

POTERI D'INDIRIZZO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E LEALE COLLABORAZIONE. QUALI PROSPETTIVE PER I RAPPORTI INTERNI ED ESTERNI DEL VERTICE MONOCRATICO DELL'ESECUTIVO?*

di Luca Dell'Atti**

Sommario. 1. Introduzione. La direttiva della presidente del Consiglio 23 ottobre 2023. – 2. Il potere d'indirizzo del presidente del Consiglio fra organizzazione costituzionale dei rapporti endogovernativi ed effettività della *leadership* politica fra guida e mediazione. – 3. Leale collaborazione e deflazione del contenzioso costituzionale: il ruolo delle relazioni intergovernative nell'esercizio della funzione legislativa. – 4. Uno sguardo in prospettiva: relazioni intergovernative e legittimazione dei leader fra autonomia differenziata ed elezione diretta del presidente del Consiglio.

318

1. Introduzione. La direttiva della presidente del Consiglio 23 ottobre 2023. La direttiva della presidente del Consiglio 23 ottobre 2023 (G.U. 250 del 25 ottobre 2023) ha razionalizzato l'attività istruttoria del Governo finalizzata all'esame delle leggi regionali allo scopo di evitarne l'impugnativa statale mediante preventivi negoziati con la Regione interessata tesi all'assunzione, da parte di questa, di impegni relativi alla modifica delle normative ritenute incostituzionali. In particolare, il principale obiettivo della direttiva è, secondo l'art. 2, lett. b), quello di «creare le condizioni per sciogliere, ove possibile, i dubbi di legittimità costituzionale delle leggi regionali e provinciali attraverso forme di coordinamento tra lo Stato e la regione o la provincia autonoma e, qualora ciò non risulti possibile, assicurare un tempo adeguato al fine di consentire un confronto politico con la regione o la provincia autonoma interessata. Tale confronto dovrebbe mirare a individuare soluzioni conciliative, da concretizzarsi con un impegno, da parte regionale o provinciale, ad apportare le modifiche normative necessarie a ricondurre la legislazione regionale o provinciale a conformità con il quadro costituzionale con la sollecitudine resa indispensabile dall'esigenza di evitare che, nel frattempo, abbiano a prodursi effetti non conformi con il predetto».

A questi fini, la direttiva predispone un dettagliato procedimento che prevede, in estrema sintesi: l'analisi della legislazione regionale da parte di ciascun ministero, la segnalazione al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie delle ipotesi di presunta incostituzionalità; la deliberazione del Consiglio dei ministri; l'avvio dei relativi negoziati con la Regione interessata; l'eventuale impegno di questa (sottoscritto dal relativo presidente) a riportare la normativa censurata in coerenza con la Costituzione. Questo iter è sottoposto a una tabella di marcia piuttosto serrata, necessaria a evitare che, nelle more del suo svolgimento, spiri il termine di cui all'art. 127 Cost. per impugnare la legge regionale avanti la Corte costituzionale.

Con la citata direttiva, dunque, è stato esercitato il potere, spettante al presidente del Consiglio *ex art.* 95, c. 1 Cost., di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo attraverso la promozione e il coordinamento dell'attività dei ministri. L'invito a ciascun

* Sottoposto a referendum.

** Ricercatore di Diritto costituzionale – Università di Bari Aldo Moro.

ministro di attivarsi per individuare strutture e personale competenti a svolgere la relativa istruttoria è il punto di partenza del procedimento, necessario a farlo operare in concreto. Vengono, inoltre, valorizzati il ruolo di coordinamento del Dipartimento (e, per estensione, del ministro) per gli affari regionali e il ruolo decisivo del Consiglio dei ministri, cui comunque spetta la formale deliberazione sul ricorso alla Corte costituzionale.

Fra i vari profili d'interesse per la costituzionalistica dettati dalla direttiva, se ne affrontano in questa sede due. Il primo (di cui si discorre nel §2) riguarda il potere d'indirizzo del presidente del Consiglio, funzionale all'unificazione delle molteplici e differenziate forme di responsabilità politica assunte dai ministri, nonché, dunque, alla centralità del principio collegiale nell'organizzazione endogovernativa. Il secondo (cui è dedicato il §3) attiene alla dinamica prevalentemente informale e intergovernativa della leale collaborazione, qui intesa come insieme di moduli di condotta utili a scansare il contenzioso costituzionale. Poiché la sostanza dei rapporti Stato-Regioni si svolge, in larghissima parte, attraverso canali intergovernativi, torna in rilievo la posizione costituzionale dell'organo presidente del Consiglio. L'analisi della direttiva, dunque, è invero occasione per muovere considerazioni più profonde, legate al contesto ove essa è destinata a muoversi, vale a dire la trama di relazioni endogovernative e intergovernative che attraversa l'organo presidente del Consiglio. Del possibile impatto su questa trama relazionale dell'attuazione dell'autonomia differenziata e della riforma costituzionale del "premierato elettivo" si discute, infine, nell'ultimo paragrafo.

2. Il potere d'indirizzo del presidente del Consiglio fra organizzazione costituzionale dei rapporti endogovernativi ed effettività della leadership politica fra guida e mediazione. Tradizionalmente, il Governo della Repubblica è descritto in dottrina come organo complesso, poiché, seguendo l'art. 92, c. 1, Cost., strutturato in diversi organi (ministri, presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri), il terzo dei quali consiste nella riunione dei primi due. Tale complessità, tuttavia, emerge più che sul piano della sua struttura interna su quello dei rapporti fra gli organi che lo compongono, vale a dire il fluido e non sempre lineare intreccio dei tre principi che, cennati all'art. 95 Cost. e più puntualmente disciplinati dalla l. n. 400/1988, ne presiedono al funzionamento: monocratico, collegiale e individuale. Il primo riguarda l'area di responsabilità autonoma del presidente del Consiglio, il secondo le funzioni di spettanza consiliare, il terzo la sfera di responsabilità di ciascun ministro quale vertice politico del dicastero cui è preposto.

Circa le modalità di accomodamento dei tre principi fra loro, con speciale riguardo al rapporto di autonomia o strumentalità fra principio monocratico e collegiale, non v'è concordia in dottrina: parte di essa evidenzia la natura eminentemente funzionale del primo rispetto al secondo¹, mentre altra la specificità e peculiarità del ruolo di impulso delle funzioni

¹ È la posizione maggioritaria, espressa con tempi e tonalità diversi: risalentemente v. F. Cuocolo, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1959; G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; P.A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1975; A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981. Recentemente, pur dando atto dell'inspessimento dei poteri monocratici del presidente del Consiglio, I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Napoli, 2018; A. Pajno, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2022, 4279 ss. Fra gli elementi cui diversa dottrina fa riferimento per motivare l'irrobustimento del ruolo del presidente del Consiglio, specialmente nei confronti dei ministri, è la sempre maggiore incidenza dell'assetto sovranazionale dell'Ue sulla forma di governo interna: cfr. N. Lupo, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. Cassese, A. Melloni,

presidenziali di promozione dell'attività dei ministri².

