

## **RIFORME ISTITUZIONALI E PREMIERATO. CHE GOVERNO-AMMINISTRAZIONE POTREBBE ESSERE?**

ALESSANDRO CIOFFI \*

*Abstract:* ogni riforma presuppone l'unità dell'ordinamento giuridico. Quest'unità resta ferma, perché l'ordinamento giuridico non muta nei suoi principi essenziali, anche se modificato da nuove norme, di riforma o di revisione costituzionale. L'unità dell'ordinamento si manifesta a livello costituzionale e istituzionale ed è l'unità della Repubblica, intesa ai sensi dell'art. 120 Cost. Quest'unità può sopportare qualsiasi riforma, a condizione che sia rispettato l'ordinamento generale – e la sua principale istituzione, il Parlamento – e il fatto che da esso promana un ordinamento derivato e particolare – il Governo-amministrazione – che, per quanto sia autonomo, in nessun caso può superare i limiti stabiliti dall'ordinamento generale. In questa prospettiva si può leggere la riforma della elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri. Il pericolo è che vi sia un rafforzamento generale del potere del presidente e in fondo di tutto il Governo e dunque dell'Amministrazione di governo. Alcune manifestazioni di questo rafforzamento sono già presenti nel sistema attuale: per esempio nella conferenza di servizi, ove il rappresentante della presidenza del Consiglio ha il potere di superare la volontà delle altre amministrazioni, sostituendosi ad esse e imponendo il suo interesse, sovente ricondotto, in giurisprudenza, all'unità della Repubblica, ai sensi dell'art. 120 Cost. Altro fenomeno di rafforzamento è visibile nell'amplessima sfera di merito e di discrezionalità politico-amministrativa che il giudice amministrativo suole riconoscere negli atti di alta amministrazione del Governo, con relativa diminuzione o eliminazione del sindacato giurisdizionale di legittimità; e in questo senso il fenomeno è altresì visibile nell'esperienza della pandemia e nel sindacato giurisdizionale che verte sul D.P.C.M. Le preoccupazioni del rafforzamento sono evidenti e portano l'autore a valutare negativamente la riforma. I rimedi suggeriti sono due: una riforma costituzionale che contempra un adeguato e per ora inesistente sistema di contrappesi e garanzie, e, in mancanza, un sindacato giurisdizionale del Consiglio di Stato che torni ad essere profondo e incisivo.

---

\* Alessandro Cioffi, Professore ordinario di Diritto amministrativo (IUS/10), Università degli Studi del Molise. Email: [alessandro.cioffi@unimol.it](mailto:alessandro.cioffi@unimol.it). Il testo riproduce, con aggiunte di note e di altre riflessioni, l'intervento nel convegno dal titolo: *Che Italia sarà. Le riforme istituzionali. Per il decennale della Rivista Politica. Eu-2014-2024* (7 marzo 2024, Roma La Sapienza).

*Keywords:* Governo – Pubblica Amministrazione – Premier – elezione diretta – rafforzamento del potere – controlli e bilanciamenti – sindacato giurisdizionale

*Abstract:* any constitutional reform should accord to the general system of law. Policy makers can change the system, without changing its natural limits: any legal concern of a reforming work should be found in general principles.

A Premier direct election may influence public administration itself. It may strengthen its powers. It also may influence administrative procedure action, in balancing Government's interest with other public interests. It may change the *par condicio* basic principle. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the system. Administrative justice can focus on the nature and limits of this new type of power, which can be legitimately exercised by Authority' Government over other public Powers. Otherwise, balancing principles of ruling public powers could be in a serious danger. A stronger judicial review and a best check and balance constitutional system could be the right ways to face the problem.

*Keywords:* Government – Public Administration – Premier – Direct Election – Stronger Power – Checks and Balancing – Judicial Review

### ***1. Premessa: l'unità dell'ordinamento giuridico di Santi Romano e la relazione con la politica e le riforme***

Ogni riforma – scriveva Santi Romano – presuppone un punto fermo: l'ordinamento giuridico considerato «complessivamente e unitariamente»<sup>1</sup>. L'unità dell'ordinamento offre alle riforme un vantaggio immediato: porta subito a distinguere, isolando quel che si modifica da quel che non si modifica. Difatti, oltre le sue norme, anche se modificate, l'ordinamento giuridico resta fermo come «entità»<sup>2</sup>. Il che presuppone una certa idea di ordinamento giuridico e una certa unità delle forze politiche. E, in fondo, una certa relazione tra diritto costituzionale e politica<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> V. S. Romano, 1946 (rist. 2013), 22.

