23] La Comunicazione 2023 sulla politica di allargamento dell'UE, presentata l'8 novembre 2023 e la Comunicazione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, presentata il 20 marzo 2024, che rappresenta il contributo ai lavori futuri in tema di allargamento e riforme, per il quale il Consiglio europeo del 27 giugno 2024 ha adottato una tabella di marcia.

[24] La Comunicazione articola l'approccio al tema delle riforme nel contesto del processo di allargamento in quattro filoni: il rispetto dei valori fondamentali dell'UE; la revisione strategica delle principali politiche dell'UE coinvolte nell'allargamento; le riforme al Quadro finanziario pluriennale; la *governance* sia del sistema istituzionale e decisionale dell'UE che dello stesso processo di allargamento.

[25] La Presidente von der Leyen in occasione del discorso sullo Stato dell'UE 2023 aveva anche evocato la possibilità di convocare una Convenzione europea.

[26] La Commissione ricorda anche che i Trattati consentono agli Stati membri di integrarsi a velocità diverse. Tra gli esempi figurano la cooperazione rafforzata, possibile in particolare nei settori di competenza concorrente (come nel caso della Procura europea), le clausole di partecipazione e di non partecipazione, laddove previsto dai Trattati, o l'inclusione di nuovi Stati membri nella cooperazione strutturata permanente.

promuovere i valori dell'Unione. Inoltre, si dichiara che l'UE deve intraprendere le riforme necessarie, fissando le proprie ambizioni a lungo termine e stabilendo le modalità per conseguirle. In questo senso, ancora, il Consiglio europeo del 27 giugno 2024 ha adottato conclusioni sulle riforme interne dell'UE in relazione all'allargamento dell'Unione, nelle quali si sottolinea la necessità di gettare le basi interne e le riforme necessarie per soddisfare le ambizioni a lungo termine dell'Unione e affrontare questioni chiave relative alle sue priorità e politiche, nonché alla sua capacità di agire di fronte a una nuova realtà geopolitica ed a sfide sempre più complesse. In quella occasione, il Consiglio europeo ha approvato una tabella di marcia per i lavori futuri, in cui si prende atto della Comunicazione della Commissione europea sulle riforme pre-allargamento e sulle revisioni delle politiche e si invita la Commissione a presentare entro la metà del 2025 revisioni approfondite di diverse politiche[27].

Infine, i governi nazionali sembrano in sostanza d'accordo sull'idea di impedire la revisione dei Trattati attraverso la Convenzione. Gli Stati piccoli vogliono mantenere il potere di veto e un commissario per Paese; a ciò si aggiunga che i c.d. "Paesi frugali" non vogliono cambiare le regole del bilancio e gli euro-nazionalisti non vogliono affidare maggiori competenze all'Unione europea[28].

3. *La formazione della Commissione europea tra partiti europei e dinamiche nazionali*

Nella campagna elettorale per le elezioni europee del giugno 2024 il tema delle riforme istituzionali è stato sostanzialmente messo da parte: il partito popolare ha costretto – già in occasione della risoluzione presso il Parlamento europeo – gli altri gruppi ad accettare compromessi riduttivi rispetto all'ambizione iniziale della Commissione affari costituzionali; il partito socialista si è esposto in modo articolato sulle politiche ma non sul modo in cui attuarle, anche per nascondere le divergenze, al suo interno, fra europeisti convinti e tiepidi; i liberali si sono espressi a favore di un'Unione sempre più stretta, ma senza esporsi sul metodo e sui tempi[29]. Da ultimo, non si può non notare la mancanza di qualsiasi riferimento alla revisione dei Trattati nelle lettere di incarico inviate dalla Presidente von der Leyen ai nuovi Commissari. Eppure, l'abolizione del veto, la "costituzionalizzazione" del meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, maggiori poteri per il Parlamento e più strumenti di democrazia transnazionale e diretta non sono vezzi, ma necessità assolute.

Una delle ragioni di tutto questo può individuarsi nell'ancora insufficiente strutturazione dei partiti politici europei. Le elezioni europee sono capaci di creare effetti molto potenti a livello nazionale: ne è la dimostrazione non solo il passaggio tra i due governi Conte dopo le elezioni europee del 2019, ma anche gli effetti che le elezioni europee del 2024 hanno avuto sul sistema politico francese. Se, infatti, in Italia, nel 2019, la Lega non ha partecipato alla formazione della Commissione europea per via della configurazione della c.d. "maggioranza Ursula" e questo ha portato alla crisi di governo estiva, in Francia le conseguenze delle elezioni europee del 2024 sono state anche più veloci, posto che il Presidente della Repubblica Macron ha ritenuto, di fronte ad una chiara sconfitta del suo partito, di sciogliere l'Assemblea Nazionale e indire nuove elezioni.

---

[27] Nello specifico, l'azione si dovrà concentrare su quattro filoni: valori, compresi strumenti e processi per proteggere lo Stato di diritto; politiche, per garantire tra l'altro la competitività, la prosperità e la *leadership* a lungo termine dell'UE sulla scena mondiale e per rafforzare la sua sovranità strategica; bilancio, anche nel contesto dei prossimi negoziati sul quadro finanziario pluriennale; *governance*.

[28] P.V. DASTOLI, *Riformismo evanescente. L'idea di una revisione dei trattati europei non ha futuro*, in *Linkiesta*, 28 marzo 2024.

[29] In tal senso, P.V. DASTOLI, *Riformismo evanescente. L'idea di una revisione dei trattati europei non ha futuro*, cit.

Ma c'è anche l'opposto della medaglia: le forme di governo nazionali scontano le incongruenze di quello che accade a livello europeo. Si pensi all'attuale situazione italiana: le due coalizioni nazionali sono completamente trasfigurate a livello europeo, con FDI, FI e PD che hanno votato a favore della Commissione europea e, al contrario, Lega, M5S e Verdi che hanno votato contro, con il ritorno dell'asse gialloverde e un *cleavage* sugli affari europei che è diverso rispetto a quello politico che opera nella forma di governo nazionale[30].

Da tutto questo si evince piuttosto chiaramente che – come è stato ben sostenuto – la qualificazione delle elezioni europee come "elezioni di secondo ordine … appare ormai sempre meno accurata"[31]. Allo stesso tempo, il legame tra Unione europea e Stati membri deve essere letto anche nell'ottica inversa e, quindi, la riforma dei Trattati si scontra con i problemi nelle forme di governo nazionali. Del resto, se è vero che un problema di funzionamento nell'ambito di una forma di governo nazionale si ripercuote sull'intera Unione europea, oggi ci sono problemi non in una sola forma di governo nazionale, ma nei due Stati che tradizionalmente sono il motore dell'integrazione.

La Germania, infatti, ha visto di recente lo sgretolamento della sua coalizione di governo ed è tornata alle urne nel febbraio 2025[32] e, soprattutto, vive una crisi economica che si configura sempre più come crisi esistenziale, per uscire dalla quale sembra aver cambiato radicalmente la sua visione di politica economica, attraverso la riforma costituzionale della regola del c.d. "freno al debito"[33]. La disgregazione della coalizione "semaforo", d'altronde, è iniziata proprio con la decisione del *Bundesverfassungsgericht* sui fondi costituiti dal governo fuori bilancio, con la quale si è vietato di dirottare fondi a scopi diversi per quelli per cui erano stati creati ma non finanziati[34].

In Francia, non solo si è assistito ad una crisi politica senza precedenti nella V Repubblica, con l'esecutivo Barnier durato in carica pochi mesi, ma si sono anche riscontrate estreme difficoltà a condurre in porto la legge di bilancio e, soprattutto, il quadro politico è poco chiaro, con un centro che è quasi estinto e le forze estreme populiste che sembrano trionfare[35].

In definitiva, il motore franco-tedesco appare, quindi, quasi del tutto imballato ed, in tal modo, il futuro dell'UE appare minacciato.

L'Italia è attualmente il più stabile tra i grandi Stati europei, ma non per questo significa che potrà contribuire al superamento di alcune delle problematiche più evidenti dell'Unione. Il Presidente del Consiglio italiano, infatti, sebbene abbia mostrato nei primi anni di Governo un atteggiamento molto più europeista rispetto a quanto dichiarato in passato, guida un governo

---

[30] Si pensi in particolare al ruolo della Lega, che ha votato contro quella Commissione europea che ha come vicepresidente un ex ministro del governo in cui il suo leader è vicepresidente del Consiglio.

[31] N. LUPO, *Tre prime "lezioni" dal voto europeo (di cui l'Italia dovrebbe fare tesoro),* in *Luiss SoG policy brief*, 7/2024.

[32] Cfr. M. OLIVETTI, *Le elezioni tedesche del 2025: stabilità nonostante la polarizzazione e la frammentazione?*, in Federalismi.it, 26 febbraio 2025, ove si nota come il risultato elettorale è stato caratterizzato dalla riconquista della maggioranza relativa da parte dell'unione democratico-cristiana, dal raddoppio dei consensi della destra radicale, da un successo della sinistra estrema rispetto a quella moderata (sia tradizionale che ecologista) e dall'uscita dei liberali dal Parlamento federale.

[33] La regola imponeva di non eccedere un rapporto deficit-PIL, corretto per il ciclo economico, dello 0,35%, a meno di catastrofi naturali e altre avversità eccezionali: cfr. F. MUSSO, *La Germania è ora divisa sul "freno al debito": prospettive sul futuro dello* Schuldenbremse, in *Diritticomparati.it*, 18 febbraio 2025.