Le due diverse ricostruzioni rispondono, in linea di massima, alle due ipotizzabili configurazioni del ruolo del presidente del Consiglio, inteso come «mediatore» o come «guida»³. La prima delle richiamate opinioni sembra, tuttavia, la più logica, poiché restituisce un'immagine complessiva del funzionamento del Governo ove l'allocatione delle varie attribuzioni e le loro sovrapposizioni garantiscono l'ordinato operare dell'organo nel suo complesso: se fra principio collegiale e individuale esiste un rapporto chiaramente gerarchico, dovendo ciascun ministro, nell'esercizio delle sue funzioni direttive del relativo dicastero, aderire agli indirizzi contenuti nella politica generale del Governo di spettanza consiliare, il rapporto fra principi collegiale e monocratico sembra piuttosto atteggiarsi in termini di strumentalità. È, infatti, proprio il potere presidenziale di promuovere e coordinare l'attività dei ministri per mantenere l'unità dell'indirizzo governativo a rendere effettiva la centralità del principio collegiale. Sarebbe questa, in definitiva, l'autentica sostanza della funzione di direzione della politica generale del Governo che l'art. 95, c. 1, Cost. attribuisce al presidente del Consiglio.

Proprio perciò, è certo e in dottrina pacifico che sia data una qualche differenza fra il presidente del Consiglio e gli altri componenti il collegio, normalmente argomentata sulle diversità che ne descrivono l'assunzione della carica e la sua cessazione: il procedimento di formazione del Governo – seguendo le regole scritte e non scritte che lo disciplinano – scandisce due distinti momenti (e atti) per la nomina, da parte del capo dello Stato, del presidente del Consiglio e dei ministri, la quale seconda è mediata dal potere di proposta spettante al presidente del Consiglio; le dimissioni del presidente del Consiglio, poi, determinano la caduta dell'intero Governo e, dunque, di ciascun suo componente, siano esse doverose, in quanto determinate da un atto parlamentare che dia atto dell'assenza del rapporto di fiducia, o discrezionali, conseguenti all'informale constatazione del venire meno della maggioranza.

Al presidente del Consiglio difetta, come noto, il potere di nominare direttamente i ministri, nonché, anche indirettamente, quello di revocarli, poteri che invece spettano al primo ministro di altri e più razionalizzati sistemi parlamentari. Egli, d'altra parte, è in grado di condizionarne l'assunzione dell'ufficio, sebbene il potere di nomina spettante al capo dello Stato abbia in diverse occasioni dimostrato di non essere meramente rituale⁴, e la relativa perdita, sebbene solo tramite il drastico e suicida atto della rimessione del mandato.

Tali circostanze, insomma, non fanno del presidente del Consiglio un superiore gerarchico dei ministri ma rimettono l'effettiva sua capacità di incidenza nelle scelte di cui si tratta a elementi congiunturali prevalentemente dipendenti dal contesto politico in cui il presidente di turno si trova a operare. A titolo esemplificativo, si può richiamare la circostanza in cui il

A. Pajno, op. ult. cit., 6471 ss.; L. Cappuccio, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in questa *Rivista*, 1, 2020.

² Così A. Manzella, *Il Presidente che "promuove" (art. 95, primo comma, Cost.)*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400/1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2020, 28 ss.

³ Si tratta di un'oscillazione tipica. Torna molto recentemente a discuterne F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023.

⁴ Il riferimento è ai noti casi di rifiuto del capo dello Stato di nominare un ministro proposto dal presidente del Consiglio incaricato. Fra essi, la più recente e significativa per le sue peculiarità, è il rifiuto del presidente Mattarella di nominare il prof. Savona ministro dell'economia e delle finanze del governo Conte I, sulle cui particolarità si è scritto molto. Fra i vari, v. A. Morelli (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, Napoli, 2018.

presidente sia il *leader* riconosciuto della coalizione di governo, che allora sarà verosimilmente stabile e abbastanza coesa, ovvero la diversa circostanza in cui sia scelto dai partiti all'esito di complesse mediazioni post-elettorali per garantire i reciproci equilibri interni, come nel caso di una coalizione estemporanea⁵.

È coerente con (e conseguente a) quest'ordine delle cose che al presidente del Consiglio difetti altresì un potere direttivo in senso tecnico, cioè consistente nella facoltà di impartire ai ministri ordini giuridicamente vincolanti tipici del rapporto gerarchico che connota i rapporti interni alla pubblica amministrazione. Secondo la dottrina, infatti, il presidente del Consiglio è titolare del potere di direttiva mediante cui esercita la funzione di direzione della politica generale del Governo, che, tuttavia, è privo di giuridica vincolatività⁶. Allo stesso tempo, egli sarà però in grado di imporsi sui ministri per ragioni di solidità della *leadership* (come nei governi politici incentrati su di un partito guida) e/o di particolare autorevolezza (come dei governi tecnici).

In ogni caso, di nuovo, la possibilità di effettivo condizionamento delle attività ministeriali da parte del presidente del Consiglio dipendono dalla capacità di questo di farsi perno di sintesi del sistema. E questa capacità —s'intenda— assai di rado dipende da caratteri personali di chi occupa *pro tempore* la carica⁷, ma è più spesso condizionata dalle caratteristiche del sistema politico, con speciale riguardo alla stabilità o meno di certe convenzioni, che, create e rispettate dai partiti, integrano il paradigma delle norme giuridiche scritte e consuetudinarie⁸. Così erano quelle legate alla centralità della Dc e alla *conventio ad excludendum* nei confronti del Pci nella cd. prima Repubblica e quelle legate al bipolarismo dell'alternanza nella cd. seconda Repubblica. Si trattava, in entrambe le esperienze, di *asset* convenzionali in grado di incidere sulle forme di legittimazione del presidente del Consiglio, proveniente dalla Dc e non coincidente col suo segretario sino all'avvento degli anni '80, coincidente col capo della coalizione che aveva «vinto» le elezioni a partire dagli anni 2000. Pur con queste rilevanti diversità, a intermediare l'espressione elettorale con la selezione della persona chiamata a guidare il gabinetto, ha sempre operato l'accordo fra partiti (pre o post elettorale che fosse), cosicché la dimensione partitico/rappresentativa del sistema politico-costituzionale è sempre stata determinante per le vicende del vertice dell'esecutivo e, dunque, per i destini dell'esecutivo stesso. Insomma, il rapporto che formalmente intercorre fra i tre principi che regolano il funzionamento interno dell'organo Governo trova il suo versante sostanziale nel rapporto fra presidente del Consiglio e partiti di governo.