<sup>2</sup> Ivi, 13-14: «In altri termini, l'ordinamento giuridico, così comprensivamente inteso, è un'entità che si muove in parte secondo le norme, ma, soprattutto, muove, quasi come pedine su uno scacchiere, le norme medesime ... esse, almeno alcune, possono anche variare senza che quei tratti si mutino, e, molto spesso, la sostituzione di certe norme con altre è piuttosto l'effetto anziché la causa di una modificazione sostanziale dell'ordinamento».

<sup>3</sup> Cfr. S. Romano, 1939 (rist. 2013), 191-192: la politica «... valuta teleologicamente le attività che si esplicano dallo Stato e per lo Stato, affinché esso possa adempiere la sua missione e raggiungere i suoi fini... conservandosi ed eventualmente riformandosi. ... Se poi l'attività politica si esplica con l'intendimento di trasformare e di sostituire, per le vie legali o di fatto, l'ordinamento vigente, allora può darsi che i rapporti

Questa visione porta direttamente al titolo del convegno e all'interrogativo di fondo – *Che Italia sarà?*

E quindi ci si potrebbe chiedere: che *Governo-amministrazione* sarà?

Dall'uno all'altro interrogativo si passa considerando il termine «istituzionale», l'aggettivo che figura nel sottotitolo del convegno e che può valere come metodo. Se si adotta il metodo istituzionale, vale una distinzione: l'ordinamento generale presuppone sempre un'istituzione principale – in questo caso il parlamento-, da cui deriva un ordinamento derivato, l'istituzione particolare, in questo caso il governo<sup>4</sup>. Il soggetto da riformare, nella visione di un ordinamento derivato, è l'intero governo-amministrazione, senza dimenticare l'unità dell'ordinamento generale. L'unità cui mirare, in questo caso, è quella dell'art. 120, secondo comma, Cost., ovvero, l'unità della Repubblica, la sua unità giuridica ed economica.

Adottando il metodo istituzionale, con la sua spinta a considerare i limiti dell'ordinamento generale<sup>5</sup>, ci si può volgere all'oggetto immediato della riforma e alle sue conseguenze sull'amministrazione pubblica. Quelle immediate, si vedrà, sono tre: il Dpcm dell'emergenza come atto politico e il problema del sindacato di legittimità del giudice amministrativo (art. 113 Cost.); il Dpcm dei LEA e il problema del vincolo di bilancio (artt. 81 e 97 Cost.); il potere del Presidente del consiglio nelle conferenze di servizi e il problema della sostituzione ex art. 120 Cost. Sullo sfondo, l'unità della Repubblica, l'ordinamento generale.

## **2. Il rafforzamento della legittimazione istituzionale e dei poteri del governo-amministrazione. Dubbi e problemi**

Secondo alcune tesi del dibattito odierno, l'elezione del Presidente del consiglio dei ministri può rafforzare la legittimazione politica e istituzionale del governo<sup>6</sup>. Di

---

fra la politica e le scienze giuridiche, compreso il diritto costituzionale generale, diventano più stretti, ma nel senso che sarà la politica che terrà conto di quest'ultimo, non viceversa».

<sup>4</sup> Cfr. S. Romano 1939, 184: «Un ordinamento giuridico ... non si risolve soltanto nelle norme non si risolve soltanto nelle norme che ne sono una emanazione o che sono in esso implicite, ma si concreta in una istituzione, che può comprenderne altre minori...».

<sup>5</sup> Cfr. S. Romano, 1939, 191: «... l'attività che si dice politica può assumere di fronte al diritto due posizioni fondamentali: o si svolge nell'ambito dell'ordinamento vigente, uniformandosi ad esso e senza intenzione di mutarlo, ovvero si svolge, sia pure nei limiti e con le forme da esso stabilite, ma eventualmente oltrepassando questi limiti e non osservando queste forme, allo scopo di sostituirvi un ordinamento nuovo e diverso».