[34] Cfr., sul punto, F. MUSSO, *La sentenza del 15 novembre 2023 del* Bundesverfassungsgericht*, tra vincoli costituzionali e ruolo della politica nella definizione del bilancio dello Stato*, in *Diritticomparati.it*, 7 febbraio 2024, nonché C. FORTE, *Repubblica federale tedesca: l'abuso della procedura per far fronte a debito alle conseguenze della recessione e di eventi eccezionali come elusione degli obblighi di copertura?,* in *Diritto e Conti*, 16 febbraio 2024.

[35] Il sintomo del malessere politico francese si è visto anche sui mercati, ove a fine novembre 2024 lo *spread* tra le obbligazioni di Stato francesi a 10 anni e i bund tedeschi ha sfiorato i 90 punti, superando temporaneamente quello della Grecia, come non succedeva dal 2012.

sorretto anche da forze, come la Lega, che si sono dichiarate apertamente contrarie al superamento dell'unanimità in seno al Consiglio.

Tutto questo ci porta alla considerazione per cui abbiamo una potente influenza delle elezioni europee e della politica europea sulle forme di governo nazionali che, a loro volta, con le loro difficoltà interne, sono capaci di bloccare la dinamica europea. Ma è necessario ancora tenere conto dell'altra faccia della medaglia e, in particolare, dell'influenza che i partiti politici europei sono in grado di esercitare sul funzionamento delle istituzioni dell'Unione, senza per questo perdere di vista il peso che i partiti nazionali esercitano sulla dinamica politica europea.

Le dinamiche del sistema istituzionale europeo si caratterizzano per essere sempre più "politicizzate", come ci dimostra, da ultimo, la recente formazione della seconda Commissione guidata da Ursula von der Leyen. Questo riporta alla mente il dibattito sulla natura politica o "neutrale" della Commissione, proprio nel momento di formazione di una nuova Commissione che è stato caratterizzato da un forte tentativo di una sua politicizzazione, e si basa sulla considerazione per cui l'interesse generale dell'Unione, lungi dall'essere un qualcosa di astrattamente predefinito, si presta ad essere definito in concreto sulla base di scelte politiche di cui essa è responsabile dinanzi al Parlamento europeo.

La parlamentarizzazione dell'assetto dell'Unione europea si è mostrato in tutta la sua evidenza, e con tutte le sue contraddizioni, nella formazione della seconda Commissione europea guidata da von der Leyen. Proprio il fenomeno degli *Spitzenkandidaten* era stato avversato prima delle elezioni del 2024 dal Presidente francese Macron, perché a suo avviso il processo politicizza eccessivamente la presidenza della Commissione, che ha invece il compito di perseguire l'interesse generale dell'Unione. Tuttavia, l'idea di applicare lo *Spitzenkandidaten prozess* al sistema istituzionale europeo nasce proprio al fine di accrescere la legittimità democratica del Presidente della Commissione, cercando di favorirne l'individuazione da parte del Consiglio europeo (e la successiva elezione da parte del Parlamento europeo) nel "candidato di punta" di quel partito politico europeo che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei seggi a seguito delle elezioni.

Analizzare quanto accaduto nel recente procedimento di formazione della Commissione europea aiuta a capire l'influenza che i partiti politici europei sono in grado di esercitare sul funzionamento e sulle attività delle istituzioni dell'Unione europea e il peso che i partiti nazionali ancora esercitano sulla dinamica politica europea. Dopo le elezioni del 2024, la "coalizione di maggioranza" ha inizialmente rinnovato il suo "accordo di coalizione", eleggendo nei lavori del Consiglio europeo, il 27 giugno 2024, il socialista Antonio Costa come Presidente, designando la liberale Kaja Kallas ad Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e indicando Ursula von der Leyen, già *Spitzenkandidaten* dei popolari, come Presidente della Commissione.

Sul versante dei partiti politici europei, nel Parlamento europeo si è affermato un vero e proprio "cordone sanitario"[36] verso alcuni gruppi, che si è riverberato anche sull'assegnazione delle cariche all'interno del Parlamento. Il meccanismo è stato applicato nel luglio 2019 nei confronti del gruppo "Identità e Democrazia" (composto, tra gli altri, dalla Lega e dai francesi del Rassemblement National di Marine Le Pen). Il cordone sanitario è stato applicato anche, ma con qualche rigidità in meno, al gruppo dei Conservatori e riformisti europei. All'indomani delle elezioni del 2024 si è delineato il nuovo "cordone sanitario". Nessuna presidenza e vicepresidenza di commissione è stata assegnata al gruppo dei "Patrioti per l''Europea", erede di Identità e Democrazia. Discorso più complesso per il Partito dei Conservatori e Riformisti europei: ECR, sebbene non abbia votato inizialmente a favore della Presidente della Commissione europea, ha ricevuto alcune cariche nelle

[36] Sul "cordone sanitario" cfr. A. RIPOLL SERVENT, *The European Parliament after the 2019 elections: Testing the Boundaries of the 'cordon sanitaire'*, in *Journal of Contemporary European Research*, 4/2019, 331 ss.

commissioni e addirittura membri della Commissione europea stessa e una vicepresidenza[37], tanto che parte di ECR (cioè Fratelli d'Italia) ha poi votato a favore della Commissione europea nel voto finale del 27 novembre.

Allo stesso tempo, tuttavia, nel procedimento di formazione della Commissione europea si è mostrato con tutta la sua forza come i partiti nel Parlamento europeo siano ancora raggruppamenti di componenti molto nazionali. Le cronache, insomma, hanno riferito di "travagliate manovre fra i partiti, dal retrogusto bizantino e viziate dal prisma nazionale"[38], in cui si sono trasferite dinamiche nazionali "tribali" nel Parlamento europeo. Tutto questo è stato causato soprattutto da incongruenze istituzionali[39]. Il che dimostra come la formazione della Commissione continui ad essere stretta tra due logiche contrapposte: quella dei governi nazionali e quella sovranazionale[40].

Alla fine, nel voto per la Commissione nel suo complesso che si è svolto il 27 novembre presso il Parlamento europeo, le carte in tavola si sono mischiate e i vari gruppi politici hanno votato spesso in ordine sparso. Questo si è visto chiaramente nel risultato finale: se nel voto del 18 luglio 2024 il Parlamento europeo ha ri-eletto von der Leyen con 401 voti a favore, nel voto finale di fine novembre i voti a favore sono stati molti meno, fermandosi a 370: la più risicata maggioranza dal 1995 nel procedimento di formazione della Commissione europea (cioè da quando i Presidenti della Commissione devono sottoporsi a un voto finale) e, per la prima volta, il numero dei voti favorevoli è diminuito rispetto al voto sul Presidente.

La coalizione europeista ha perso per strada parte dei verdi, molti socialisti e liberali, e perfino alcuni popolari, guadagnando il voto di FDI. Questo può forse essere visto come uno sviluppo positivo dal punto di vista democratico, in quanto è destinato a diversificare la legittimazione elettorale dell'UE, ma, allo stesso tempo, la crisi della "classica" maggioranza europeista potrebbe indebolire la capacità della Commissione di guidare l'UE in modo autonomo sulla base di una serie di priorità politiche chiaramente definite[41]. Alcuni hanno visto nel voto favorevole di FDI alla Commissione europea, e dunque di parte di ECR, un allargamento della maggioranza, e al contempo, un suo indebolimento, dato che sembrerebbe estendere i suoi "confini" oltre i partiti (fortemente europeisti) che tradizionalmente appoggiano la Commissione. Altri, al contrario, hanno salutato con favore l'ingresso di FDI nella maggioranza, in quanto "è un bene che forze politiche tradizionalmente antieuropee si avvicinino al centro politico europeista, accettando di operare all'interno dell'UE"[42].

---

[37] Anche la scelta di nominare sei vicepresidenti, per dare un riconoscimento a tre grandi Paesi (Italia, Francia e Spagna) sembra suffragare il fatto per cui la Presidente abbia intenzione di giocare più sull'appoggio del Consiglio nella prossima legislatura, consapevole che in Parlamento una qualche soluzione la troverà. I vicepresidenti erano, infatti, tre nella prima Commissione von der Leyen, corrispondenti ai tre principali gruppi politici; la scelta di aumentarli a sei, per di più ispirandosi a criteri nazionali, contraddice la natura stessa della Commissione e lo spirito dei Trattati, secondo cui i commissari lavorano nell'interesse generale.

[38] M. MOAVERO, *Un'occasione (adesso) per l'Europa*, in *Corriere della Sera*, 17 novembre 2024.

[39] Ci si riferisce al fatto che i Commissari europei sono proposti dai governi nazionali e poi devono essere votati dal Parlamento europeo, che si è bloccato sui due vicepresidenti esecutivi, poiché i socialisti e i liberali non volevano votare a favore di Raffaele Fitto, in quanto espressione dei conservatori e, allo stesso tempo, i popolari minacciavano di non votare la socialista spagnole Ribeira, fino a quando non sarebbe stata accertata la sua estraneità nella gestione dell'inondazione di Valencia. Lo stallo è stato risolto dai leader nazionali (Meloni e Sanchez) e formalizzato in un accordo tra i tre leader parlamentari europei (Weber, Garcia e Hayer) che avevano votato per von der Leyen il 18 luglio. Sul punto si veda S. FABBRINI, *Con il voto a Fitto il PPE apre le porte a Meloni*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre 2024.

[40] S. FABBRINI, *Con il voto a Fitto il PPE apre le porte a Meloni,* cit.

[41] Così A. Alemanno, citato in D. CARRETTA, *Ursula cerca di ingraziarsi i Verdi per salvare la maggioranza pro UE*, in *Il Foglio*, 26 novembre 2024.

[42] S. FABBRINI, *Un governo europeo a trazione centrodestra*, in *Il Sole 24 Ore*, 1° dicembre 2024.