Tanto doverosamente ricostruito, può ora inquadrarsi la direttiva 23 ottobre 2023 nell'ambito delle attribuzioni spettanti al presidente del Consiglio a norma di legge e Costituzione, anche in considerazione delle disposizioni richiamate nel preambolo della direttiva, fra cui meritano di essere menzionati: gli artt. 95, c. 1, 123, c. 2 e 127, c. 1, Cost.; gli artt. 2 e 5, l. n. 400/1988;

⁵ Molte le ricostruzioni sul profilo pratico-sostanziale di funzionalità del nostro sistema costituzionale. Per la completezza e l'ampio tributo alle vicende politiche si rinvia a S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, II ed., 2017.

⁶ Fra i molti, v. E. Catelani, *Art. 95*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. II, 1836 ss.; R. Cherchi, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, 3, 135 ss.

⁷ Eppure, in dottrina si è sostenuto che gli "*accidents of personality*" sarebbero determinanti nello studio effettivo degli organi monocratici: cfr. A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 17 settembre 2018.

⁸ Sulla loro rilevanza S. Staiano, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. Musella (a cura di), *Il governo in Italia*, Bologna, 2019, 30 ss.

la l. n. 87/1953.

Scandagliando le citate disposizioni della l. n. 400/1988, relative al riparto di competenze interne fra Consiglio dei ministri e presidente del Consiglio, è possibile individuare diverse attribuzioni rilevanti per il caso esaminato: fra quelle consiliari, viene in rilievo l'art. 2, c. 3, lett. d), che sottopone alla deliberazione del Consiglio «gli atti di sua competenza previsti dall'art. 127 Cost. e dagli statuti regionali speciali in ordine alle leggi regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano», vale a dire gli atti relativi al potere governativo di ricorrere in via principale alla Corte costituzionale per attivarne il sindacato di costituzionalità. Con riguardo, invece, all'art. 5, sembrano venire in rilievo le disposizioni secondo cui il presidente del Consiglio «esercita le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87» (c. 1, lett. f)), «indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri» (c. 2, lett. a)), «promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (c. 3, lett. b)).

È opportuno segnalare che l'art. 5, l. n. 400/1988 classifica le attribuzioni presidenziali in tre categorie: quelle di cui al c. 1, esercitate «a nome del Governo», quelle di cui al c. 2, esercitate «ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione», quelle di cui al c. 3, esercitate «direttamente o conferendone delega ad un ministro». Dunque, il primo comma riguarda le funzioni che il presidente svolge quale rappresentante formale dell'esecutivo, esternando l'esito di deliberazioni consiliari e curandone i relativi adempimenti; si tratta, perciò, di attribuzioni strettamente funzionali a rendere concreto ed effettivo il *decisum* collegiale. Il secondo comma riguarda la sfera di responsabilità propria del presidente del Consiglio inteso quale direttore della politica generale del Governo. In esse emerge, in effetti, un *quid pluris* rispetto al *decisum* collegiale, che consiste nel potere presidenziale di promuovere e coordinare l'attività dei ministri, tuttavia, in ogni caso, finalizzato al mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo. Si tratta, dunque, di quelle attribuzioni che fanno del presidente del Consiglio lo snodo funzionale del Governo nel suo complesso, la cui *ratio* è da rinvenirsi nell'esigenza di comporre la responsabilità individuale dei ministri con quella collegiale, negli specifici termini dell'aderenza dell'attività ministeriale ai deliberati consiliari. Infine, il terzo comma riguarda le attribuzioni attinenti alla sfera più autonoma di attività del presidente del Consiglio, cioè meno riconnessa a quelle collegiali.

Ricostruendo le attribuzioni cui la direttiva 23 ottobre 2023 sembra inerire, si può dire che essa sia finalizzata alla razionalizzazione dello svolgimento delle funzioni consiliari relative al contenzioso Stato-Regioni avanti la Corte costituzionale avente a oggetto l'esercizio del potere legislativo, rispetto alle quali le funzioni presidenziali si qualificano come strumentali. E, infatti, con riferimento alla possibilità di evitare di ricorrere alla Corte che la direttiva indirizza i ministri a valutare, *ratione materiae*, le possibili lesioni della Costituzione perpetrate dalla legislazione regionale. Tuttavia, proprio poiché si tratta di prevenire ed evitare il conflitto processuale con le Regioni e non di innescarlo, la direttiva in commento pare richiamare anche lo spazio di autonoma agibilità di cui il presidente del Consiglio gode nella gestione dei rapporti inerenti l'articolazione territoriale della Repubblica, che si svolgono prevalentemente attraverso canali intergovernativi.

Mentre all'analisi di questo assetto relazionale sarà dedicato il paragrafo che segue, per ora può concludersi che la direttiva commentata sia coerente con la sistemazione legislativa dei rapporti interni all'organo Governo; che, dunque, sia, più a monte, coerente con lo spirito costituzionale che colloca al centro dell'organizzazione governativa il Consiglio dei ministri e qualifica il momento monocratico in termini prevalentemente strumentali a quello

collegiale. E, del resto, non avrebbe potuto disporre diversamente, al Consiglio spettando, per legge, la deliberazione circa l'attivazione in via diretta del sindacato di costituzionalità. Altro è discorrere intorno alla prognosi di efficacia della direttiva in commento, che risponde – come ricordato – non già a un'inesistente dimensione gerarchica dei rapporti fra presidente del Consiglio e ministri ma a una dimensione prevalentemente persuasiva, funzione di dinamiche più politiche che giuridiche, rispetto alle quali l'analisi strettamente normativa non può che arrestarsi a tali osservazioni.

3. Leale collaborazione e deflazione del contenzioso costituzionale: il ruolo delle relazioni intergovernative nell'esercizio della funzione legislativa. Come evidenziato, l'obiettivo della direttiva 23 ottobre 2023 è deflazionare il contenzioso costituzionale Stato-Regioni prevenendo le ipotesi di ricorso statale avverso leggi regionali. A tal fine vengono attivati procedimenti negoziali con le Regioni interessate tesi a espungere dalla legislazione regionale gli elementi di supposta lesione della Costituzione e, in particolare, delle competenze statali. Si tratta, com'è evidente, di moduli negoziali chiamati a incidere, per tramite della negoziazione intergovernativa, sull'esercizio della funzione legislativa, in qualche misura flettendo l'ordine costituzionale dei rapporti fra legislativo ed esecutivo e fra Stato e Regioni.

È questo il carattere tipico dei moduli in cui trova espressione la leale collaborazione, nel tempo divenuta principio cardine del funzionamento del nostro sistema multilivello, pur essendo sempre stato testualmente estraneo alla lettera costituzionale: l'originario titolo V era costruito attorno al canone separatista delle competenze, tuttavia delineando per lo Stato un ruolo «tutorio»⁹, di cui la competenza legislativa regionale solo concorrente, la funzione statale d'indirizzo e coordinamento e il controllo governativo preventivo sulle leggi regionali erano i caratteri principali; la riforma del 2001, dal canto suo, pur avendo espunto tali elementi e aperto i rapporti Stato-Regioni a dinamiche maggiormente paritarie, ha mancato l'occasione di codificare la leale collaborazione quale principio generale di funzionamento dei rapporti in commento¹⁰, nonché, soprattutto, i relativi canali organici e procedurali di attuazione (su tutti la riforma in senso territoriale del Senato), creando non poche difficoltà esegetiche circa l'avvenuta adesione o meno del regionalismo italiano ai caratteri propri del federalismo cooperativo.