<sup>6</sup> Cfr. F. Cintioli, 2023, 109, ove afferma la necessità di una «...riforma costituzionale che rafforzi non solo la stabilità ma anche la legittimazione istituzionale e politica del Presidente del Consiglio dei Ministri – e quindi dell'intero Governo ai sensi dell'art. 95 Cost.». Nella prospettiva del rafforzamento del governo, con varietà di accenti e di posizioni, v. anche R. Bin, 2023, 45 ss.; S. Ceccanti, 2023, 89 ss.; F. Clementi, 2023, 117 ss.; G. Cerrina Ferroni, 2023, 95 ss.; A. Simoncini, 2023, 449 ss.; O. Spataro, 2023, 457 ss; F. Vari, 2023, 501 ss.

conseguenza, si è parlato di un «rafforzamento» del potere esecutivo<sup>7</sup>. In particolare, di un rafforzamento dell'amministrazione decidente, della sua «efficienza» e «capacità decisoria»<sup>8</sup>.

Si apre quindi un interrogativo di fondo: il premierato corrisponde ad un'amministrazione decidente e, quindi, genera una sua capacità giuridica più forte?<sup>9</sup>

Un certo rafforzamento corre già nel sistema ed è senz'altro visibile nel plasmare gli interessi pertinenti al governo. La sua capacità di valutarli tende a condizionare la valutazione degli altri interessi pubblici. Emerge così un'antica questione di fondo: il merito politico-amministrativo si insinua nella valutazione di ogni interesse che sia pertinente al Governo; questa sfera di merito tenderebbe a espandersi, quasi a costituire una discrezionalità politico-amministrativa, profondamente diffusa nella sfera dell'alta amministrazione. Una discrezionalità di alta amministrazione così ampia, per tradizione, tende a sfuggire all'ordinamento giuridico, ovvero, al principio di giustizia amministrativa (art. 113 Cost.); cosa che del resto è già evidente nella giurisprudenza più recente<sup>10</sup>.

Su di un piano generale, il porsi di questo problema trae con sé l'esigenza di contrappesi e di garanzie<sup>11</sup>. Più semplicemente, vediamo il problema studiando tre specifiche questioni.

### ***3. Il D.p.c.m. diventa un atto politico? Il problema dei limiti del sindacato di legittimità del giudice amministrativo***

La capacità decisionale del Governo, vista oggettivamente, in termini di atti e poteri giuridici, porta a considerare un particolare atto, il decreto del presidente del Consiglio dei ministri.

---

<sup>7</sup> F. Cintioli, 2023, 111: «Il presidente del Consiglio è vertice dell'Esecutivo e quindi dell'Amministrazione della Repubblica... Sicché stabilità e legittimazione politica non servono solo verso l'alto ... ma anche verso il basso, verso l'amministrazione appunto».

<sup>8</sup> Ivi, 109, ove l'affermazione che una riforma costituzionale che rafforzi stabilità e legittimazione istituzionale e politica del Presidente del Consiglio dei Ministri sia necessaria anche per realizzare una «Amministrazione che decide».

<sup>9</sup> Ivi, 114: «L'unica ricetta è ... aumentare il tasso di politicità nelle scelte amministrative e, con esso, il livello di discrezionalità...».

<sup>10</sup> V. per esempio Tar Lazio, sez. I, 14 aprile 2018 n. 4125: «... la contestazione della parte investe il merito della decisione amministrativa, ciò che non è tuttavia consentito, oltre che in applicazione dei principi generali, anche in considerazione del fatto che la decisione governativa assunta ai sensi dell'art. 14 *quater* assume, in ragione della sua natura di atto di alta amministrazione, connotati di lata discrezionalità, atteso che la decisione compete alla responsabilità propria del Governo ed esprime in concreto un raccordo tra attività amministrativa e attività politica (così Consiglio di Stato, sez. VI, 15 gennaio 2013, n. 220, in generale, sulla natura del provvedimento quale atto di alta amministrazione, cfr. pure Consiglio di Stato, sez. VI, 30/09/2015, n. 4545)». Con il premierato, il problema di un sindacato di legittimità limitato si aggraverebbe nel caso analogo del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

<sup>11</sup> V. E. Cheli, 2023; F. Lanchester, 2023.

