

editoriale

## Il punto sulle riforme istituzionali

di Silvio Troilo

### **Le incisive riforme *in itinere*.**

Il 18 settembre scorso, la Camera dei deputati ha approvato, in seconda deliberazione, il disegno di legge costituzionale, presentato dal Governo, che prevede la rigida separazione delle carriere dei magistrati ordinari giudicanti e di quelli requirenti.

Il testo (A.C. 1917-B) è stato poi trasmesso al Senato perché anche tale ramo del Parlamento si pronunci in seconda lettura.

Poiché l'approvazione della Camera è avvenuta a maggioranza assoluta, e non dei due terzi dei componenti (243 voti a favore, 109 contrari e 6 astenuti su 358 deputati presenti in aula), dopo l'ultima deliberazione del Senato vi sarà la facoltà di richiedere referendum ai sensi dell'art. 138, 2° comma, della Costituzione, che sarà quasi certamente esercitata dagli oppositori della riforma.

Nel contempo, giace in Parlamento l'altro disegno di legge costituzionale presentato dal Governo e volto a modificare incisivamente la forma di governo, introducendo il c.d. premierato elettivo.

Come è noto, è stata avviata anche una terza, importante, riforma istituzionale, che non richiede la revisione della Costituzione, ma, al contrario, deve essere realizzata nel rispetto della lettera e dello spirito della nostra Carta fondamentale, come ha puntualizzato la Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024: si tratta dell'autonomia differenziata, richiesta dalle Regioni Lombardia e Veneto.

In merito, le Camere hanno approvato la legge quadro sulle condizioni e le procedure per la concessione di tale maggiore autonomia (legge 26 giugno 2024, n. 86), ma essa è stata duramente contestata da altre Regioni (tra cui l'Emilia-Romagna, che nel 2017 aveva richiesto anch'essa l'incremento della propria autonomia), le quali hanno proposto questioni di legittimità costituzionale in via principale e/o richieste di referendum abrogativo.

Con la citata sentenza n. 192 del 2024, la Consulta ha ritenuto non fondate le eccezioni di costituzionalità dell'intera legge, ma ne ha dichiarato illegittime diverse specifiche disposizioni e ne ha interpretato in modo costituzionalmente orientato altre.

Alla luce degli effetti di tale pronuncia, la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale hanno, in seguito, dichiarato l'illegittimità o l'inammissibilità delle richieste di abrogazione, rispettivamente parziale e totale, della legge n. 86 tramite referendum (con ordinanza del 12 dicembre 2024 della Cassazione e sentenza n. 10 del 2025 della Consulta).

In questo quadro sembra, quindi, opportuno fare nuovamente il punto, dopo gli editoriali dei precedenti n. 4/2022 e n. 1/2023 della Rivista (e i cenni di quello del n. 3/2024), sulle prospettive di cambiamento del nostro ordinamento costituzionale in tre ambiti fondamentali – come la forma di governo, la magistratura, la forma di Stato regionale – rispetto alle quali si può notare un'inversa proporzionalità tra l'ampiezza di ciascuna riforma e il suo grado di avanzamento.

### **Il c.d. premierato elettivo.**

Non c'è dubbio che l'introduzione del c.d. premierato elettivo modificherebbe radicalmente la forma di governo italiana, incidendo anche, direttamente o indirettamente, sul principio di separazione dei poteri e sulla futura scelta dei membri degli organi di garanzia. Forse per questo, essa – benché presentata già il 15 novembre 2023 e definita dalla stessa Presidente del Consiglio “la madre di tutte le riforme” – è stata finora approvata soltanto in prima deliberazione dal Senato (il 18 giugno 2024) e giace all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera.

Infatti, il d.d.l. cost. A.S. n. 935 del 2023 prevede non soltanto l'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio, ma anche la necessaria attribuzione della maggioranza dei seggi parlamentari alle liste e ai candidati non che abbiano ottenuto più voti, ma che abbiano sostenuto il *premier* risultato eletto.

Inoltre, la mancata fiducia iniziale (verso il secondo Gabinetto formato dal Presidente del Consiglio eletto, dopo una eventuale prima bocciatura) e la successiva sfiducia parlamentare nei confronti del Governo comporterebbero il necessario scioglimento anticipato delle Camere e nuove elezioni, mentre, in caso di dimissioni volontarie (anche per ragioni politiche) del *premier*, sarebbe quest'ultimo a decidere se richiedere lo scioglimento anticipato o consentire al Capo dello Stato di nominare, per una sola volta nel corso della legislatura, un altro Presidente del Consiglio, scelto comunque fra i parlamentari della maggioranza.