Al contempo, la crescente confusione conseguente alla riscrittura dell'art. 117 Cost., la conservazione della competenza concorrente e il generalizzato ampliamento di ambiti materiali di competenza regionale hanno incrementato le occasioni e la rilevanza dei casi in cui l'«inestricabile intreccio di interessi» sovrappone le competenze statali e regionali in modo difficile da sciogliere, rendendo necessaria la flessione del riparto costituzionale di competenze. Si pensi alle competenze finalistiche, all'attrazione in sussidiarietà, al concorso di competenze: tutti casi ricostruiti in via quasi pretoria dalla Corte costituzionale, che vi ha posto a presidio il principio di leale collaborazione, il più delle volte con funzione compensativa per la perdita di spazi di competenza da parte delle Regioni¹¹.

⁹ Il noto riferimento è ai molti scritti in materia di A. D'Atena. Per la capacità riassuntiva si rinvia qui al suo *Diritto regionale*, Torino, 2022, V ed., *passim*.

¹⁰ Con la riforma del 2001, il principio ha fatto bensì la sua comparsa nel testo costituzionale, ma solo all'art. 120 come uno dei principi cui il legislatore statale è tenuto a ispirarsi nel disciplinare i poteri sostitutivi dello Stato.

¹¹ Su questi temi v. E. Buoso, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1, 2008, 61 ss.; C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 455 ss.

Di questo principio, la Corte, già prima della riforma del titolo V, rinveniva il fondamento costituzionale nell'art. 5 Cost.¹²: coerentemente con quanto a più riprese sostenuto in dottrina, l'obbligo costituzionale di esercitare collaborativamente le competenze distribuite dal titolo V deriva dalla necessità di contemperare le esigenze di uniformità e differenziazione sottese ai principi di unità e autonomia di cui alla citata disposizione¹³.

Ebbene, nella «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»¹⁴, in grado di portare la leale collaborazione nella dinamica fisiologica delle aule parlamentari e dell'*iter legis*, «da sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni»¹⁵ resta la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, costituita presso la presidenza del Consiglio, ove i rappresentanti del Governo e degli esecutivi regionali si incontrano per svolgere le molte attività collaborative (sotto forma di parere, intesa e accordo) imposte dalla legge o da essi ritenute opportune. Le relazioni intersoggettive fra Stato e Regioni, insomma, passano prevalentemente dal forum in cui il presidente del Consiglio (di solito delegando il ministro senza portafoglio per gli affari regionali) fronteggia i presidenti di Regione (alle volte sostituiti da membri delle relative Giunte): sono, cioè, in massima parte, relazioni intergovernative, che il più delle volte coinvolgono i vertici degli esecutivi.

Proprio poiché non costituzionalizzati, i procedimenti in cui trova espressione il principio di leale collaborazione non possono avere a oggetto l'esercizio della funzione legislativa. Come più volte chiarito dalla Corte, il fondamento costituzionale della leale collaborazione impone bensì al legislatore statale vincoli scrutinabili tramite il sindacato di costituzionalità, i quali, tuttavia, consistono nel necessario coinvolgimento delle Regioni *ex post*, cioè a valle dell'esercizio del potere legislativo statale, tramite i moduli cooperativi attivati in Conferenza¹⁶. Così, i pareri, ma soprattutto le intese (che, rispetto ai primi, sono atti cooperativi più intensi), sono atti endoprocedimentali che trovano luogo nell'esercizio delle funzioni amministrative disciplinate con legge statale. Né potrebbe essere diversamente, non potendo gli atti collaborativi inserirsi nei procedimenti parlamentari finalizzati alla legislazione¹⁷.

D'altra parte, l'esercizio del potere legislativo ordinario spettante alle Camere *ex art. 70 Cost.*

¹² V. infatti Corte cost., sentt. n. 19/1997, n. 242/1997, n. 478/2002, ma qualche riferimento all'art. 5 era già nelle sentt. n. 35/1972 e n. 116/1967.

¹³ Si tratta di ricostruzioni stratificate e precedenti alla riforma del 2001. In tal senso, pur con posizioni diverse e diversamente argomentate, v. S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 88 ss.; F. Gabriele, *Il principio unitario nell'autonomia regionale*, Milano, 1980; T. Martines, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo*, AA. VV. (a cura di), *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986, 45 ss.; A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990, 2464 ss.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 6/2004, considerato in diritto, 7.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 116/1994, considerato in diritto, 4.

¹⁶ Sul punto *funditus* v. P. Colasante, A. Iacoviello, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

¹⁷ Diverso è trattando di procedimenti governativi aventi a che fare con l'esercizio di potere normativo primario. Anzi, fra i dibattiti più recenti circa l'incidenza degli strumenti cooperativi sulle fonti primarie si è molto discusso della sent. n. 251/2016 con cui la Corte, censurando la cd. riforma Madia, ha imposto il ricorso all'intesa (in luogo del parere) in vista dell'adozione di un atto avente forza di legge (in particolare, un decreto legislativo) da parte del Governo. Attenuava, però, la portata innovativa della pronuncia S. Agosta, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 gennaio 2017.

è da tempo vieppiù condizionato in via informale dall'esecutivo, che, tramite istituti quali la decretazione d'urgenza, la questione di fiducia e il maxiemendamento, determina l'esito di notevole parte dell'attività legislativa del Parlamento. Non si tratta, qui, di osservare il classico ruolo di guida della maggioranza che spetta al gabinetto nella fisiologia di ogni sistema parlamentare, ma di evidenziare una significativa inversione dei ruoli fra Parlamento e Governo che rende vieppiù evanescente il controllo del primo sul secondo e, per estensione, l'effettività della responsabilità politica governativa¹⁸. La forma di governo regionale, dal canto suo, è costruita attorno alla centralità del presidente, che, legittimato direttamente dall'elettorato e (iper)rafforzato dai meccanismi del *simul-simul*, occupa, anche a livello formale, una buona parte della funzione di indirizzo, che trova poi perfezionamento nell'attività legislativa consiliare¹⁹, comunque controllata dallo stesso presidente per via di un assetto politico e istituzionale sostanzialmente incentrato sulla sua figura²⁰.

In definitiva, se i vertici degli esecutivi nazionale e regionali non possono, con loro accordo, formalmente impegnare il successivo esercizio della funzione legislativa da parte delle rispettive assemblee, sono, tuttavia, in grado di condizionarla in via di fatto, per via del funzionamento dei contesti istituzionali in cui si trovano a operare²¹. Tanto che qualche tempo fa si è osservato in dottrina come la progressiva erosione di competenze sostanziali del Parlamento da parte dell'esecutivo risulta persino compensata dall'ispessimento dei rapporti intergovernativi: «la presenza degli esecutivi regionali al centro [...] tende nei fatti ad operare come 'contrappeso' alla centralità dell'esecutivo centrale. Esecutivi regionali forti riequilibrano in qualche modo la divisione dei poteri, incrinata dalla penalizzazione del Parlamento, e introducono una forma suppletiva di *checks and balances*»²².