Ci aspetta, dunque, una legislatura europea con una maggioranza più fluida rispetto al solito, con l'ingresso di parte di ECR nell'alveo della maggioranza ed a geometria variabile sui vari provvedimenti della Commissione[43]. Questo rischia di rendere meno stabile e meno leggibile il cammino della Commissione, ma può anche essere considerato una evoluzione in linea con l'avanzata delle destre alle elezioni europee. Ci si può chiedere, infatti, se ignorare il segnale proveniente dal voto popolare e replicare *tout court* la tradizionale maggioranza sarebbe stato saggio da parte delle istituzioni europee, oppure se è forse più saggio provare ad istituzionalizzare parte di ECR.

Di fronte alle conseguenze "esistenziali" che la vittoria di Trump e la guerra in Ucraina sono in grado di produrre sull'Unione europea, fa impressione la differenza tra la velocità con cui si è formata l'amministrazione statunitense e, al contrario, il travagliato procedimento di formazione della Commissione europea dopo le elezioni del 2024, durato quasi sei mesi. Conflitti che, peraltro, hanno reso generici gli impegni del Consiglio europeo di Budapest rispetto alle raccomandazioni dei rapporti Draghi e Letta: si tratta della manifestazione "plastica che gli assetti istituzionali e la *governance* della UE non sono all'altezza delle sfide che abbiamo davanti"[44].

4. *I rapporti di Letta e Draghi come auspicabili punti di partenza*

In tale frastagliato quadro si inseriscono i rapporti di due ex Presidenti del Consiglio italiani, Enrico Letta e Mario Draghi, che sono documenti ufficiali dell'Unione e che offrono una prospettiva alla costruzione europea[45].

Il 17 aprile 2024 Enrico Letta ha presentato al Consiglio europeo il suo rapporto sul futuro del mercato unico europeo, che era stato richiesto alla Presidenza di turno del Consiglio, d'accordo con i Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione. Il suo scopo è contribuire alla riflessione sul futuro dell'Unione europea, e specificamente alla preparazione della nuova Agenda Strategica del Consiglio europeo per gli anni 2024-29. Si tratta di un documento orientato a rendere l'UE più resiliente di fronte a sfide globali, come le crisi energetiche, i cambiamenti climatici e la competizione economica con altre potenze mondiali, ed identifica tre fattori chiave che devono guidare l'approfondimento del mercato interno dell'UE: l'impegno alla transizione ecologica e digitale; la prospettiva dell'allargamento; l'esigenza di rafforzare la difesa dell'UE. Alla luce di queste premesse, il rapporto individua alcune linee programmatiche, e una serie di interventi, per far avanzare il mercato interno nel prossimo quinquennio[46], ed in tal senso si propone: di istituire una quinta libertà di ricerca, innovazione e istruzione; di progredire nell'integrazione dei mercati in campo finanziario, con la proposta di dare vita ad un'Unione dei risparmi e degli investimenti; di aumentare la scala degli operatori del mercato interno dell'UE. In particolare, il rapporto propone di completare il mercato interno in sei campi – le telecomunicazioni, l'energia, lo spazio, la sanità, i trasporti e l'industria della difesa – che tuttora rimangono segmentati su base nazionale[47].

Come è noto, però, anche un altro importante rapporto è stato presentato all'indomani delle elezioni europee: il rapporto Draghi parte dalla premessa che, pur avendo basi adeguate ad essere un'economia altamente competitiva, l'UE registra una crescita ridotta a causa del rallentamento

[43] Qualche avvisaglia si è già avuta: si pensi alla risoluzione per il Venezuela, agli emendamenti al bilancio UE per l'immigrazione e alla legge anti-deforestazione.

[44] M. Buti, M. Messori, *Ora tocca a voi innescare la svolta UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre 2024.

[45] M. Draghi, *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*, 9 settembre 2024 ed E. Letta, *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity*, 18 aprile 2024.

[46] Cfr. F. Fabbrini, *Il Rapporto Letta e il futuro del Mercato unico europeo*, in *csfederalismo.it*, 29 aprile 2024.

[47] Cfr. F. Fabbrini, *Il Rapporto Letta e il futuro del Mercato unico europeo*, cit.

della produttività. Tale tendenza è aggravata dal venir meno di tre condizioni esterne favorevoli all'Europa: la rapida crescita del commercio mondiale, per cui le aziende dell'UE affrontano una maggiore concorrenza dall'estero e un minore accesso ai mercati esteri; la perdita del più importante fornitore di energia dell'UE, cioè la Russia; la messa in discussione, nei nuovi assetti geopolitici, dell'ombrello di sicurezza fornito all'Europa dagli USA, che aveva permesso all'UE di destinare ad altre priorità il *budget* per la difesa.

A fronte di questo scenario, il rapporto sostiene che l'obiettivo principale di un'agenda per la competitività deve essere quello di aumentare la produttività, nonché di rafforzare la sicurezza: tutto questo è necessario se si vogliono mantenere i punti di forza del modello socio-economico europeo, con alti livelli di integrazione economica e bassi livelli di diseguaglianza, e se si vuole che l'Unione consegua obiettivi ambiziosi, come quelli relativi a inclusione sociale, neutralità delle emissioni di CO2 e maggiore rilevanza geopolitica. L'aumento di produttività, pertanto, è una sfida esistenziale per l'UE, perché permette di preservare i valori di equità e inclusione sociale; senza di esso, col tempo diventeremo inesorabilmente meno prosperi, meno uguali, meno sicuri e, di conseguenza, meno liberi di scegliere il nostro destino.

Pertanto, Draghi avanza delle proposte su diversi ambiti: innovazione, ove l'Europa deve investire molto di più e colmare il divario di innovazione nei confronti di USA e Cina; riduzione dei prezzi elevati dell'energia, continuando, al contempo, il processo di decarbonizzazione; reazione dinanzi a un contesto geopolitico meno stabile, aumentando la sicurezza, tenuto conto del fatto di non poter più contare come prima sugli Stati Uniti. Si insiste molto e in modo incisivo anche sulla necessità di interventi volti a migliorare le competenze a livello dell'UE per la politica industriale di difesa[48]. Il fabbisogno finanziario necessario per raggiungere gli obiettivi è stimato in almeno 750-800 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi annui. Il rapporto sottolinea l'importanza di un meccanismo di debito comune per rispondere in modo più coordinato e resiliente alle crisi. Draghi suggerisce di rafforzare e rendere permanente il concetto di debito condiviso, sulla scia di quanto è stato fatto con il *Next Generation EU*, il fondo creato per rispondere alla crisi pandemica.

Secondo il rapporto, il rafforzamento dell'UE richiede la modifica dei Trattati, auspicando l'estensione della regola della maggioranza qualificata delle votazioni del Consiglio a un maggior numero di settori, anche mediante il ricorso agli strumenti previsti dagli Trattati; nonché la cooperazione rafforzata, che offre due importanti garanzie, il consenso del Parlamento europeo e il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'UE, e che si basa su una proposta della Commissione. Sono due strade che si possono intraprendere da subito e produrre risultati velocemente. Inoltre, come ultima risorsa, si dovrebbe prendere in considerazione la cooperazione intergovernativa, al di fuori dei Trattati, sebbene col rischio di creare quadri giuridici paralleli e con l'assenza della legittimazione democratica assicurata dal Parlamento europeo, del controllo giudiziario della CGUE e dal coinvolgimento della Commissione nella preparazione dei testi.

In Italia, la principale critica giunta al rapporto Draghi riguarda il riferimento agli Stati Uniti come standard e modello unico di riferimento: infatti, "mentre in alcuni casi, come quello delle agenzie pubbliche che promuovono ricerca e innovazioni dirompenti, gli USA offrono effettivamente un utile punto di riferimento, in altri casi, come nello sviluppo di innovazioni nel campo del *software*, essi sfidano l'UE a trovare proprie soluzioni originali in diversa direzione. Il datato e spesso

[48] Quali: la definizione di un nuovo e più snello modello di *governance* tra gli organi dell'UE, conferendo alla Commissione un ruolo di coordinamento nel campo della politica industriale della difesa; l'istituzione di un Commissario per l'industria della difesa; l'affidamento ad un'autorità industriale di difesa centralizzata dell'UE della programmazione e dell'approvvigionamento congiunto della difesa dell'UE, cioè l'approvvigionamento centralizzato per conto degli Stati membri; la revisione delle norme e delle procedure interne dell'UE per il processo decisionale nel campo della politica industriale della difesa, volta a semplificare ed accelerare l'azione politica, in particolare nelle situazioni di crisi.

omissivo riferimento al modello USA, nonostante le fragilità e criticità di quel sistema, porta fuori strada il Piano, sin dai suoi primi passi"[49].

Il punto in cui i due Paesi divergono è il modello di *welfare* e l'Europa deve senz'altro tenersi il suo. Allo stesso tempo, i livelli di reddito *pro capite* e la crescita sono ormai molto diversi tra Europa e Stati Uniti. Il rapporto sottolinea che si è aperto un ampio divario nel PIL tra l'UE e gli Stati Uniti, guidato principalmente da un rallentamento più pronunciato della produttività in Europa. Tuttavia, nel rapporto Draghi non c'è una difesa del modello statunitense: al contrario, si apre proprio affermando che se vogliamo tenerci il nostro modello di *welfare* dobbiamo diventare più competitivi. L'aumento di produttività e di competitività, pertanto, secondo il rapporto, è una sfida esistenziale per l'UE, proprio perché permette di preservare i valori di equità e inclusione sociale. Il rischio è che l'UE debba scegliere quali, tra gli obiettivi e tra i valori fondamentali stabiliti nei Trattati e alla base dell'integrazione europea, rinunciare. Ove ciò si verificasse, essa avrà evidentemente perso la sua ragione d'essere.