Storicamente, il Dpcm è venuto in primo piano nell'emergenza Covid. Qui è stato assunto a specifico oggetto di studio e, nel diritto costituzionale, è stato sottoposto a critica, per l'alterazione dell'ordine delle fonti normative; infine, di recente, è stato sottoposto a revisione, tentando una assimilazione del Dpcm al concetto di atto normativo e di fonte del diritto<sup>12</sup>.

Nell'ordinamento amministrativo il Dpcm si presenta come atto giuridico e come manifestazione di potere e d'interesse. Si presenta quindi come quel provvedimento amministrativo che dà espressione al potere del Presidente del consiglio dei ministri. E andrebbe inquadrato, con qualche preoccupazione in chi scrive, in quella luce di «rafforzamento istituzionale» che alcune dottrine tenderebbero a riconoscere all'amministrazione decidente.

Il rafforzamento della legittimazione del potere esecutivo costituisce forse un plus valore del Dpcm e, quindi, gli conferisce una forza giuridica più intensa, una diversa natura giuridica?

Si pone così il problema della perdita della garanzia giurisdizionale: se il Dpcm si trasforma da atto amministrativo ad atto politico, si perde la tutela giurisdizionale, perché, com'è noto, gli atti politici non sono impugnabili davanti al giudice amministrativo (art. 7 Cod. proc. amm.).

Potrebbe forse esistere un'ultima ipotesi e si potrebbe pensare ad una impugnabilità limitata: la motivazione del Dpcm, è facile presagire, si potrebbe affievolire e ridurre a mera giustificazione; e il sindacato del giudice amministrativo si potrebbe restringere agli aspetti esteriori - veridicità dei fatti, non contraddizione. Emergerebbe, così, il problema di fondo: quello di un sindacato giurisdizionale di legittimità intrinsecamente limitato a causa della natura politica insita nell'atto stesso. Ed è, anche questa, una vecchia questione, che porta a chiedersi se tutta la vicenda sia compatibile con l'art. 113 Cost., che presuppone una tutela giurisdizionale completa e illimitata. Il principio dell'art. 113 Cost. andrebbe assunto a limite della riforma, uno di quei limiti di ordinamento generale che nessuna riforma può superare. Per evitare soluzioni di superficie e una risposta scontata, però, bisognerà andare più in fondo e risalire alle radici dell'ordinamento. Il punto di fondo, infatti, è quale sia l'interesse generale e su quale istituzione venga a fondarsi; punto che meglio sarà visibile nelle conclusioni. Il punto immediato dell'interesse si vede nelle due seguenti questioni.

---

<sup>12</sup> Cfr. M. Rubechi, 2022, spec. 192-193: «come atto di indirizzo e coordinamento, di carattere normativo – «fonte» – per unificare la politica generale del governo e i singoli ministri».

#### **4. segue – L'interesse del governo come interesse finanziario prevalente ex artt. 81 e 97 Cost. in materia di LEA**

Il rafforzamento istituzionale del governo inizia a vedersi in un punto preciso: sovente, nella giurisprudenza del giudice amministrativo, l'interesse del governo si manifesta come interesse finanziario al vincolo di bilancio, ex artt. 97 e 81 Cost. In questa giurisprudenza, l'interesse finanziario del governo corrisponde ad un potere riduttivo della spesa che, secondo il giudice, è dotato di amplissima discrezionalità, perché è espressione dell'interesse al vincolo di bilancio, interesse costituzionalizzato e dunque primario, assistito da una presunzione di prevalenza<sup>13</sup>. Quel potere tende dunque a limitare altri valori essenziali. Per esempio, in materia di sanità, nei LEA, le prestazioni statali sono determinate da un Dpcm. Nella logica di spesa propria del Dpcm, le singole voci del Dpcm non si possono estendere per analogia<sup>14</sup>. Il che è dire che i LEA, che sono espressione di diritti soggettivi e di prestazioni di servizio pubblico, non sono avvertiti come interessi primari.

Invece, l'interesse finanziario del Governo si atteggia come interesse di rango primario, capace di affievolire i diritti soggettivi e le autonomie territoriali che gestiscono servizi pubblici. Quanto alle ricadute sulle riforme, le conseguenze sull'autonomia differenziata sono intuibili.

Ma, soprattutto, rispetto al metodo istituzionale, il risultato della riforma è anche qui inatteso: l'interesse del governo-amministrazione non è più quel che dovrebbe essere, un interesse pubblico specifico e particolare, ma diventa un'altra cosa, come meglio si dirà nelle conclusioni.