Di quest'ordine delle cose, un caso esemplificativo è quello della determinazione dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria (cd. LEA), i quali, rientrando nei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., spettano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e, invece, dalla legge statale ricevono solo copertura formale, mentre sono in concreto determinati con d.P.C.M., previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. In tal guisa, una competenza ragionevolmente allocata dalla Costituzione in capo al Parlamento della Repubblica per via della sua pregnanza costituzionale, inerendo l'uniformità territoriale del nucleo dei diritti, viene in realtà esercitata a livello del raccordo intergovernativo²³. Oltretutto,

¹⁸ In questi termini si esprime T.E. Frosini, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. Musella (a cura di), *Il governo in Italia*, cit., 153 ss.

¹⁹ Sull'aspetto formale delle attività di indirizzo fra esecutivo e legislativo, anche attraverso l'analisi delle disposizioni statutarie relative, v. G. Di Cosimo, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, in *il Filangieri. Quaderno 2009*, 167 ss.

²⁰ Su questa dimensione v., fra gli altri, A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, 139 ss.

²¹ Per un approfondimento del tema v., se si vuole, L. Dell'Atti, *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, 18, 2019.

²² Così R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 6, 2006, 948. Similmente G. Caprio, *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, 2008, rinvenibile online.

²³ Sui LEA e la leale collaborazione v., fra gli altri, A.S. Di Girolamo, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2007; A. Simoncini, *Livelli essenziali delle prestazioni e diritto alla salute dopo la legge n. 42 del 2009: basta la «leale collaborazione»?», in L. Violini (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, Milano, 2011, 97 ss. Sul ruolo del sistema conferenze in materia sanitaria v., *ex multis*, R. Balduzzi, *La creazione di nuovi modelli sanitari regionali e il ruolo della Conferenza Stato-Regioni (con una digressione concreta del principio di sussidiarietà "orizzontale")*, in *Quaderni regionali*, 2004, 20 ss.; G.*

all'esito di una discussione di fatto segreta, poiché dei dibattiti in seno alla Conferenza che portano all'adozione dei relativi atti non rimane alcuna traccia, nei relativi verbali dandosi atto solo del parere reso, della sancita intesa o dello stipulato accordo.

Ebbene, la direttiva 23 ottobre 2023 sembra adagiarsi in questo tipo di dinamiche, poiché istituzionalizza la negoziazione fra governi finalizzata all'esercizio del potere legislativo regionale per modificare una legge regionale che il Governo assume violare la competenza legislativa statale. Com'è naturale, ciò si svolge nell'alveo del modello costituzionale di ricorso in via d'azione alla Corte. Perciò, il vaglio della legislazione regionale che la direttiva invita i ministri a effettuare è di tipo successivo, come, per l'appunto, imposto dalla Costituzione, la quale, dopo la riforma del titolo V, non frappone alcun ostacolo di matrice governativa alla promulgazione delle leggi regionali, una volta approvate dalla relativa assemblea.

Inoltre, la buona riuscita dei moduli cooperativi dipende sempre dall'effettiva volontà delle parti coinvolte di trovare un accomodamento, non potendo la legge aggiudicare l'esito del momento negoziale fra i rappresentanti dei governi statale e regionali. Nel caso di specie, in particolare, trovando i procedimenti collaborativi in commento origine in una valutazione di esclusiva matrice governativa, ben potrebbe la Regione coinvolta ostacolare e, infine, far fallire il negoziato²⁴. L'efficacia della direttiva, insomma, anche con riguardo agli auspicati obiettivi di deflazionare il contenzioso Stato-Regioni, è rimessa alla capacità persuasiva della parte statale e alle dinamiche (anche politiche) che connotano il contesto delle relazioni intergovernative.

4. Uno sguardo in prospettiva: relazioni intergovernative e legittimazione dei leader fra autonomia differenziata ed elezione diretta del presidente del Consiglio. Si è detto che la direttiva commentata non può vincolare giuridicamente i ministri, poiché l'efficacia del potere d'indirizzo di cui all'art. 95, c. 1, Cost. dipende dall'attitudine persuasiva del presidente del Consiglio, a sua volta derivante dalle condizioni congiunturali del momento storico, in ogni caso dipendente dalle dinamiche coalizionali che hanno sempre connotato maggioranze e gabinetti, indipendentemente dalle diversità (anche molto significative) di ciascuna fase politica e costituzionale²⁵. Di più: anche quando il sistema ha conosciuto *leadership* solide e/o sensibilmente personalizzate, il suo funzionamento sostanziale, incentrato sull'accordo (e disaccordo) fra i partiti come momento nativo (e fatale) dei governi è rimasto pressoché inalterato²⁶.

Carpani, *Accordi e intese tra Governo e regioni nella più recente evoluzione del SSN: spunti ricostruttivi*, in R. Balduzzi (a cura di), *Trent'anni di servizio sanitario nazionale*, Bologna, 2009, p. 35 ss.

²⁴ Di solito, invero, la legge statale rende «deboli» le intese da stipularsi in Conferenza, vale a dire superabili da una deliberazione del Consiglio dei ministri una volta inutilmente decorso il termine previsto per la loro conclusione. Lo scopo, evidentemente, è quello di assicurare il buon andamento dei procedimenti, impedendo che una o più Regioni elevino pretestuosamente ostacoli in grado di divenire indebiti poteri di veto. Allo stesso tempo, la Corte ha sottolineato che il Governo è giuridicamente tenuto a comportarsi con serietà nel corso delle negoziazioni, non potendo limitarsi a restare inerme nelle more del decorso del prescritto termine: cfr. Corte cost., sentt. n. 379/1992 e n. 206/2001.

²⁵ Sulla «necessità istituzionale» del governo di coalizione nella cd. prima Repubblica si rinvia ai classici G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, cit.; P.A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, cit. Sulle sue evoluzioni nel corso della cd. seconda Repubblica v. R. Cherchi, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006; S. Prisco, *«Il Governo di coalizione» rivisitato*, in Id., *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, Torino, 2014, 161 ss. Per gli sviluppi nella fase più recente, infine, sia consentito rinviare a L. Dell'Atti, *Il governo di coalizione aggiornato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2022, 40 ss.