5. *Le modifiche alla governance economica europea: l'estensione del "metodo PNRR", ma senza risorse europee*

Il rapporto Draghi suggerisce, quindi, di rafforzare e rendere permanente il concetto di debito condiviso, sulla scia di quanto è stato fatto con il *Next Generation EU.* Con la fine della pandemia, si è posta l'esigenza di interrompere la sospensione del Patto di stabilità, ma si è avvertita l'esigenza di una sua profonda modifica. Nel frattempo, la creazione del *Next Generation EU* ha segnato un almeno momentaneo "*hamiltonian moment*"[50]: per la prima volta è stato fatto debito europeo, con un salto di qualità evidente nella solidarietà europea e un primo embrione di mutualizzazione del debito. Nella riforma del Patto di stabilità del 2024 non si è replicata la possibilità di fare debito comune e non si è andata a creare una capacità fiscale europea.

Il dibattito per la riforma del Patto di stabilità ha preso avvio con la Comunicazione della Commissione del 9 novembre 2022[51] e il compromesso si è raggiunto il 21 dicembre 2023. Dopo i negoziati interistituzionali per il raggiungimento di un accordo tra il Parlamento e il Consiglio, il 30 aprile 2024 sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea e sono entrati in vigore i testi dei tre atti normativi che costituiscono il nuovo Patto di stabilità e crescita[52]. A fronte di una maggiore programmazione, con i nuovi Piani strutturali di bilancio di medio termine, sul modello dei PNRR, vi è stata anche la reintroduzione di clausole numeriche di salvaguardia rigide. Il

---

[49] *Forum* Diseguaglianze Diversità, "Piano Draghi": non ci siamo, ottobre 2024.

[50] Cfr. C. GEORGIOU, *Europe's 'Hamiltonian moment'? On the political uses and explanatory usefulness of a recurrent historical comparison,* in *Economy and Society,* Vol. 51, 1/2021, 138 ss.; G. PITRUZZELLA, *Next Generation Eu, the Principle of Solidarity and the Responsibility of the Member States,* in *Pass. cost.,* 2/2021, 11 ss.

[51] Cfr. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica*, Bruxelles, 9.11.2022 COM (2022) 583 *final*. Cfr., sul punto, A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "hamiltonian moment",* in *Rivista AIC*, 1/2023; F. SALMONI, *Commissione UE e 'nuovo' Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?,* in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2023; G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *Federalismi.it*, 9 agosto 2023.

[52] Il Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; il Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; la Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

vero grande assente, tuttavia, è la creazione di una capacità fiscale dell'Unione europea, senza la quale appare francamente complicato affrontare le nuove sfide che l'Unione europea ha di fronte.

Il c.d. "metodo PNRR" è stato utilizzato anche nel nuovo Patto di stabilità: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si basa, infatti, su una metodologia innovativa incentrata sui piani nazionali. Nel redigere i PNRR, gli Stati membri hanno individuato riforme, investimenti e un cronoprogramma entro cui realizzarli. Ogni Piano si è articolato in *milestone* (traguardi qualitativi) e *target* (obiettivi quantitativi) da soddisfare a cadenza trimestrale o semestrale e ogni Paese sta incassando le rate previste solo al raggiungimento degli obiettivi scritti nel Piano. Questo metodo è, dunque, per sua natura diverso rispetto a quello dei tradizionali programmi europei (come i fondi di coesione o quelli strutturali), che prevedono invece pagamenti a prescindere dai risultati raggiunti. Il metodo è apparso così innovativo e promettente da essere applicato anche alle nuove regole fiscali ed ai Piani strutturali di bilancio di medio termine[53].

La strada da seguire per la futura integrazione europea passa da una replica del sistema di finanziamento che si è visto operare con il *Next Generation EU*, con risorse comuni per finanziare riforme e investimenti contenute nei piani pluriennali. Si rende allora necessario replicare il debito comune europeo[54], evitando di far aumentare quelli nazionali, anche per finanziare le spese necessarie alle sfide che l'Unione europea si trova di fronte, a partire da quelle militari e per le transizioni ambientale e tecnologica.

Quello della *governance* economica europea è un tema complesso e di importanza strategica per il futuro dell'Unione. La *governance* economica dell'UE, oggi basata su norme di disciplina fiscale, necessita di adattamenti che tengano conto delle nuove sfide economiche e sociali. Dopo anni di crisi, la pandemia ha evidenziato l'importanza di un sistema di bilancio europeo che sia in grado di reagire rapidamente e con forza a eventi eccezionali.

Il Patto di Stabilità e Crescita, pur essendo stato uno strumento essenziale per garantire la stabilità, ha mostrato i suoi limiti. Oggi occorre considerare una riforma che permetta agli Stati membri di attuare politiche economiche capaci di sostenere la crescita, ridurre le diseguaglianze e promuovere l'occupazione. Una nuova *governance* dovrebbe inoltre considerare meglio la necessità di investimenti pubblici, specie quelli legati alle transizioni verde e digitale. Solo con un sistema di regole più flessibile e al passo con le esigenze attuali, l'UE potrà realmente diventare un motore di crescita sostenibile e inclusiva.

6. *Conclusioni: quali riforme per l'UE?*

Come si è già visto in questi primi mesi, l'elezione di Trump non potrà che avere conseguenze per l'Unione europea, che può affermarsi una volta per tutte come unione politica oppure rimanere una potenza commerciale mai capace di affermarsi come potenza globale. L'Unione europea è nel suo momento di massima debolezza e tre anni di guerra alle sue porte non sono stati sufficienti ai governi degli Stati membri per un salto di qualità e per assemblare un primo embrione di difesa comune.

L'unico modo che ha l'Europa per fronteggiare le sfide complesse dinanzi a lei è quella di auto-riformarsi. Il processo di integrazione ha fatto salti solo quando incombevano crisi profonde: è successo dopo la caduta del muro di Berlino, con la creazione dell'euro. Solo la pandemia ha

[53] M. BUTI, M. MESSORI, *Il metodo di* Next Generation EU *è valido ma bisogna fare di più per la fiducia nella UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 novembre 2024.

[54] In questa direzione anche il rapporto di M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, settembre 2024. Su tale rapporto, cfr. A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo* Whatever it takes. *Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in *Federalismi.it*, 11 settembre 2024, iv ss.

consentito l'elaborazione del *Next Generation EU,* che ha rappresentato una soluzione di continuità rispetto alle politiche economiche degli ultimi decenni.

Oggi ci si trova, dunque, ancora una volta di fronte a un bivio: si può mantenere il sistema attuale, che certamente ha portato grandi risultati ma ha anche dimostrato i suoi limiti, oppure si può decidere di avviare una fase di riforma per rendere l'Unione più solida, più efficiente e più vicina ai cittadini. L'auspicio è che i leader dell'Unione "abbiano la capacità di guidare e accompagnare un delicato ma ineludibile processo di allargamento dell'Unione, che però deve essere necessariamente preceduto – al contrario di quel che accadde, purtroppo, vent'anni or sono – da una riforma dei meccanismi decisionali dell'Unione, in grado di far compiere loro un salto di qualità"[55].

È necessario per l'Unione europea "fare i conti con la realtà"[56] e la voce della ragione dice nitidamente che converrebbe accelerare il processo di integrazione, a cominciare dal settore della difesa e con strumenti di finanziamento simili al NGEU. Un approccio realistico potrebbe essere quello di accantonare, per ora, le riforme che risultano politicamente proibitive, come la riforma delle istituzioni, e concentrarsi invece su quelle che si potrebbero riuscire a fare nel corso di un tempo non troppo lungo, come la difesa e la politica industriale. I piani di Letta e Draghi sono un buon punto di partenza, ma è necessario selezionare alcune priorità all'interno di quei programmi così vasti, anche e soprattutto tra quelle che rientrano nello scenario dell'attualmente possibile.

Per reagire all'impatto trumpiano, le istituzioni europee devono impegnarsi in scelte chiare che rifuggano da opzioni gradualiste: "anche quando non hanno peccato di 'imprudente' eccesso di prudenza, i leader europei hanno mostrato scarso coraggio nello sfruttare le potenzialità delle iniziative intraprese. Il caso più recente è offerto da *Next Generation EU*: anziché fungere da primo passo sostanziale per costruire una capacità fiscale permanente, è stato derubricato solo a misura *una tantum*"[57]. Il *Bundesverfassungsgericht* ci ha ovviamente messo la zampino, riconoscendo una patente di legittimità al processo di ripresa economica europea solo per la sua veste non permanente, bensì occasionale e funzionale unicamente a finanziare misure emergenziali[58].

È dunque necessario definire chiare priorità da tematizzare nel Consiglio europeo e da porre al centro dell'agenda della Commissione e del Parlamento: utilizzare i rapporti Letta e Draghi come tasselli di una strategia; avviare una politica industriale centrale basata su investimenti in beni pubblici europei innovativi; formare le risorse umane per i processi di transizione verde e digitale; creare un fondo comune per la difesa europea; favorire soluzioni innovative che permettano di superare il criterio dell'unanimità e dei connessi poteri di veto[59].

Fare tutto questo sarebbe ovviamente la soluzione che ci si deve augurare; iniziare quantomeno con una replica del debito comune sul modello del *Next Generation EU* per le spese per la difesa sarebbe un inizio e un segnale forte. Una replica che potrebbe essere ancora configurata come iniziativa *una tantum*, per sfuggire alla necessità di revisionare i Trattati per istituire una capacità

---

[55] N. LUPO, *In vista di elezioni europee decisive, per la forma di governo dell'Unione, e non solo*, cit., 72.

[56] A. PANEBIANCO, *Fare i conti con la nuova realtà*, in *Corriere della Sera*, 13 novembre 2024.

[57] M. BUTI. M. MESSORI, *Ora tocca a voi innescare la svolta UE*, cit.