Di conseguenza, la riforma premierale ridurrebbe notevolmente l'autonomia politica delle Camere rispetto all'Esecutivo, facendo *derivare dall'investitura popolare del premier la formazione della maggioranza parlamentare* (mediante il premio in seggi alle liste e ai candidati collegati al

Presidente del Consiglio eletto), anziché far discendere, come oggi, dall'elezione del Parlamento una maggioranza politica in grado di esprimere l'Esecutivo.

Nonostante le diverse affermazioni dei proponenti, verrebbero significativamente compressi anche i margini di intervento del Capo dello Stato, che in caso di crisi di governo non potrebbe più valutare se sia possibile che si formi una diversa maggioranza parlamentare, né se sia opportuno o meno procedere allo scioglimento delle Camere, ma dovrebbe applicare rigidamente le nuove previsioni costituzionali.

Inoltre, non prevedendosi contestualmente alcun innalzamento delle maggioranze richieste per l'elezione dei componenti dei massimi organi di garanzia, la necessaria assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi parlamentari alle liste e ai candidati collegati al *premier* comporta la possibilità di eleggere – seppur non più al quarto ma al settimo scrutinio e con voto segreto – un Presidente della Repubblica espressione della maggioranza di governo. A questi spetteranno poi la nomina di un terzo dei membri della Corte costituzionale, la nomina di un quinto dei componenti dell'Alta Corte disciplinare e la presidenza dei due Consigli superiori della magistratura previsti dalla parallela riforma delle carriere giudiziarie, l'attività di controllo in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti normativi deliberati dal Governo, oltre che l'intervento – pur fortemente vincolato – in caso di crisi di governo.

### **La separazione delle carriere giudiziarie.**

La separazione delle carriere giudiziarie sta invece procedendo più spedita, forse perché circoscritta all'ambito della magistratura ordinaria. Infatti il d.d.l. cost. A.C. 1917, pur essendo stato presentato dall'Esecutivo il 13 giugno 2024, è già stato approvato in tre delle quattro letture richieste.

Esso prevede che i magistrati giudicanti e i pubblici ministeri abbiano carriere «distinte» (così si esprimerebbe il nuovo 1° comma dell'art. 102 Cost.) – presumibilmente fin dal reclutamento iniziale – disciplinate nel dettaglio dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Le assunzioni, le assegnazioni di sede, i trasferimenti, le valutazioni di professionalità e i conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati continuerebbero ad essere adottati da organi autonomi di rilevanza costituzionale, ma anch'essi distinti: uno per i magistrati giudicanti e l'altro per quelli requirenti. Entrambi tali organi sarebbero formati, oltre che dal Presidente della Repubblica e da un ulteriore membro di diritto (rispettivamente, il Primo Presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore generale della stessa), per un terzo da professori universitari e/o avvocati e per due terzi da magistrati rispettivamente giudicanti o requirenti, che però non sarebbero più eletti – dal Parlamento o da tutti i magistrati – ma sarebbero estratti a sorte, evidentemente per fare in modo

che i membri togati non siano diretta espressione delle correnti organizzate della magistratura e quelli laici delle forze politiche.

Tuttavia, per i secondi l'estrazione a sorte avverrebbe all'interno di un elenco (non si sa quanto ampio) di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno 15 anni di esercizio, compilato «mediante elezione» dal Parlamento in seduta comune entro sei mesi dall'insediamento (nuovo art. 104, 4° comma, Cost.). Quindi si tratterebbe di un sorteggio non aperto – come per i magistrati – ma ristretto ai soggetti scelti discrezionalmente dal Parlamento nella prima fase della legislatura, nella quale risultano solitamente più stretti i legami politici dei deputati e senatori con i rispettivi partiti. Tale preselezione dei sorteggiabili, poi, dovrebbe avvenire a maggioranza qualificata (dei tre quinti dei componenti del Parlamento in seduta comune, nei primi due scrutini, e dei tre quinti dei votanti, negli scrutini successivi). Ma, essendo ciò previsto dall'art. 22 della legge n. 195 del 1958, le Camere, volendo, potrebbero anche disporre con legge ordinaria che sia sufficiente la maggioranza semplice.

Inoltre, «la giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, [verrebbe] attribuita all'Alta Corte disciplinare» (nuovo art. 105, 2° comma, Cost.).

Tale Corte dovrebbe essere composta da 15 giudici: 9 magistrati (6 giudicanti e 3 requirenti) estratti a sorte, «che abbiano almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità», e 6 professori ordinari di università in materie giuridiche o avvocati con almeno venti anni di esercizio, di cui 3 nominati dal Presidente della Repubblica e 3 estratti a sorte da un elenco di soggetti «che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione» (nuovo art. 105, 3° comma, Cost.).