²⁶ Si tratta delle *leadership* di De Gasperi, Craxi, Berlusconi e Renzi: cfr., se si vuole, L. Dell'Atti, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'organo presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 2022, 159 ss. Per le dettagliate vicende relative a

In secondo luogo, la direttiva in commento non può vincolare le Regioni, che conservano, com'è ovvio, il diritto/potere di ritenere la loro legislazione conforme a Costituzione e che ben possono, dunque, non essere disposte a modificarla o abrogarla. Del resto, come riferito, le relazioni multilivello sono, nel nostro come in altri sistemi federali e regionali, prevalentemente relazioni intergovernative e tali ultime sono essenzialmente relazioni politiche, sia nel senso che sono incarnate da personalità politiche che guidano gli organi d'impulso dell'indirizzo politico tramite i programmi di governo, sia nel senso che i procedimenti in cui trovano luogo sono tutto sommato de-giuridificati, in quanto rimettono l'esito della collaborazione alle condotte e alle volontà degli attori coinvolti.

L'assetto dei contesti politici che connotano i circuiti di governo nazionale e regionali è, perciò, ancor più significativo ai fini del raggiungimento degli obiettivi auspicati dalla direttiva. Sul punto, in dottrina si è osservato che il sistema italiano, diversamente da importanti referenti comparati, sia stato alquanto indifferente alle dinamiche della *congruence* (o *incongruence*) di forze politiche alla guida dell'esecutivo nazionale e di quelli regionali²⁷. Ciò sarebbe dipeso dall'attitudine dei presidenti regionali di comportarsi come esponenti di un fronte regionale abbastanza coeso nei confronti del Governo, più che seguire le faglie della dialettica fra maggioranza e opposizione in seno al Parlamento e, più ancora, dalla consolidata prassi di concordare in una previa sede di raccordo orizzontale infraregionale le posizioni da sostenere nel successivo confronto col Governo²⁸.

Una sostanziale compattezza, non priva di inevitabili tensioni, che potrebbe venir meno in modo strutturale per via dell'attivazione della clausola di maggiore autonomia: come sostenuto in dottrina, la differenziazione dei modelli di autonomia regionale porta con sé l'aumento delle decisioni da assumere «in solitudine» e nel rapporto «a due» fra organi statali e singola Regione differenziata, con lo speculare restringimento degli spazi di decisione condivisa fra Stato e fronte regionale nel suo insieme, cioè gli spazi della cooperazione multilaterale²⁹. Tale autorevole opinione risulta confortata dall'osservazione comparata dei sistemi regionali asimmetrici o differenziati, ove le negoziazioni bilaterali fra governo centrale e singola entità autonoma sono di gran lunga prevalenti e, anche perciò, improntate a un decisivo rilievo del fattore politico/partitico³⁰.

A ben guardare, anche l'assetto italiano delle relazioni intergovernative si è colorato, nei tempi recenti, di una certa dinamica conflittuale che ha visto alcuni presidenti regionali emergere come personalità di visibilità nazionale in polemica o a supporto dei leader nazionali di

ciascuno dei leader citati v. A. Giovagnoli, *Alcide De Gasperi*; P. Pombeni, *Bettino Craxi*; E. Poli, *Silvio Berlusconi*; M. Lazar, *Matteo Renzi*, tutti in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di) *I presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit., risp. 555 ss., 2289 ss., 2926 ss., 3606 ss.

²⁷ Così I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 1, 2003, 195 ss.; R. Bifulco, *Il sistema italiano delle Conferenze*, relazione al convegno "Il mondo delle seconde camere", Torino, 31 marzo-1 aprile 2005, rinvenibile online.

²⁸ Si tratta della Conferenza dei presidenti regionali, costituita nel 1981 dai presidenti di Regione, tutt'ora autonoma dalla disciplina normativa statale, in quanto dotata solo di propri regolamenti interni, ma, a un tempo, spesso richiamato dalla legge proprio come forum esponenziale del fronte regionale. Sul tema v. G. Caprio, G. Pavese, *La Repubblica dal conflitto alla governance*, Roma, 2006; L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 6, 2007, 707 ss.

²⁹ O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto e storia*, 15, 2017.

³⁰ Su tutti, il molto informale sistema di *intergovernmental relations* nel Regno Unito, il quale è notoriamente doppiamente asimmetrico. Fra i moltissimi, v. N. McEwen, W. Swendedn, N. Bolleyer, *Introduction: Political Opposition in a Multi-level Context*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 14, 2012, 187 ss.

partito³¹. Ciò è verosimilmente dipeso da un duplice e coerente processo che ha attinto, dagli anni '90 in poi, l'assetto politico-costituzionale del sistema, ai suoi vari livelli di governo: la personalizzazione dei partiti³² e la presidenzializzazione delle forme di governo³³, rispettivamente intendendosi la progressiva leaderizzazione delle strutture di partito, divenute vieppiù fluide e de-ideologizzate, e la riforma dei sistemi di governo in termini monocratici e maggioritari, tendenzialmente incentrati su forme di legittimazione più o meno diretta dell'esecutivo e sulla sua centralità nella gestione delle attività di indirizzo.

In effetti, la logica che lega l'efficientismo decisionale all'*accountability* degli organi di governo derivante dalla loro designazione diretta ha retto la riforma dei sistemi elettorali comunale, provinciale (1993) e regionale (1995) e, infine, la monocratizzazione della forma di governo regionale realizzata con la l. cost. n. 1/1999. Allo stesso tempo, il tentativo di imprimere una consimile torsione alla forma di governo nazionale mediante l'approvazione di una legge elettorale delle Camere prevalentemente maggioritaria (1993), la nascita del bipolarismo e delle *leadership* di coalizione non si è compiuto del tutto³⁴, ma ha aperto la strada a una sequela di tentativi di riforma, tutti animati, a prescindere dalle diverse soluzioni apprestate, dalla medesima esigenza di razionalizzare la forma di governo tramite la sua monocratizzazione³⁵, in coerenza con l'evoluzione personalistica del sistema, in cui il leader (sia esso un presidente eletto o un *premier* rafforzato nei suoi poteri) diviene il perno del sistema, interprete dell'indirizzo politico, sostituendosi (almeno in parte) all'accordo fra i partiti, storicamente motore della nascita e della caduta dei gabinetti.

Proposte più o meno equilibrate, diversamente incanalate in ipotesi di riforma costituzionale e/o elettorale, che in modo più o meno drastico hanno rimesso in discussione l'equilibrio fra la componente rappresentativa e quella plebiscitaria del nostro ordinamento costituzionale, di per sé decisamente spostato sulla prima.

In effetti, come si è autorevolmente scritto, nel ricorsivo dibattito sulle riforme istituzionali, si confrontano due diverse visioni della democrazia: da un lato, quella di «chi sostiene che l'indirizzo politico (la «politica nazionale») debba essere il punto finale di una mediazione degli interessi [...] realizzata da soggetti collettivi permanenti, portatori di una visione generale del mondo», dall'altro, quella di «chi ritiene che l'indirizzo politico non possa essere che l'espressione di un soggetto «investito» occasionalmente e puntualmente (nelle scadenze elettorali) di un consenso diffuso che prescinde in larga misura dall'elaborazione stabile e duratura delle visioni del mondo e delle linee politiche di cui si è prima detto, e che è fondato piuttosto sulle capacità comunicative del soggetto medesimo»³⁶.