[58] Cfr., sul punto, A. CONZUTTI, *Dinamiche della costituzione economica europea dopo la crisi pandemica: nuovo che avanza o vecchio che resta?,* in questa Rivista, III, 2024, 1231 ss., spec. 1261. Infatti, secondo la Corte di Karlsruhe, benché i Trattati non prevedano esplicitamente un'autorizzazione all'indebitamento dell'Unione sui mercati, non è comunque implausibile che, in circostanze eccezionali, una simile operazione possa essere realizzata, in virtù dell'art. 311, par. 2, TFUE, al fine di garantire entrate aggiuntive ("altre entrate"), circoscritte a una dimensione *una tantum*, al bilancio europeo. In sintesi, la Corte ha negato che il NGEU possa astrarsi dalla ragione contingente della pandemia e prestarsi a fornire un nuovo paradigma fiscale replicabile in futuro, in linea di continuità con la sua costante giurisprudenza che esclude la compatibilità dell'attuale impianto dei Trattati con la creazione di una stabile Unione fiscale europea.

[59] M. BUTI. M. MESSORI, *Ora tocca a voi innescare la svolta UE*, cit.

fiscale permanente ma, al contempo, stabilizzare in via di fatto il meccanismo del NGEU e orientarlo verso beni comuni europei, come la difesa.

Se è vero che l'emergenza sanitaria, lungi dall'aver innescato un "momento hamiltoniano" per l'Unione europea, può ormai essere interpretata come una finestra di temporanea sospensione dell'ordine economico preesistente[60], una nuova minaccia esistenziale esiste per l'Europa che permette sin d'ora di replicare quel modello.

La Commissione europea ha presentato, il 4 marzo 2025, un "*defence package*" col c.d. piano "ReArm Europe", che nelle intenzioni della Commissione dovrebbe permettere di mobilitare fino a 800 miliardi di euro per la difesa. Il Piano è composto da cinque parti, ma le prime due sono le più importanti: la prima prevede di liberare l'uso di finanziamenti pubblici nella difesa a livello nazionale, attivando la clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita e consentendo, in tal modo, agli Stati membri di aumentare significativamente le loro spese per la difesa senza innescare la procedura per deficit eccessivo[61]. La seconda proposta è un nuovo strumento, chiamato *Safe* (*Security Action for Europe*) e dovrebbe fornire 150 miliardi di euro di prestiti agli Stati membri per investimenti nella difesa[62], sul modello del c.d. "*Sure*" utilizzato durante la pandemia[63]. La Commissione si indebiterà sul mercato e fornirà prestiti agli Stati membri, che dovranno rispettare una serie di condizioni per ottenere i fondi.

Luci e ombre, dunque, nella proposta della Commissione: da una parte, infatti, si tratta di un progetto largamente lasciato in mano ai singoli Paesi, sfuggendo così da quella logica di "comunità" a cui si faceva allusione poc'anzi; dall'altra parte, si introduce un meccanismo simile al *Sure*, anche se non molto esteso. Pare evidente che gli sviluppi costituzionali tedeschi stiano anche stavolta condizionando pesantemente le decisioni europee: come la riforma della *governance* economica del 2011-2013 è stata preceduta dalla revisione costituzionale tedesca del 2009 che ha introdotto il freno al debito, oggi il Piano di riarmo della Commissione, per la gran parte a debito nazionale, sembra ispirato dalla volontà tedesca di rincominciare a fare ingente debito nazionale, anche per riconvertire il proprio settore industriale. È evidente, infatti, che la parte più rilevante del piano della Commissione prevede debito nazionale, mentre sarebbe opportuna la creazione di una comunità europea di difesa, finanziata attraverso debito europeo.

Ai 150 miliardi di prestiti dovrebbero pertanto aggiungersi anche i *grants*, fondi gratuiti per i governi nazionali attraverso debito comune, anche considerando che alcuni Paesi non hanno lo spazio di bilancio necessario per spendere quanto necessario. Inoltre, ci sono ottimi motivi per pensare che il finanziamento a debito comune sia preferibile al debito nazionale, anche perché il debito comune renderebbe più forti gli incentivi al coordinamento e alla spesa comune nei settori

[60] A. CONZUTTI, *Dinamiche della costituzione economica europea dopo la crisi pandemica: nuovo che avanza o vecchio che resta?,* cit., 1264.

[61] Anche su questo versante, già sembrano addensarsi le prime criticità, dato che ci sono due diverse vie percorribili: la prima – sponsorizzata dagli Stati che chiedono maggiore "flessibilità" – è quella di attivare una clausola generale che non distingue tra i 27 Stati membri e, dunque, una sospensione delle regole del Patto di stabilità che vale per tutti; la seconda, invece, è quella – sostenuta dai "falchi" – di attivare singole clausole "nazionali", per cui ogni Paese dovrà richiedere la procedura di esenzione, ammettendo la difficoltà e, quindi, sottoponendosi a un controllo più attento. Tuttavia, spendere solamente può non essere sufficiente se non si è poi d'accordo sul se e come usare i carri armati e i droni presenti nei propri depositi: così S. SILEONI, *Facciamo l'esercito UE con chi ci sta*, in *La Stampa*, 19 febbraio 2025.

[62] Ad esempio: difesa aerea e missilistica, sistemi di artiglieria, missili e sistemi anti-drone; ma anche per soddisfare altre esigenze, dalla mobilità informatica a quella militare.

[63] Pertanto, probabilmente non verrà utilizzato da Germania, Olanda, Finlandia e altri, perché il loro costo del debito è inferiore a quello della Commissione.

strategici[64]. Peraltro, il debito comune permetterebbe di creare una vera e propria capacità di difesa europea, e non di nazionalizzare le spese militari, creando nuove divisioni[65].

In definitiva, appare necessario un vero salto di qualità in tempi così difficili. La sfida ai confini orientali dell'Europa "richiede agli alleati europei del Patto atlantico di agire come una potenza regionale, di agire – secondo la felice metafora di Mario Draghi – '*sempre più come se fossimo un unico Stato*', per essere capaci di far fronte a minacce tradizionali e a quelle di tipo nuovo come sabotaggi o *cyber*-attacchi a infrastrutture strategiche, investendo in progetti comuni sulla ricerca spaziale e l'intelligenza artificiale"[66].

Come ha chiarito Draghi, non si può dire no a tutto: se rifiutiamo il debito comune, il mercato unico, l'unione dei mercati dei capitali, dobbiamo ammettere che non siamo in grado di difendere i valori fondamentali dell'Unione europea. Tuttavia, la nuova situazione internazionale sta mettendo in moto una serie di drastici cambiamenti e l'Unione europea dovrebbe cogliere l'occasione per riformare sé stessa. Peraltro, la spesa militare deve andare di pari passo con la tecnologia[67], e quindi è l'occasione per l'Europea anche per tentare di rimettersi sulla frontiera tecnologica. Per fare questo, dato che la capacità di aumentare il contenuto di innovazione della spesa militare dipende in gran parte dalla possibilità di usufruire delle economie di scala del mercato unico, è necessario favorire integrazioni industriali transfrontaliere e integrare le piattaforme per gli appalti[68].

Si può poi aggiungere che l'Unione europea dovrebbe anche associare la politica sulla difesa al completamento di altri cantieri rimasti sospesi, come l'Unione bancaria e quella dei risparmi e investimenti, oltre, ovviamente, alle riforme istituzionali anche connesse all'allargamento.

In conclusione, facciamo qualcosa ("*Do something, anything*").

[64] Cfr. L. REICHLIN, *L'economia di guerra alla prova*, in *Il Corriere della Sera*, 9 marzo 2025.

[65] Cfr. S. FABBRINI, *Una difesa comune europea non è irrealistica*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 marzo 2025.

[66] L. GIANNITI, *L'Europa che c'è, e quella che potrebbe essere*, in *Aspenia Online*, 21 febbraio 2025.

[67] Cfr. L. REICHLIN, *L'economia di guerra alla prova*, cit.: infatti "il legame tra sovranità nella Difesa e *leadership* tecnologica è particolarmente forte oggi. La guerra moderna si fonda sulla tecnologia: sistemi satellitari sovrani e piattaforme alimentate dall'intelligenza artificiale, in grado di connettere in tempo reale i segnali informativi con l'operatività degli interventi militari, hanno bisogno di una tecnologia che evolve rapidamente e che quindi deve essere sostenuta da un eco-sistema capace di spingere la frontiera della conoscenza". Si pensi alla minaccia di Musk di tagliare Starlink, strumento diventato indispensabile dal punto di vista militare per assicurare la sovranità e l'indipendenza di ogni Paese. A tal proposito, l'UE dovrebbe rendere prioritaria la costruzione di una rete satellitare comparabile a Starlink, ma di proprietà europea.

[68] Così ancora L. REICHLIN, *L'economia di guerra alla prova*, cit.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Antonio D'Andrea

Due aspetti mi paiono rilevanti alla luce delle relazioni e degli interventi di queste due intense giornate di convengo ben organizzate nella magnifica sede di Ca' Foscari dal Prof. Marco Mancini e dal mio caro allievo Alessandro Lauro, ricercatore presso questo Ateneo, nel quale io stesso ho avuto occasione di insegnare in anni lontani grazie alla benevolenza di un "gigante" del diritto pubblico italiano del cui insegnamento serbo preziosa memoria, il Prof. Feliciano Benvenuti. Se mi consentite un ulteriore ricordo personale, al di là dell'amicizia maturata nel tempo con i colleghi Luigi Benvenuti e Carmelita Camardi che ho potuto nuovamente rincontrare in questa occasione, mi fa piacere menzionare anche il Prof. Maurizio Cermel che nei due anni del mio insegnamento veneziano – sul piano personale difficilissimi – mi ha fornito un fondamentale supporto sul piano didattico e scientifico (egli è divenuto, dopo essere stato lungamente docente di diritto ed economia in istituti di istruzione superiore, a sua volta, ricercatore di ruolo dell'Ateneo) e con il quale abbiamo organizzato presso la suggestiva sede di Cà Bottacin (che allora ospitava il Dipartimento giuridico) un interessante convegno dal quale poi è scaturito un bel volume – M. CERMEL (a cura di), *La nuova stagione degli statuti regionali: atti della tavola rotonda. Venezia, 10 maggio 2002, Università Cà Foscari*, CEDAM, Padova 2003 – al quale hanno partecipato autorevoli colleghi costituzionalisti.