---

<sup>13</sup> V. per esempio Cons. St., III, 15- 2- 2021, n. 1309 in materia di riduzione dei LEA: «Nel nostro ordinamento, risulta ormai costituzionalizzato il principio del c.d. equilibrio di bilancio, introdotto nell'art. 81 della Costituzione dall'art. 1 della Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, entrato in vigore il primo gennaio del 2014» (sul punto v. anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 14 dicembre 2018, n. 2798; da ultimo, TAR Piemonte, Sez. I, 14 luglio 2020, n. 465).

<sup>14</sup> La giurisprudenza del giudice amministrativo stabilisce che i LEA non sono suscettibili di interpretazione estensiva e che, viceversa, sono soggetti a interpretazione letterale, con divieto di analogia. Per esempio, Cons. St. sez. III n. 604/2015 : la malattia psichiatrica non si estende alla malattia dell'Alzheimer; Cons. St., Sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1309: nella voce farmaci chimici non rientrano i farmaci biomedici; Tar Lazio sez. III *quater*, 22 dicembre 2022, n. 17330 afferma la non estensione della voce «Crioconservazione dei gameti»: il nomenclatore prevede la conservazione solo dei gameti maschili e non di quelli femminili e così si nega l'estensione agli ovociti, ribadendo che i LEA sono soggetti a interpretazione letterale e aggiungendo che il sindacato di legittimità del giudice amministrativo non può valutare l'estensione della prestazione in nessun modo, neanche alla luce del principio costituzionale di eguaglianza, che si addice alla legge e non al DPCM. Il potere amministrativo insito nel DPCM, infatti, è «espressione di un'ampia discrezionalità amministrativa» (giurisprudenza consolidata).

**5. L'interesse del governo nelle conferenze di servizi e nel potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost.**

La discrezionalità politica insita nell'alta amministrazione e la sua presunzione di prevalenza si accentuano nelle relazioni tra Stato ed autonomie territoriali. In particolare, nelle conferenze di servizi tra Stato e Regioni e, di lì, nella possibilità di sostituzione del governo ex art. 120, secondo comma, Cost. Prevedeva la sostituzione, per esempio, l'art. 14 *ter*, quarto comma, della legge n. 241 del 1990, in una versione anteriore della conferenza; la versione odierna<sup>15</sup> sopprime il richiamo all'art. 120 Cost. e prevede che «Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri ...».

Dalla norma viene fuori, comunque, una novità di rilievo: un «unico» soggetto, nominato dal Presidente del Consiglio e abilitato a esprimere la volontà delle amministrazioni statali, in contrapposizione con le amministrazioni non statali. È un diverso e particolare potere, sorto in quel contesto. La giurisprudenza recente lo legge in questo modo:

«Ora, il testo letterale di questa disposizione depone nel senso dell'attribuzione al Consiglio dei Ministri del più ampio potere decisionale sulla singola vicenda, il quale quindi assorbe e sostituisce non solo il potere dell'Amministrazione procedente, ma anche quello di tutte le amministrazioni coinvolte, ivi inclusa quella preposta alla tutela di interessi sensibili»<sup>16</sup>.

Si configura così un potere unificante e assorbente: l'interesse del rappresentante della Presidenza del consiglio può superare l'interesse delle altre amministrazioni statali e quello delle amministrazioni non statali. Si finisce per imporre la volontà del Presidente del consiglio a tutte le altre amministrazioni pubbliche.

Questo orientamento si discosta dall'orientamento precedente, per il quale gli interessi costituzionali sono tutti su di un piano di parità<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> L'art. 1 del decr. lgs. 30 giugno 2016, n. 127 ha modificato l'art. 14 *ter* e ha introdotto la versione vigente, sopprimendo il riferimento all'art. 120 Cost.

<sup>16</sup> cfr. Tar Molise, sez. I, 13 novembre 2023, n. 296.

<sup>17</sup> Tar Campania, Salerno, 26 maggio 2023, n. 1544: «negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi... a nessuno di essi la Carta garantisce una prevalenza assoluta sugli altri. La loro tutela deve essere "sistemica" e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca». Conclude dicendo che: «La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione "totalizzante" come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato – dal legislatore nella statuizione delle

Invece, più precisamente, in questo orientamento si dice che «la posizione espressa dal Consiglio dei Ministri ... non è superabile dall'amministrazione precedente».