L'elezione diretta del presidente del Consiglio prevista dal d.d.l. cost. Casellati sembra

³¹ Si ricordi, per esempio, che nella prima fase dell'emergenza pandemica alcuni presidenti regionali di centrodestra seguivano i relativi leader nazionali in frequenti critiche al governo Conte II. O ancora il voto tenutosi in Conferenza nel febbraio 2023 sul d.d.l. Calderoli di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., che non ha visto frizioni lungo il *cleavage* nord/sud o quello Regioni con maggiore/minore capacità contributiva, ma ha registrato la posizione contraria delle sole Regioni governate dal centrosinistra, Puglia, Toscana, Emilia Romagna.

³² M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2010, II ed.; Id., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

³³ S. Fabbrini, S. Vassallo, *Il governo: gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 1999; T. Poguntke, P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics*, Oxford, 2005; L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 1, 2006.

³⁴ Si tratta di una considerazione diffusa in dottrina. Fra i molti, per l'ampiezza dei riferimenti alla prassi politica, si rinvia a S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., *passim*.

³⁵ Cfr. C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritti pubblici*, 2015, 431 ss.

³⁶ M. Dogliani, F. Pallante, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, 7.

collocarsi nella seconda linea di pensiero³⁷, poiché prevede la derivazione del vertice dell'esecutivo direttamente dalle urne e non dall'intermediazione operata dal capo dello Stato fra i partiti rappresentati in Parlamento³⁸, con una formula assai prossima al funzionamento della forma di governo regionale: entrambe prevedono l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, contestuale e connessa a quella dell'organo rappresentativo, la decisiva stabilizzazione del presidente per l'operare del principio del *simul-simul*, seppur diversamente declinato³⁹, e l'effetto trascinamento dell'elezione del capo dell'esecutivo sul riparto dei seggi nel braccio legislativo⁴⁰. Al simile funzionamento del sistema elettorale dei Comuni si ispirava, invece, la riforma di colore politico diverso ma di spirito assimilabile tentata dal governo Renzi con la l. n. 52/2015: la riforma del «sindaco d'Italia», come noto, prevedeva il ballottaggio fra le due liste più votate per assegnare il premio di maggioranza, in sostanza facendo del secondo turno uno scontro diretto fra i leader dei due partiti⁴¹. Di essi, il «vincitore», poiché a capo di un partito che avrebbe avuto da solo la maggioranza dei seggi della Camera, sarebbe divenuto naturalmente il presidente del Consiglio.

Nell'un caso, sul modello regionale, un presidente del Consiglio eletto direttamente e contestualmente alle Camere con l'assegnazione del premio di maggioranza. Nell'altro caso, sul modello comunale, un presidente del Consiglio quasi eletto in un turno di ballottaggio per assegnare la maggioranza dei seggi della Camera. In entrambi i casi, l'esigenza di legare la scelta del vertice dell'esecutivo alle urne e di plasmare la composizione delle assemblee rappresentative in modo da assicurargli la maggioranza aritmetica.

La logica, dunque, è sempre quella del binomio efficienza/*accountability* che ha ispirato le riforme dei sistemi di governo a parte dagli anni '90 sulla base di argomenti noti, ricorrenti e per parte loro sensati, quali l'immediata conoscibilità degli esiti elettorali, la riconoscibilità del proprio voto da parte degli elettori, la legittimazione diretta e la conseguente responsabilità in prima persona assunta dagli organi di vertice politico. Argomenti, insomma, che fanno pendere la bilancia fra esigenze di governabilità e rappresentatività dei sistemi elettorali decisamente verso la prima⁴². È proprio sul rapporto fra governabilità e rappresentatività che

³⁷ In simili termini cfr. A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, spec. 309 ss.; e B. Pezzini, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, spec. 70 ss. Più in generale, sulla relazione tra deriva populista e crisi della rappresentanza si rimanda ad A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 61 ss.

³⁸ Su questa essenziale funzione del capo dello Stato si rinvia ad A. Pertici, *Presidenti della Repubblica*, Bologna, 2022.

³⁹ La diversità consiste nella minore rigidità del meccanismo previsto dalla proposta governativa di riforma costituzionale rispetto al funzionamento del sistema regionale. Approfondisce questo elemento, assumendo una posizione complessivamente favorevole alla proposta, M. Belletti, *Il simul simul "temperato", ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, 11 ss.

⁴⁰ Il riferimento è al premio di maggioranza, contemplato dall'art. 4, c.1, lett. a), l. n. 165/2004 come principio fondamentale cui i legislatori regionali devono attenersi ed esplicitamente previsto quale vincolo costituzionale per il legislatore nel d.d.l. cost. Casellati.

⁴¹ Si trattava dell'obiettivo chiaro (ancorché implicito) della riforma elettorale di Renzi, per questo motivo ritenuta in dottrina in continuità col tentativo di riforma della Costituzione in senso fortemente premierale da parte del governo Berlusconi nel 2005, che esplicitamente vincolava il capo dello Stato a tener conto degli esiti delle elezioni politiche per la nomina del primo ministro: così M. Volpi, *Riforma Renzi e Riforma Berlusconi: così lontane ... così vicine*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2016, 119 ss. Ancora coerente con questo assetto è l'odierna proposta del governo Meloni che, in modo ancor più esplicito, prevede l'elezione diretta del presidente del Consiglio.

⁴² Come scrive A. Algostino, *Premierato... Purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 124, «La marginalizzazione dei consigli comunali e regionali correlata all'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Regione rende facile il pronostico su quanto accadrà ad un Parlamento già agonico con l'eventuale elezione diretta».

si è, come noto, appuntata la giurisprudenza costituzionale in materia elettorale con le sentt. n. 1/2014 e n. 35/2017, in estrema sintesi riconoscendo il rilievo costituzionale della prima ma una sostanziale prevalenza della seconda, tale che, in particolare, i meccanismi cd. *majority assurance* delle leggi elettorali non possano svilire in modo irragionevole la rispondenza del riparto dei seggi ai voti espressi dagli elettori⁴³.

Ebbene, la Corte costituzionale, nel censurare il meccanismo del ballottaggio previsto dalla l. 52/2015, che eludeva il *decisum* della precedente sent. n. 1/2014⁴⁴, spiegava la differenza fra il sistema comunale e la «forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione». In essa, scrivevano i giudici costituzionali, «la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest'ultimo, la Camera concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.)». Ne discende la «specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività»⁴⁵.