Tornando al convegno, credo di dover corrispondere all'invito rivolto a noi tutti, in conclusione della prima sessione dei lavori, dal Prof. Mario Perini, a proposito della necessità di precisare meglio il significato giuridico di *democrazia*, concetto che ovviamente si presta a molteplici analisi e interpretazioni da parte delle altre scienze umane, a partire naturalmente dalla filosofia politica. A me pare che la traduzione sul piano giuridico-costituzionale di "che cosa sia" la democrazia, certo partendo dai principi del costituzionalismo democratico occidentale affermatosi tra la fine del Settecento e la prima metà dell'Ottocento, si possa condensare in alcune caratteristiche specificamente richieste agli ordinamenti che senza titubanza si rifanno a quei principi, certo evoluti nel corso del tempo e anche contrastati negli stessi Stati occidentali laddove, come è noto, si sono accavallati, tra i due grandi conflitti, assetti organizzativi autoritari che smentivano esplicitamente quei presupposti. E, in realtà, di *democrazia* ci si è occupati sempre nella riflessione costituzionalistica mettendo in chiaro, almeno, che un ordinamento democratico: a) riconosce e garantisce i diritti fondamentali della persona (e cioè la loro effettività da far valere anche contro il potere statuale, preesistendo ad esso); b) distingue le funzioni pubbliche, in particolare separando l'indirizzo politico dall'attività giurisdizionale, che va svolta senza una indebita intrusione o un sostanziale condizionamento imposti dal supposto preminente interesse politico; c) richiede la fondamentale legittimazione "dal basso" del potere di governare la comunità, sottoposta a verifica periodica, riconoscendo come decisivo e condizionante il ruolo degli organi rappresentativi della *societas*, a prescindere dallo svolgimento di diretti compiti di governo affidati all'organo parlamentare (il cui *ubi consistam* si esprime nell'attività legislativa). Si potrebbe perciò aggiungere che nella elaborazione del costituzionalismo occidentale ha assunto un ruolo fondamentale tanto il pluralismo politico (che trova riscontro nella composizione delle Assemblee elettive) come pure quello legato alle realtà territoriali infra-statali posto che lo Stato, ancorché unitariamente intesto, non dovrebbe disconoscere differenziazioni interne legate spesso a radicate tradizioni e culture che richiedono tutela e che si considerano meritevoli di sopravvivere (proprio nel nostro Paese non è possibile ignorare lo stesso, peculiare percorso che ha prodotto il raggiungimento dell'unità politica della Penisola italiana). In ogni sull'architettura ordinamentale definita dalla Costituzione – fonte sovraordinata alle altre – si irradia il controllo operato attraverso varie modalità dalla c.d. giustizia costituzionale.

L'altra questione, che costituisce in definitiva *il focus* del convegno, riguarda proprio la "direzione di marcia" intrapresa dalla democrazia italiana nell'ultimo torno di tempo e avviatasi, si potrebbe dire, in coincidenza con il "tramonto" della c.d. prima Repubblica, alla fine degli anni Ottanta e con la "spinta" euro-unitaria che ha generato, come è noto, notevoli modificazioni ai trattati istitutivi della originaria Comunità Economica Europea, giungendosi fino alla costruzione di un ordinamento fortemente integrato tra un numero sempre crescente di Stati che, a parte il passo indietro della Gran Bretagna, non pare in discussione, pur vivendo recentemente, dopo la "sbornia" e le accelerazioni conseguenti al crollo dello "Stato socialista" nell'Europa orientale a seguito del tracollo dell'URSS, stagioni difficili e controverse nelle quali, talvolta, si afferma una sorta di recupero, sul piano politico-ideologico – si potrebbe dire da "destra" – della c.d. sovranità nazionale (che nel frattempo è stata, come è noto, consapevolmente ridimensionata e non solo sul piano economico-finanziario e del potenziamento del mercato unico, ma fortunatamente dalla stessa implementazione dei diritti individuali integrando nel Trattato, dopo Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea).

L'attenzione del Convegno è stata dunque indirizzata su tre distinte e cruciali questioni aperte da iniziative riformatrici in atto nel nostro Paese che sono promosse, almeno nel primo e nel secondo caso, dal Governo in carica e, in linea di massima, sostenute dalla maggioranza parlamentare di riferimento e che dunque sollecitano una attenta disamina proprio sul piano costituzionale perché finiscono per toccare il "cuore" del disegno democratico che accompagna la vigente Costituzione che, nella sua strutturazione, appare in aderenza con l'ortodossia democratico-occidentale prima velocemente richiamata. La prima riguarda l'introduzione del c.d. premierato che contempla l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e un mutamento sostanziale dell'attuale forma di governo parlamentare con tutto quello che ciò comporta a partire dalla contestuale individuazione del capo del Governo e della invariabile maggioranza nelle due Camere; la seconda la realizzazione di forme di regionalismo differenziato per le Regioni richiedenti (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) sulla base di modalità disciplinate dalla contestatissima legge Calderoli (n. 86 del 2024) in massima parte annullata e "riscritta" dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 194/2024 e sulla quale continua a pendere una richiesta di referendum abrogativo dichiarato legittimo – a mio modo di vedere senza troppo costrutto – dall'Ufficio centrale preso la Corte di Cassazione.

La terza questione attiene, in verità, alla complessa riforma dei Trattati europei ipotizzata, tra l'altro in un tempo drammatico nel quale si constata l'ininfluenza europea nello scenario bellico che tocca da vicino il nostro Continente e la stessa alleanza Atlantica nella quale l'Italia è coinvolta in modo strategicamente rilevante, proprio al fine di rendere più agevole e meno macchinoso il funzionamento dell'Unione e i suoi procedimenti decisionali, riforma rispetto alla quale, in particolare dopo l'esito del voto per l'elezione nel giugno 2024 del Parlamento europeo e le collegate difficoltà riscontrate per consentire la formazione della Commissione ancora una volta guidata da Von der Leyen, sembra essere caduta la scure della "non fattibilità" proprio perché l'emergere della prospettiva sovranista sembra riguardare a questo punto anche i due Stati-pilastri del possibile avanzamento unionista, vale a dire la Francia e la stessa Germania nei quali sembrano significativamente mutati gli equilibri politici interni!

Prima di provare a fornire per ciascuno dei tre "blocchi" tematici affrontati nelle distinte sessioni ad essi dedicate una qualche considerazione magari sollecitata dagli interventi ascoltati che hanno toccato molti aspetti a volte, forse, eccessivamente puntuali (con il rischio, a mio avviso, di enfatizzare questioni specifiche, trascurandone altre di ordine più generale che a torto finiscono per disperdersi in tanti rivoli con il rischio di non affrontare problemi di fondo da tempo irrisolti), vorrei ricordare che dall'orizzonte riformatore dell'attuale Governo non si è ritenuto di prendere in considerazione – ed in effetti si sarebbe andati oltre l'assetto che sembra dover assumere la funzione di indirizzo politico in senso stretto – la c.d. riforma della giustizia che tocca

inevitabilmente, per restare alla sollecitazione iniziale di Mario Perini, la linea di confine invalicabile che caratterizza gli ordinamenti democratici occidentali, tra esercizio di potere politico e svolgimento dell'attività giurisdizionale in modo autonomo e indipendente. Da questa specifica angolazione, le scelte costituzionali vigenti appaiono più che adeguate; oltretutto, rispetto alla magistratura ordinaria (la sola toccata dai propositi riformatori propugnati dal Ministro della Giustizia, Nordio attraverso la c.d. separazione delle carriere tra magistrati e pubblici ministeri che dovrebbe produrre la "duplicazione" dello stesso Consiglio Superiore), il dettato costituzionale assicura, almeno in punto di principio, a ciascun magistrato piena garanzia di autodeterminazione nell'esplicazione delle funzioni loro assegnate essendo soggetti individualmente, come noto, "solo" alla legge quale che sia la categoria di appartenenza, inclusi i pubblici ministeri per i quali si prevedono differenti modalità di indipendenza rispetto all'organizzazione dell'ufficio al quale appartengono che risente ovviamente di una inevitabile "gerarchia" interna (artt. 107, quarto comma; 108, secondo comma, 112 Cost.).

