

INTRODUZIONE

1. *Asfaltar no es gobernar*, così diceva e scriveva Don Salvador De Madariaga, l'insigne intellettuale liberale spagnolo anifranchista, che negli anni Cinquanta andò a insegnare letteratura spagnola nell'Università di Oxford (dove mio Padre lo ebbe amico e maestro, come scrisse nel saggio che gli dedicò: *Portrait of Salvador De Madariaga*, in *Liber Amicorum Salvador De Madariaga*, Bruges 1966, 97 ss.). Con quella apparente semplice frase – “asfaltare non è governare” – si voleva mettere in evidenza proprio le difficoltà del governare, dove svolgere la sola ordinaria amministrazione non è certo sufficiente. Perché occorre sapere esercitare un potere non fine a se stesso ma orientato nella direzione di una riforma culturale e morale della società: la più vasta, profonda, partecipata e condivisa possibile. Che si deve tradurre in un buongoverno, quale modo e metodo per la corretta gestione del bene comune, attraverso un chiaro e preciso programma di indirizzo politico nel quale valorizzare le esigenze e le aspettative della cittadinanza, che devono essere rivolte principalmente ed essenzialmente al perseguimento dei valori di giustizia e libertà. Buongoverno quindi, come una certa idea politica e della politica così ben rappresentata dal famoso ciclo pittorico affrescato fra il 1338 e il 1340 da Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Pubblico di Siena e intitolato *Effetti del Buono e del Cattivo Governo nella campagna e nella città*. Un affresco bellissimo, che esprime la complessità e l'armonia del buongoverno, attraverso vari metodi – teologico, politico, giuridico, economico, etc. – proposti e offerti alla capacità dell'uomo e alla sua saggezza per la gestione del bene comune.

A quella apparente semplice frase – “asfaltare non è governare” – ho pensato quando ho deciso, su affettuosa sollecitazione dei direttori di questa prestigiosa collana editoriale, e specialmen-

te uno di essi, di raccogliere alcuni studi, che negli ultimi anni ho pubblicato e che ho ritenuto di “cucire” attraverso un unico *fil rouge*, che si esplicita attraverso il titolo che ho voluto dare a questo libretto: *Declinazioni del governare*. Proprio perché il governare non è e non può essere una sola e unica tecnica, come fosse una sorta di modellino preconfezionato adatto a tutte le stagioni della politica. Governare è un atto costituzionale, distinto dalla governabilità, che è una (legittima) tensione e attenzione politica. Governare è un verbo che va declinato a seconda delle traiettorie istituzionali, che si intendono muovere nell’esercizio del potere di governo e nei (buoni e leali) rapporti con gli altri soggetti costituzionali, parlamento *in primis*. Certo, l’andamento dei rapporti che si vengono a stabilire fra gli organi costituzionali evoca il funzionamento della forma di governo. Che ha però perso i suoi stabili orientamenti, al punto da non essere più classificabile nella grande divisione fra parlamentarismo e presidenzialismo, dato che le variabili di entrambi hanno finito con il diversificare i criteri distintivi utili alla classificazione. Non solo e non tanto per l’erompere della forma di governo semipresidenziale in diversi ordinamenti, anch’essa però soggetta a cambiamenti affidati soprattutto alla effettività costituzionale, ma soprattutto perché oggi si manifestano forme di parlamentarismi e presidenzialismi, ovvero una pluralità di modi attraverso i quali si evolvono i sistemi di governo. E proprio l’evoluzione delle forme di governo consente di osservare come il concreto funzionamento dei parlamentarismi manifesti sempre più maggiore analogie con i presidenzialismi e viceversa. Si confronti, da ultimo, l’esperienza del presidenzialismo brasiliano, dove l’*impeachment* nei confronti della presidente Dilma Rousseff è stato usato in maniera distorta come un voto di sfiducia tipico del sistema parlamentare. Ciò è dovuto anche al cd. “presidenzialismo di coalizione” formatosi in Brasile, complice il sistema proporzionale costituzionalizzato, che conferisce all’istituto giuridico dello *impeachment*, a differenza che negli Usa, una torsione politica che ha consentito al partito minore della coalizione di sostituire il presidente con il vice, quale proprio esponente politico. Ho argomentato su questo e altro nella relazione conclusiva che ho tenuto al “I Simposio internazionale di diritto elettorale e politico”, svoltosi a Rio de Janeiro dal 13 al 15

dicembre 2017, dedicata a *Parlamentarismo come presidenzialismo (e viceversa)*, che conto di pubblicare quanto prima.