Anche in questo caso si prevede un'asimmetria nella scelta dei componenti: per i membri togati un sorteggio “secco” – invero fra i soli magistrati con funzioni di legittimità e con elevata anzianità di servizio –, mentre per metà dei membri laici un sorteggio temperato ai soli nomi eletti dal Parlamento (con le problematiche già segnalate circa le modalità di loro selezione) e per l'altra metà la nomina discrezionale da parte del Presidente della Repubblica.

Tra l'altro, si constata la mancanza di qualunque riferimento, nella riforma, alla parità di genere tra i consiglieri ed a meccanismi idonei a garantirla, come l'esclusione degli ultimi nominativi sorteggiati quando metà dei posti sia già coperta da persone del medesimo sesso o, per i membri laici, la compilazione della lista dei sorteggiabili con un pari numero di uomini e donne: un'omissione sorprendente e deprecabile, considerando le problematiche manifestatesi negli ultimi rinnovi del CSM.

### **L'autonomia regionale differenziata.**

Con una speditezza “intermedia” stava procedendo l'attuazione dell'art. 116, 3° comma, Cost. in

tema di autonomia regionale differenziata.

La già citata legge n. 86 del 2024 è stata, infatti, approvata in 15 mesi ma con due sole letture. Essa intendeva predefinire le condizioni e le procedure per la concessione di questa maggiore autonomia, ma la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime o ha dato una interpretazione orientata a molte di esse, rendendo più lungo ed incerto il cammino da percorrere per trasferire ad una Regione le nuove competenze richieste.

È stato, infatti, puntualizzato dalla Consulta che l'attribuzione di una maggiore autonomia – a favore delle Regioni ordinarie e non anche di quelle a statuto speciale – può riguardare solo *specifiche funzioni* e non intere materie (in quanto «a ciascuna materia afferiscono una gran quantità di funzioni eterogenee») e «va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico e altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità». Pertanto, il trasferimento di una funzione statale a una Regione non può essere lasciato alla sola scelta politica dei governanti, ma deve avvenire sulla base di elementi oggettivi, al fine di assicurare la miglior tutela delle esigenze dei cittadini.

Alla luce di ciò, la Corte costituzionale ha evidenziato altresì che poche e delimitate funzioni potranno essere trasferite alle Regioni in quelle materie che, pur contemplate dall'art. 116, 3° comma, Cost., sono caratterizzate da una «valenza necessariamente generale ed unitaria» o da vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o da una disciplina ampiamente sovranazionale, come le norme generali sull'istruzione, il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, le professioni (in particolare quelle organizzate in Ordini), l'ordinamento della comunicazione.

Inoltre, la Consulta ha avvertito che «i limiti posti dall'art. 116, terzo comma, Cost. alle leggi» rinforzate, adottate dal Parlamento per attribuire autonomia differenziata, «incidono direttamente sullo status costituzionale delle Regioni terze, nel senso che la violazione di quei limiti – che si traduce in un regime privilegiato per una determinata Regione – viola di per sé la *par condicio* tra le Regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.».

La Corte ha anche precisato che le Camere, adottando le leggi di approvazione delle intese con le Regioni richiedenti, hanno comunque la possibilità di apportare modifiche sostanziali agli accordi conclusi tra il Governo e gli organi regionali e non devono limitarsi ad un accoglimento o rigetto in blocco.

Peraltro, il trasferimento di ulteriori funzioni ad una Regione ordinaria sarà possibile solo successivamente alla determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni* che attengono ai diritti

civili e sociali, che vanno assicurati su tutto il territorio nazionale (Lep), e dei relativi costi e fabbisogni standard, e nei limiti delle risorse rese disponibili dallo Stato nella legge di bilancio.

Il Governo era stato delegato ad adottare, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge n. 86, uno o più decreti legislativi per determinare i suddetti livelli e gli importi necessari per garantirli, ma la Consulta ha ritenuto incostituzionale il procedimento di determinazione previsto, che escludeva il Parlamento attribuendo all'Esecutivo una "delega in bianco". Inoltre, non solo in alcune ma in tutte le 23 materie indicate dall'art. 116, 3° comma, Cost., ove le funzioni da trasferire incidano su un diritto civile o sociale, occorre la previa determinazione del relativo Lep, a partire dal costo standard dello stesso.

### **Una valutazione complessiva.**

Guardando alle tre riforme nel loro insieme ed anche prescindendo dai dubbi sulla loro concreta utilità – in una forma di governo contraddistinta dal 2022 sia da una chiara maggioranza parlamentare, formatasi anche grazie alla legge elettorale, sia dalla *leadership* riconosciuta della *premier* Giorgia Meloni, e in un sistema giudiziario afflitto da concreti problemi di funzionamento, sui quali inciderebbe poco o nulla la separazione delle carriere – risulta chiaro che i progetti di riforma non si pongono in linea di continuità con l'“indirizzo politico costituzionale” delineato dall'Assemblea Costituente e portato avanti a lungo dai successivi poteri costituiti.