Iniziamo allora dalla proposta di abbandonare l'attuale sistema parlamentare in base al quale, come è noto, il Governo nella sua collegialità riceve l'investitura parlamentare, dopo la nomina da parte del Presidente della Repubblica potendo essere sempre sfiduciato da uno dei due rami del Parlamento, organo, quest'ultimo, che, a sua volta, potrebbe essere sciolto dal capo dello Stato anticipatamente rispetto alla conclusione della Legislatura allorché non fosse in grado di esprimere una maggioranza governativa. E ciò per accedere ad una originale forma di democrazia di investitura o, se si vuole, direttamente decidente da parte del corpo elettorale riguardo al vertice del Governo stesso, prevedendo, nel contempo, l'individuazione della contestuale maggioranza parlamentare intrinsecamente e indifferibilmente collegata con un Premier formalmente individuato. Non è il caso di andare oltre per spiegare nel dettaglio il progetto di revisione costituzionale e neppure i presupposti che muovono l'intento del Governo Meloni anche perché su questi aspetti abbiamo ascoltato e potremo leggere i contributi dei relatori, in verità abbastanza critici su questo disegno riformatore che in ogni caso si incammina lungo strade non conosciute dagli ordinamenti occidentali anche quelli che prediligono una forma di governo di tipo presidenziale, alla statunitense e neppure semipresidenziale, alla francese. Mi limito semplicemente a sottolineare come la riforma intrapresa si porrebbe egualmente fuori dallo stesso sistema parlamentare nel quale non si "blinda" nel corso della Legislatura, a differenza di quanto ci si prefigge di introdurre, la maggioranza che sostiene il Governo che, in effetti, può variare *politicamente* rispetto all'esito inziale anche ove fosse determinato – il che potrebbe non accadere – dal corpo elettorale, consentendo la modifica, attraverso differenti modalità, della struttura del Governo a partire dal *Premier* o Cancelliere che sia, i quali in nessun caso ricevono una diretta investitura popolare (ce lo ha ricordato molto bene nella sua relazione Andrea De Petris). Si tratta cioè della, a giusta ragione, celebrata "flessibilità" della forma di governo parlamentare che nel nostro ordinamento ha attenuato eccome, specie dopo l'abbondano della legislazione elettorale proporzionale, gli effetti di un sistema politico cangiante e sgangherato per tante ragioni delle quali è inutile fare menzione (a partire da meccanismi elettorali cervellotici quanto non clamorosamente illegittimi, come inequivocabilmente appurato dal giudice costituzionale a partire dal 2014). Ed ecco che allora più che provare a correggere almeno qualche stortura della formulazione attualmente all'esame, in prima lettura, della Camera, prevedendo una particolare attenzione ad esempio per lo "statuto dell'opposizione", come suggerito dalla professoressa Spataro, a giudizio della quale si dovrebbe realisticamente partire dal prendere atto di una ottenuta "trasformazione" dell'attuale forma di governo, una volta venuta meno la richiesta centralità parlamentare nel tramonto inesorabile del "partito politico" di impostazione novecentesca, mi sembrerebbe più confacente denunciare la consapevole alterazione del parlamentarismo italiano da parte di quanti continuano imperterriti a confondere il piano politico con il quadro costituzionale di riferimento

assecondando, per una ragione o per l'altra, le convenienze momentanee di questo e quel leader e potendo, purtroppo, confidare sulla negligenza o acquiescenza che sia degli stessi organi di controllo (a partire da quelli interni alle Assemblee elettive). Tutto ciò ha finito per consentire illegittimi scostamenti di competenza sbilanciati a favore dell'Esecutivo (in massima parte concentrando in quella sede la produzione normativa) divenuto nel frattempo *dominus* della maggioranza parlamentare. Superfluo aggiungere altro, tutto è noto e purtroppo sembrerebbe pure "digerito"! Il contesto nel quale nasce la proposta del Premierato elettivo è dunque patologicamente viziato e nel merito quella proposta non mi pare correggibile e andrebbe, a mio modo di vedere, almeno in sedi come questa, respinta senza appello per il suo grave deficit, da un lato, teorico, a proposito di caratteri identificativi degli ordinamenti democratici *standard* stante il perseguito ridimensionamento della autonoma vitalità dell'organo parlamentare rispetto all'identificazione di un Premier *dominus* nonché, dall'altro lato, tecnico: si pensi che si arriverebbe al paradosso di "costituzionalizzare" senza alcuna cautela il premio di maggioranza impedendo, in realtà, la legittima individuazione di qualsiasi altro meccanismo elettorale.

Per quanto attiene alla sorte riservata alle autonomie territoriali nell'ordinamento italiano, come pure è stato evidenziato bene da Mario Gorlani nelle valutazioni conclusive della sessione dedicata ad affrontare il tema così come innescato dalle aspre polemiche collegate alla realizzazione del c. d. regionalismo differenziato richiesto da alcune importanti Regioni ordinarie del Nord, così come pure in altre relazioni e interventi, questa questione non si risolve esclusivamente guardando alle relazioni Stato-Regioni ma implica la dovuta considerazione anche degli altri livelli di governo territoriale pure previsti in Costituzione purtroppo relegati o nel dimenticatoio (si pensi alla Città metropolitana) o in una condizione di minorità (si pensi alle Province che non sono state abrogate e i cui organi di governo, tuttavia, restano di secondo grado). Insomma, ci sarebbe da assicurare "vita" non solo alle Regioni e men che meno le polemiche intorno all'autonomia dovrebbero monopolizzare i temi da affrontare per assecondare l'impostazione autonomistica che caratterizza sin dalle origini la democrazia italiana. Specificamente, per non eludere le questioni connesse all'autonomia differenziata, mi preme ricordare ad ogni buon fine, che un conto è l'attuazione del principio costituzionale introdotto con il terzo comma dell'art. 116 in occasione della riforma del Titolo V varata da oltre vent'anni, altro è il percorso procedurale individuato in un modo che ad oggi possiamo certamente definire "sballato" per come ha avuto occasione di statuire recentemente il Giudice costituzionale. Ed ecco che allora quel che bisognerebbe finalmente provare a fare è ipotizzare finalmente un percorso lineare, logico senza eccessi rispetto a quel che si vorrebbe sottrarre allo Stato centrale per conferire alle Regioni richiedenti, in particolare con riguardo all'aumento delle risorse finanziarie da gestire in autonomia da parte di queste ultime, senza perciò far venir meno anche da parte delle Regioni "potenziate" i vincoli solidaristici imposti chiaramente dall'art. 119 Cost. a favore dei territori più sfavoriti sotto il profilo economico, finanziario, sociale. Sembrano ovvietà, ma naturalmente la contrapposizione politica e istituzionale tra l'attuale Governo e le opposizioni come pure, dolorosamente, tra le diverse Regioni – da un lato quelle, a Nord, che chiedono un di più di autonomia e dall'altro lato quelle altre chi si preoccupano di vedere ulteriormente accentuato il divario esistente tra diverse zone del Paese – non contribuisce a cogliere la potenzialità racchiusa nella norma costituzionale prima evocata, banalizzando di per sé la portata "accrescitiva" dell'autonomia legislativa e amministrativa da poter riconoscere alle Regioni ordinarie e trasformandola esclusivamente nella richiesta di risorse da gestire autonomamente (su questo aspetto mi pare che siano state illuminanti le considerazioni di Flavio Guella sull'invarianza finanziaria che, in verità, dovrebbe servire a sgombrare il campo da questa ossessione per il residuo fiscale). Credo, in effetti, che sia concettualmente lontano dal vero chi vuole contrapporre ad una sorta di regionalismo "solidaristico", ormai superato, un regionalismo più aggressivo e

adeguato ai tempi, di tipo "competitivo", che cioè tenga conto dello sviluppo socio-economico raggiunto dai territori, così sclerotizzando il divario tra le Regioni italiane e distinguendo quelle "meritevoli" da quelle zavorrate dalla stessa incapacità di fruire dell'autonomia loro pure accordata. Tutte le Regioni stanno dentro il territorio nazionale e la loro specificità demografica si giustifica partendo non dal reddito pro capite dei territori bensì dalle differenziazioni storico-culturali, certo anche avendo riguardo alla rispettiva collocazione geografica – con tutto quel che implicano, in termini di tutela, le peculiari tradizioni di determinate comunità e delle rispettive minoranze linguistiche – il che ha consentito, come è noto, l'individuazione, sin dai lavori dell'Assemblea costituente, opportunamente di Regioni ad autonomia speciale. Nessuno peraltro può negare e nega che il regionalismo italiano ha avuto uno sviluppo diseguale anche per meriti e demeriti specifici della classe politica di questa o quella Regione come pure delle scelte, più o meno felici, della politica nazionale. Quanto alla "resa" del regionalismo nelle diverse aree del nostro Paese non ne farei perciò una questione antropologica ma, ancora una volta, di segno politico-istituzionale che naturalmente non "assolve" chi ha avuto e continua ad avere la responsabilità evidente di selezionare una classe politica regionale e locale francamente imbarazzante e che tuttavia spesso ha fatto comodo "al centro". Non vorrei oltretutto aggiungere altro rispetto alle modalità stato-centriche, tutte sbilanciate sul ruolo del Governo e le sue cabine di regia previste dalla c.d. Legge Calderoli, perché su questo versante possono ben valere le efficaci statuizioni della Corte, ricordando semmai, e ancora una volta, che il problema più urgente che deve essere affrontato è la piena attuazione del c.d. federalismo fiscale e delle sue ricadute anche in tema di perequazione, al fine di ridurre il divario che rende oggettivamente alcune Regioni prive della possibilità di assicurare fondamentali diritti civili e sociali a chi vive quei luoghi. Vorrei peraltro ricordare partendo, ancora una volta, dall'alto al fine di definire al meglio la tipologia delle relazioni istituzionali tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali, che perseguire, come ci ricorda il giudice costituzionale ben da prima delle riforma costituzionale del 2001, la leale collaborazione tra i vari livelli di governo implicati in alcuni ambiti, in genere gestionali-amministrativi, è cosa ben diversa dall'applicazione del principio costituzionale della c.d. sussidiarietà benché, in entrambi i casi, si debba pur sempre partire dalla individuazione esatta della sfera di competenza riservata tanto allo Stato quanto alla Regione. Da un lato, infatti, la leale collaborazione presuppone una collaborazione che non si traduce mai in una condivisione assoluta della deliberazione da assumere (altrimenti si parlerebbe di intesa, vale a dire della fusione degli intenti tra i soggetti coinvolti) e dall'altro la chiamata in sussidiarietà implica l'incapacità del livello di governo in prima battuta competente – e che non cessa di restare competente da lì in avanti – di assolvere il compito ad esso assegnato: si tratta proprio dello schema contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost. a proposito dell'intervento del Governo per assicurare, in particolare, la «tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali». Semmai, rilevo che nelle interessanti relazioni che abbiamo ascoltato in tema di ordinamento degli enti territoriali ci si è dimenticati di ricordare come tra i principi supremi della nostra Costituzione assume un ruolo fondamentale – quanto il riconoscimento dell'autonomia – «il più ampio decentramento amministrativo» (art. 5 Cost.) che rappresenta ovviamente anche un modo per avvicinare lo Stato centrale ai reali bisogni delle comunità locali. Anche questa inclinazione contribuisce a fornire una caratterizzazione della Repubblica italiana, una e indivisibile, ma orientata a considerare necessario esplicare le proprie funzioni più da vicino che da lontano.