Si vede dunque qualcosa in più, che, secondo il giudice, si spiega in questo modo: «A favore di tale interpretazione depone anche l'espresso richiamo, da parte del comma 3 della citata disposizione, all'art. 120 Cost., il quale consente l'intervento sostitutivo del Governo *quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica*»<sup>18</sup>.

Ora, va ribadito che oggi la norma dell'art. 14 *ter* è cambiata e che il riferimento al potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost. è stato soppresso da una norma successiva<sup>19</sup>; tuttavia, di quel potere sostitutivo resta una traccia nella memoria della giurisprudenza: la Presidenza del consiglio è sentita come «massima istanza amministrativa della Repubblica nella sua unità», e si ripete che nelle conferenze di servizi il potere del governo è collegabile alla «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica»<sup>20</sup>.

Il collegamento all'unità della Repubblica fa riflettere e denota uno spostamento. Mentre nelle visioni del passato il potere sostitutivo del governo serviva solo come mezzo per superare l'omissione di atti amministrativi obbligatori, ovvero come rimedio all'inerzia e in funzione di buon andamento (art. 97 Cost.), ora assume una forma diversa<sup>21</sup>. Il potere che il Presidente del consiglio assume nelle conferenze di servizi è ricondotto direttamente all'art. 120 Cost. e all'unità della Repubblica. Quanto dire che l'interesse all'unità della Repubblica è interesse del governo stesso. Con ogni conseguenza sull'esercizio del potere governativo, nelle conferenze di servizi, e oltre.

## 6. Riepilogo

Quanto visto sin qui dimostra che già nel tessuto dell'ordinamento del governo-amministrazione emergono fenomeni di rafforzamento istituzionale; fenomeni preoccupanti, in quanto sembrano essere oltre i limiti naturali dell'ordinamento generale. In particolare, si tratta dei fenomeni che sono emersi nella breve analisi svolta: il merito politico insito in ogni interesse che sia riferibile al Governo e alla sfera dell'alta amministrazione; i limiti del sindacato giurisdizionale di legittimità del giudice amministrativo; la prevalenza del potere governativo nelle conferenze di servizi, e, di lì, la

---

norme, dall'amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo – secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza».

<sup>18</sup> cfr. Tar Molise, sez. I, 13 novembre 2023 n. 296- nella citazione del testo il corsivo è aggiunto.

<sup>19</sup> L'art. 1 del decr. lgs. 30 giugno 2016, n. 127 ha modificato l'art. 14 *ter*.

<sup>20</sup> cfr. Tar Molise, sez. I, 13 novembre 2023 n. 296; T.A.R. Molise, sez. I, n. 106/2022 Tar Molise, sez. I, 6 aprile 2020, n. 107.

<sup>21</sup> V. Corte cost. 27 gennaio 2004 n. 43. Sul problema accennato nel testo e sulla natura del potere sostitutivo, v., ex pluribus e senza pretesa di completezza, G M. Salerno, 2004; C. Mainardis, 2007; R. Dickmann, 2016.

possibilità di sostituzione ex art. 120 Cost., o, comunque, il collegamento stabile tra interesse del governo e interesse all'unità della Repubblica.

In un sistema informato al premierato, le conseguenze sono facilmente intuibili.

## **7. Conclusioni**

Con un forte significato e con un valore giuridico che tende alla prevalenza, emerge in primo piano l'interesse del Governo. Si trasfonde nel potere giuridico di condizionare l'intero ordinamento della Stato-amministrazione. E, soprattutto, si manifesta come interesse – e come potere – della Presidenza del consiglio. E nel premierato?

Potrebbe divenire un interesse distinto. Espressione, quasi, di un'entità a sé, di un'istituzione autonoma<sup>22</sup>.

Letto questo risultato con il metodo istituzionale, alla luce della relazione «ordinamento generale-ordinamento derivato», con la riforma si arriverebbe a questo passaggio: l'interesse del governo-amministrazione, che dovrebbe essere un interesse pubblico particolare, il riflesso di un ordinamento derivato, e che non potrebbe superare i limiti dell'ordinamento generale, ora diventa interesse primario, capace di superare gli altri interessi pubblici. E finisce per estendersi a tutto l'ordinamento, risalendo all'ordinamento generale, all'unità della Repubblica, attraverso la sostituzione prevista nell'art. 120 Cost.