Infatti, ove realizzati senza modifiche, tali progetti non si limiterebbero a razionalizzare, ma supererebbero la forma di governo parlamentare, la forma di Stato basata sul regionalismo simmetrico e non dualistico, le modalità consolidate di garanzia dell'unicità della giurisdizione ordinaria e dell'indipendenza della magistratura.

Così, la suesa posta derivazione della maggioranza parlamentare dal *premier*, pur democraticamente eletto, inciderebbe inevitabilmente sulla separazione dei poteri, mentre un regionalismo fortemente asimmetrico e dualistico, pur valorizzando l'autonomia di singoli territori e popolazioni, incrinerebbe la solidarietà fra le diverse comunità che, ai sensi dell'art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica. Anche le nuove forme di garanzia dell'indipendenza, interna ed esterna, della magistratura sopra illustrate, se non attentamente calibrate, potrebbero produrre effetti sulla separazione dei poteri e sulla tutela dei diritti dei cittadini.

L'incidenza sui *principi supremi* della Costituzione testé richiamati potrebbe, invero, risultare circoscritta dalle scelte delle successive leggi attuative e dai comportamenti delle forze politiche e sociali.

Se, infatti, i membri delle Camere fossero eletti non in un blocco indistinto, come oggi (in cui l'elezione dipende dai voti e dai seggi ottenuti da una lista di partito e dalla posizione dei candidati nella lista stessa, decisa dai *leader* nazionali di quei partiti), ma individualmente, in

collegi uninominali e con voto disgiunto od anche in collegi plurinominali con voto trasferibile, la loro successiva dipendenza dal *premier* o dal capo/i dell'opposizione risulterebbe parzialmente attenuata dalla responsabilità politica verso gli elettori del collegio (che oggi, invece, non è di fatto possibile far valere). Se a ciò si aggiungesse una perdurante configurazione pluralistica della maggioranza parlamentare, il Presidente del Consiglio, pur eletto direttamente dai cittadini, dovrebbe tener conto delle posizioni dei diversi partiti che lo sostengono, oltre che, in certa misura, di quelle dei singoli deputati e senatori.

Analogamente, nella realizzazione dell'autonomia differenziata la puntuale e convinta osservanza delle indicazioni date in merito dalla Corte costituzionale può disinnescare i rischi precedentemente evocati per la solidarietà nazionale e la coesione territoriale.

Così come una disciplina legislativa attenta delle modalità di sorteggio dei membri dei due CSM e dell'Alta Corte disciplinare potrebbe attenuare le criticità della riforma, per esempio prevedendo che l'elenco dei membri laici sorteggiabili comprenda un ampio numero di nominativi, in modo da ridurre il rischio che, per loro, l'estrazione a sorte diventi una sorte di elezione indiretta. Ma anche la specifica regolamentazione delle carriere giudiziarie potrebbe favorire una minore incomunicabilità e contrapposizione fra giudici e pubblici ministeri: in tal senso, si potrebbero prevedere un unico concorso per il reclutamento iniziale, concorsi riservati per trasferirsi successivamente da un ruolo all'altro o almeno un'elevata considerazione dei titoli acquisiti nell'altra carriera, una formazione congiunta per le due figure professionali ed altri accorgimenti ancora.

Il costituzionalismo, però, insegna che «ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione» adeguata (come recita l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789). Perciò non sembra sufficiente affidarsi alle capacità e all'equilibrio del legislatore ordinario (che è guidato dalla maggioranza di governo), ma occorre prevenire ogni rischio, anche eventuale, di indebolimento di quella fondamentale garanzia e di quella essenziale separazione, attraverso idonee norme di rango costituzionale, presidiate dalla rigidità e dal controllo di costituzionalità.

Risultano, quindi, auspicabili e necessarie perlomeno significative e attente modifiche soprattutto ai due disegni di legge costituzionali sul premierato e sulla separazione delle carriere, da un lato scindendo l'elezione dei parlamentari da quella del Presidente del Consiglio (e rimettendo anche l'effettiva scelta dei primi alla volontà dei cittadini, anziché dei *leader* di partito com'è oggi), dall'altro attenuando almeno in parte la dissociazione delle carriere giudiziarie e la totale casualità nella selezione dei membri togati dei due CSM e della Corte disciplinare (con i connessi rischi di inadeguatezza nello svolgimento delle delicate funzioni assegnate).

Speriamo che i prossimi numeri di Queste Istituzioni possano registrare con soddisfazione l'adozione dei miglioramenti auspicati.