All'inizio della seconda sessione del nostro convegno si è discorso della prospettiva di revisionare i Trattati e la Governance dell'Unione europea: ho già immediatamente avvertito che, a mio avviso, un ripensamento della "apertura unionista", che innegabilmente servirebbe per uscire dalla clamorosa impasse nella quale si trova l'Unione rispetto agli scenari drammatici che

investono non solo un pezzo del nostro Continente, chiamando in causa la tenuta della democrazia occidentale, così come l'abbiamo conosciuta a partire dal secondo dopoguerra, non sembra ipotesi realistica. Ciò in conseguenza di forti spinte nazionali, non solo con riguardo alla gestione di alcune politiche (penso a quelle migratorie e agli obiettivi collegati al raggiungimento di innovazioni tecnologiche nel nome della c.d. sostenibilità), ma delle stesse opzioni di difesa comune (a partire dal ruolo da riconoscere all'Alleanza Atlantica). Da un lato, dunque, le esigenze di accelerare la revisione dei Trattati così da promuovere il mutamento dei processi decisionali in chiave di maggiore integrazione tra gli Stati per favorire la "presa di posizione" dell'Unione nello scenario mondiale, che corre velocemente sul piano del progresso tecnologico – così come sottolineato, con una forte dose di idealismo europeista, da Antonio Iannuzzi – e, dall'altro lato, il dover prendere atto di un'egoistica montante visione nazionalistica da parte degli Stati, preoccupati di sviluppare politiche interne in termini di autosufficienza (a partire dalle fonti energetiche e dalla capacità di difendere i propri confini da possibili aggressioni esterne), così come messo bene il luce da Raffaele Torino. Francamente le considerazioni, per certi versi amare e tuttavia realistiche, di quest'ultimo mi sembrano quelle destinate ad imporsi e ad evitare perciò qualsiasi revisione dei Trattati che vada nel senso di abbandonare la regola dell'unanimità quale volano per assumere rilevanti decisioni di indirizzo politico eurounitario. Non mi sfugge neppure la critica serrata alla Governance europea, specie in tema di politica monetaria che ci riguarda direttamente, mossa da Andrea Pisaneschi, che in verità considera salvifico il ruolo che ha saputo svolgere la Banca Centrale Europea in particolare per fronteggiare l'emergenza pandemica e i momenti successivi ad essa, che mi pare si sia dichiarato non favorevole a qualsiasi iper-regolamentazione degli standard comuni e al mantenimento, viceversa, di forme di *soft law* per assicurare un adeguato ma non rigido strumentario a disposizione della Banca europea al fine di scegliere di volta in volta cosa è opportuno fare per garantire crescita economica e sviluppo tecnologico che, come singoli Paesi (e come banche nazionali), non saremmo, in ogni caso, in grado di assicurare stante le ben altre dimensioni di Paesi quali la Cina e gli stessi Stati Uniti sul piano della concorrenza oramai divenuta globale. Anche solo per queste ragioni consiglierei allora più che guardare alla ulteriore implementazione dei compiti e delle modalità operative dell'Unione, di continuare a sottolineare gli straordinari progressi ottenuti non solo in chiave economico-finanziaria ma di garanzia effettiva di diritti e libertà per le persone "in carne ed ossa" ben oltre il mercato unico che asseconda ovviamente la iniziale impostazione cooperativa del Trattato di Roma. Risulta, difatti, inevitabile avvertire come una maggiore "politicizzazione" delle scelte assegnate all'Unione e sottratte del tutto agli ordinamenti statuali finisca per avere un'inevitabile ripercussione sulla tipologia delle (scarse) risorse da impiegare sul piano interno – la spesa pubblica – per quel che resta da fare sul piano nazionale e, viceversa, per sollecitare un più attento controllo europeo dei "parametri" da rispettare – il rapporto tra debito nazionale e prodotto interno lordo – necessario, alla fine, a mantenere "vivo" e conveniente per tutti (non solo per gli Stati come il nostro con un rilevante debito pubblico dal quale ci si chiede di rientrare) il mercato unico e la stessa moneta comune. Più si integra e si politicizza l'Unione più diventa inevitabile interrogarsi sulle modalità che possono condurre a scelte comuni, il che rende davvero difficile ipotizzare, almeno in questo lasso di tempo, la fuoriuscita dall'assetto intergovernativo nonostante l'attivismo del Parlamento europeo e della stessa Commissione e la stessa volontà manifestata, almeno quando ci si trova a Bruxelles e si indossa necessariamente la "casacca europea", dai governanti di quasi tutti gli Stati nazionali e certamente anche dalla nostra attuale Presidente del Consiglio. Dunque è questo il tempo di non rinnegare l'europeismo che caratterizza le scelte costituzionali di fondo del nostro Paese evitando, a mio avviso, ulteriori fughe in avanti posto che non si può pensare di poter saltare il fosso della politica nazionale dalla quale muove inevitabilmente, Stato per Stato, la politica eurounitaria oggi più di ieri.

Concludo riguardo al c.d. pessimismo degli anziani rispetto ai sogni dei giovani colleghi evocato da Raffaele Torino: è evidente a tutti che il sogno, anche quello più piacevole e desiderato, diventa pericoloso solo se fa perdere, a meno che non si continui a dormire, del tutto il senso della realtà. Non fa bene vivere in una realtà fittizia custodita nella propria mente poiché, una volta risvegliati dal sonno, occorre saper cogliere la realtà per quella che è, adattandosi ad essa. La speranza è un'altra cosa ed è il propellente necessario per cambiare il reale che esiste ma non piace. È naturale, dunque, che per far questo ci voglia energia, appunto quella che posseggono i giovani e, tuttavia, saper ascoltare talvolta cose che non piacciono ma esistono può essere loro utile per andare avanti al meglio.

ELENCO DEGLI AUTORI DEI CONTRIBUTI

CORRADO ANTONUCCI
Dottorando di ricerca in diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza-Università di Roma

ELENIO BOLOGNESE
Dottorando di ricerca in diritto ed economia
Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria

GIULIO CASILLI
Dottorando di ricerca in diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

CARLO ALBERTO CIARALLI
Ricercatore di diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara.

CARLO COLAPIETRO
Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi Roma Tre

ANDREA CONZUTTI
Assegnista di ricerca in diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Trieste

ANTONIO D'ANDREA
Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Brescia

LAVINIA DEL CORONA
Assegnista di ricerca in diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Milano

ANDREA DE PETRIS
Ricercatore di diritto pubblico comparato
Università degli Studi Internazionali di Roma

ALLEGRA DOMINICI
Dottoranda di ricerca in Global Studies: economy, society and law
Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

ALBERTO AMBROGIO GALLI
Dottorando di ricerca in diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

PAOLO GIOVARRUSCIO
Dottore di ricerca in diritto costituzionale e pubblico
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

MARIA CHIARA GIRARDI
Ricercatrice di diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Napoli Federico II

MARIO GORLANI
Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Brescia

GIAMMARIA GOTTI
Assegnista di ricerca in diritto costituzionale e pubblico
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

FLAVIO GUELLA
Professore associato di diritto costituzionale e pubblico
Università degli studi di Trento

ORNELLA SPATARO
Professoressa associata di diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Palermo

GIULIA SULPIZI
Dottoranda di ricerca in diritto, mercato e persona
Università Ca' Foscari di Venezia, *Université Sorbonne Paris Nord*

SVEVA TRONCONE
Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione Europea
Università degli Studi di Napoli Federico II

MICHELA TUOZZO
Ricercatrice di diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Napoli Federico II

Questo fascicolo speciale raccoglie le relazioni e gli interventi del convegno "In nome di quale democrazia? Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa", svoltosi a Venezia nei giorni 18 e 19 dicembre 2024. L'idea di fondo del Convegno era quella di riflettere su come si presentino oggi le forme del potere istituzionale e quali potrebbero esserne gli sviluppi futuri. In particolare, tre sono stati gli snodi principali, riprodotti nelle sessioni del Convegno: l'assetto della forma di governo italiana, anche con sguardo comparatistico su modelli stranieri a noi prossimi; la configurazione dello Stato regionale ed il futuro dei diversi livelli di governo territoriale in Italia; la struttura delle istituzioni europee, anche in relazione alla governance di specifiche aree di azione politica. Insomma, l'intento era cogliere l'organizzazione del potere in senso lato, sia partendo "dal basso", cioè dagli enti territoriali minori, sia "dall'alto", cioè dall'Unione Europea, domandandosi se e in che misura esso possa dirsi democratico. In concreto, l'evento si è rivelato un'ottima occasione per dare la parola a giovani studiosi, selezionati sulla base di abstract a seguito di una call for papers*, secondo una formula agile, ma volutamente e fortemente dialogica. Gli esiti si mostrano plurali e sfaccettati e ben consegnano la grande complessità del presente, che impone non solo di riflettere e analizzare l'esistente, ma di immaginare possibili scenari a venire.*

CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892