Ne deriva che il richiamo ai sistemi comunale e regionale in quanto paradigmi di efficienza, democraticità e stabilità appare disarmonico a un assetto costituzionale che assegna un ruolo speciale e centrale alle Camere. La Costituzione, in effetti, lungo gli artt. 1, 48, 49 e 94, delinea un modello di democrazia incentrata sui meccanismi rappresentativi e mediativi, individuando nel Parlamento il motore di tutte le dinamiche d'indirizzo politico⁴⁶. Del resto, diffusamente la dottrina che ha commentato «a caldo» il d.d.l. cost. Casellati ne ha segnalato le criticità con specifico riguardo alla compatibilità con lo spirito e i connotati essenziali del sistema parlamentare delineato in Costituzione⁴⁷. Come si è efficacemente scritto, il disegno di riforma mette gli osservatori (e, in prospettiva, gli elettori, in caso di *referendum*) dinanzi alla

⁴³ Per quest'appunto v. C. Pinelli, *Bilanciamenti su leggi elettorali* (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), in *Diritto pubblico*, 1, 2017, 221 ss.

⁴⁴ Sulla continuità fra le due pronunce, fra i molti, v. D. Casanova, L. Spadacini, *Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017. *Contra* v., 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, 1, 41 ss.; S. Lieto, A. Lucarelli, *Considerazioni in merito al controllo di costituzionalità dell'Italicum*, in *Federalismi.it*, 2, 2017.

⁴⁵ Corte cost., sent. 35/2017, considerato in diritto, 9.2.

⁴⁶ Cfr. P.A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 153 s. Più in generale, sul tema, necessario il riferimento a M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972.

⁴⁷ Di contrarietà ai principi supremi della Costituzione parla esplicitamente C. De Fiores, *La retorica del capo alla prova della blindatura elettorale*, in questa Rivista, 2, 2023, XXVI ss., che richiama il concetto gramsciano del «cesarismo regressivo». Secondo M. Ruotolo, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, ivi, XXIII, la riforma è persino contraria allo spirito del costituzionalismo, poiché «de coordinate ideali indicate dai proponenti, [...] per raggiungere l'obiettivo della "democrazia decidente" considerano il voto strumento esclusivo per la legittimazione di un potere che tende a non avere limiti». Ancora nella stessa Rivista, critico nei confronti nel metodo e della retorica della stabilizzazione a ogni costo A. Ruggeri, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, LXI ss.; sulla linea della bontà dei punti ma dell'incoerenza delle soluzioni F. Zammartino, *Il progetto di revisione costituzionale del governo Meloni: cambiare tutto per non cambiare niente*, LXXI ss.; A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, I ss., sostiene che il «monismo della maggioranza parlamentare» annacquerebbe gli strumenti di garanzia costituzionale senza riuscire a perseguire in concreto né il rafforzamento né la stabilizzazione dell'esecutivo. Infine, sulla minoritaria posizione favorevole alla riforma, T.E. Frosini, *Il premierato e i suoi nemici*, XVII ss.

drastica alternativa fra la forma di governo vigente, che «pone al centro della dinamica politica il Parlamento, nel quale si rispecchiano i partiti quali componente pluralistica della società civile e nel quale gli altri organi costituzionali, in tutto o in parte, trovano la loro legittimazione democratica» e «un'altra forma di governo che istituisce la preminenza dell'esecutivo, tramite la legittimazione diretta del suo capo, come risposta ai cambi di maggioranza (fisiologici in un regime parlamentare a base pluralistica) e dunque dei governi che di questa sono espressione»⁴⁸.

In conclusione, dal combinato operare delle due principali riforme istituzionali portate avanti dal gabinetto in carica potrebbe derivare un complessivo contenimento del ruolo parlamentare⁴⁹, da un lato, poiché le relazioni intergovernative sono destinate a occupare viepiù lo spazio della legislazione e, dall'altro, poiché la funzione sostanzialmente spettante al Parlamento nella formazione del Governo verrebbe trasferita al corpo elettorale tramite meccanismi di semplificazione e selezione del voto. S'intenda: come già riferito, il processo di sottrazione sostanziale di rilievo e rappresentatività degli organi legislativi e di speculare riserva di spazi decisionali sempre più ampi alle istanze esecutive è in atto da qualche decennio. Le riforme in questione, allora, sembrano ampliare questo processo, estendendo anche al livello nazionale di governo il modello di democrazia più plebiscitario che rappresentativo⁵⁰ che già connota gli altri livelli di governo di cui, *ex art.* 114 Cost., si compone la nostra Repubblica.

Abstract. La direttiva della presidente del Consiglio 23 ottobre 2023 ha razionalizzato l'attività istruttoria del Governo finalizzata all'esame delle leggi regionali allo scopo di evitare l'impugnativa statale mediante negoziati con le Regioni tesi alla modifica delle normative regionali ritenute incostituzionali. Con la direttiva viene esercitato il potere del presidente Consiglio di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo attraverso la promozione e il coordinamento dell'attività dei ministri. L'articolo analizza l'impatto della direttiva sul funzionamento interno del Governo, in particolare sul rapporto fra i principi monocratico, collegiale, individuale, nonché sulle relazioni intergovernative fra Stato e Regioni. Infine, vengono esaminati quesiti prospettici relativi all'ipotetico esito dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. e della riforma del «premierato elettivo» sull'assetto delle relazioni intergovernative e sulla figura costituzionale del presidente del Consiglio.

Abstract. The Prime Minister directive on Oct. 23, 2023, streamlined the cabinet's activity aimed at examining regional legislations to avoid State constitutional challenges through negotiations with the Regions for amending their (apparently) unconstitutional regulations. With the directive, the Prime Minister has exercised the power of maintaining the unity of political and administrative direction of the cabinet through the promotion and coordination of ministers' activities. The article analyzes the impact of the directive on the internal

⁴⁸ M. Calamo Specchia, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*, in questa *Rivista*, 2, 2023, XLIX. A una simile conclusione giunge, in fondo, anche la succitata dottrina favorevole alla riforma: scrive T.E. Frosini, *Il premierato e i suoi nemici*, cit., XX, che, se si dovesse arrivare al referendum *ex art.* 138 Cost., lo si farà «Con una domanda chiara e semplice: vuoi tu cittadino eleggere il capo del governo nazionale, così come eleggi, da trenta anni, il capo del governo comunale e regionale?».

⁴⁹ In termini critici nei confronti della combinazione fra i due progetti governativi cfr. G. Azzariti, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in *Queste istituzioni*, 4, 2022, 3; M. Villone, *La nuova Italia disegnata dalla destra*, su *Il Manifesto*, 3 febbraio 2024.

⁵⁰ Il classico riferimento è a E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, L. Ciaurro, C. Forte (a cura di), Torino, 1994.

functioning of cabinet, particularly on the relationship between the monocratic, collegial, and individual principles, as well as on intergovernmental relations between State and Regions. Finally, we analyze the hypothetical outcomes on the set-up of intergovernmental relations and the constitutional figure of the Prime Minister of the implementation of Article 116, paragraph 3 of the Constitution and the reform of the «elective premiership».

Parole chiave. Presidente del Consiglio – relazioni intergovernative – leale collaborazione – riforma costituzionale.

Key words. Prime Minister – intergovernmental relations – cooperation – constitutional emendament.