Verrebbe dunque fuori questo risultato finale: l'interesse all'unità della Repubblica è interesse del governo stesso. In questo modo, viene compromessa non solo quell'unità che vale rispetto al Parlamento e alla forma di governo, ma l'unità dell'ordinamento generale.

In chi scrive, il giudizio negativo sulla bontà della riforma è già risolto nel giudizio sulla tenuta dell'unità della Repubblica.

Si potrebbe obiettare che i fini di ogni riforma sono fini politici e che la politica è libera di indicarli e di cambiare, al di là dell'ordinamento giuridico e oltrepassando i suoi limiti; ma si dovrebbe esser chiari su di un punto: ovvero sul fatto che, in questo caso, si sta sostituendo un ordinamento con un altro<sup>23</sup>.

Al che servirebbe, come minimo, una riforma organica del governo-amministrazione, una legge ordinaria sulla Presidenza del consiglio, che a quel rafforzamento istituzionale dia contrappesi e garanzie. In mancanza, sul piano dell'interpretazione giuridica e del

---

<sup>22</sup> Mettendo l'accento sull'autonomia, si disvela il discorso che sotteraneamente si è condotto in queste pagine: l'interesse della presidenza del consiglio viene ad assumere una sua distinzione, non solo rispetto alle altre amministrazioni dello Stato e a quelle territoriali, ma rispetto al Governo stesso.

<sup>23</sup> Cfr. Santi Romano, 1939, 191: «... l'attività che si dice politica può assumere di fronte al diritto due posizioni fondamentali: o si svolge nell'ambito dell'ordinamento vigente, uniformandosi ad esso e senza intenzione di mutarlo, sia pure nei limiti e con le forme da esso stabiliti, ma eventualmente oltrepassando questi limiti e non osservando queste forme, allo scopo di sostituirvi un ordinamento nuovo e diverso ...».

sindacato di legittimità del giudice amministrativo, ci vorrebbe sin d'ora una sorta di memore attenzione a non andare oltre i limiti dell'ordinamento generale, assumendo l'interesse del governo come uno degli interessi in gioco, scevro di collegamenti superiori e di pericolose connessioni all'unità della Repubblica.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BIN Roberto, 2023, «Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 45 ss.

CECCANTI Stefano, 2023, «Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 49 ss.

CERRINA FERRONI Ginevra, 2023, «Rafforzare il premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 95 ss.

CHELI Enzo, 2023, «Alcune indicazioni di metodo in tema di riforma della forma di Governo». In *Federalismi*, 7 giugno.

CINTIOLI Fabio, 2023, «Sulle riforme costituzionali e l'Amministrazione in Italia». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 109 ss.

CLEMENTI Francesco, 2023, *Per l'innovazione consapevole: rafforzare la premiership senza rigidità sistemiche*. In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 117 ss.

DICKMANN Renzo, 2016, «I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione "possibile"». In *Rass. Dir. Parlamentare*, n. 3, 589.

LANCHESTER Fulco, 2023, «Il percorso di Enzo Cheli e i progetti per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio». In *Nomos*, n. 3, 1 ss.

MAINARDIS Cesare, 2007, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*. Giuffrè, Milano.

ROMANO Santi, 1939 (rist. 2013), «Principii di diritto costituzionale generale. In *L'ultimo Santi Romano*, a cura di Alberto Romano. Giuffrè, Milano.

ROMANO Santi, 1946 (rist. 2013), «L'ordinamento giuridico». In *L'ultimo Santi Romano*, a cura di Alberto Romano. Giuffrè, Milano.

RUBECHI Massimo, *I decreti del presidente. Studio su D.P.C.M., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*. Giappichelli, Torino.

SALERNO Giulio M., 2004, «I poteri sostitutivi del governo nella legge n. 131 del 2003». In *Scritti in memoria di Livio Paladin*, IV. Jovene, Napoli.

SIMONCINI Andrea, 2023, «Sul rafforzamento dell'esecutivo». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 449 ss.

SPATARO Ornella, 2023, «Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 457 ss.

VARI Filippo, 2023, «Per un esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 501 ss.