2. Il costituzional-comparatista che scruta e osserva come funzionano le forme di governo sparse nel mondo, sa bene che di declinazioni del governare si tratta. Anche la Gran Bretagna, sempre ammirata come *Westminster model*, sono anni che fa oscillare la sua forma di governo in nuove esperienze, e pertanto risulta non più classificabile solo come *premiership*. Certo, è cambiata la politica, ovvero il modo di fare politica, e quindi le aspettative e le esigenze degli elettori in scenari di crisi dell'economia. È entrata in crisi la rappresentanza, meglio quel modo tradizionale di essere della rappresentanza politica: ovvero il mandato a rappresentare la nazione, la responsabilità affidata a chi rappresenta, i partiti politici quali associazioni che rappresentano l'elettorato, l'esercizio della funzione legislativa quale compito primario delle assemblee rappresentative, e così pure la funzione di controllo. Ancora: la crisi della rappresentanza è altresì determinata dalla difficoltà di trovare un equilibrio, meglio una sintesi tra il rappresentare e il governare. E quindi quale formula elettorale e di governo adottare per non comprimere la rappresentanza ma nel contempo valorizzare la governabilità. La crisi della rappresentanza è anche crisi del rappresentato, che ha smarrito i suoi riferimenti politici e istituzionali. Vuoi per la liquefazione dei partiti, sempre meno "ponte" fra la società politica e la società civile; vuoi per la perdita di centralità del Parlamento, quale organo non più decidente; vuoi, ancora, per la scomparsa del rapporto fra rappresentante e territorio, e quindi la presenza dell'eletto quale espressione di un collegio elettorale. La rappresentanza politica ha poi abdicato ad altre forme rappresentative: quelle degli interessi, per il tramite delle *lobbies*; quelle territoriali, in virtù di un'accentuazione del decentramento politico e amministrativo; quelle di genere, che spingono verso una rappresentanza paritaria forzata attraverso leggi e norme costituzionali. La rappresentanza politica si è quindi parcellizzata, anche per effetto di un'accentuazione del pluralismo sociale che appare non più comprimibile nel solo perimetro parlamentare. È in crisi la delega a decidere: non rivendicabile sulla base di una rinnovata valorizzazione del principio costituzionale della sovranità popolare, ma piuttosto su una (ancora) confusa forma di interventismo diretto, che vorrebbe trovare nel

web la sua capacità di esternazione e di decisione. Ed è così, invece, che si viene a manifestare, in maniera esplicita, la crisi del rappresentato, di colui che cerca altrove forma e sostanza per esprimere il suo pensiero, e vederlo risolto in azione, scartando l'opzione tradizionale della rappresentanza politica per il tramite del voto.

Altra questione, riguarda poi il contrasto, sempre radicale, tra il contesto statale degli ordinamenti democratici e la dimensione globale del mercato e della finanza, che condizionano le politiche pubbliche. Il paradigma della sovranità, a cui la pratica della democrazia è stata finora legata, è messa in crisi da una *governance* mondiale, che fa riferimento a gruppi di interessi di carattere non elettivo, e quindi privi di legittimazione democratica. In tal senso, si fa riferimento all'arena globale delle organizzazioni e dei regolatori internazionali, i quali interagiscono fra loro, e tra loro e i privati, attraverso un complesso sistema di regole e di norme, suscitando il rischio dell'avvento di una "tecnocrazia globale".

Ancora: assistiamo, e non da ora, a una crisi economica e costituzionale dell'Unione europea. La crisi dell'Unione europea è un derivato della crisi della democrazia, e quindi anche della rappresentanza. Mi spiego: si imputa a una mancanza di democrazia, il noto *deficit* di cui si parla da anni, l'incapacità dell'Unione europea di assurgere a ordinamento costituzionale fondato soprattutto e innanzitutto sulla rappresentanza e responsabilità politica anziché sulla tecnocrazia, che risulta essere priva di legittimità e controllo democratico. Allora, di fronte all'alternativa che viviamo tra forme di ripiegamento nazionale con sempre più diffuse torsioni populiste e lo *status quo* delle politiche economiche europee, che impongono sempre maggiori forme di penalizzazione con ricadute in termini di accentuazione delle diseguaglianze, sembrerebbe che la parola d'ordine sia *democratizzare l'Europa*, anche al fine di promuovere e tutelare la giustizia sociale e fiscale.

Le istituzioni repubblicane si sono dovute confrontare con la necessità di governare dinamiche sociali rapidamente cangianti e sempre più complesse anche a causa dell'emersione dei processi di globalizzazione e dell'esplosione della rivoluzione tecnologica. I sistemi costituzionali nazionali hanno preso contezza delle difficoltà che i parlamenti incontrano nel tentativo di rispondere efficacemente e in tempi rapidi e hanno messo in

discussione il ruolo delle assemblee parlamentari e la funzione della legge all'interno dei contesti sociali di riferimento.

Questo scenario, qui appena tratteggiato, ha finito con l'alimentare disaffezione partecipativa, disprezzo per la politica sempre più considerata *politique politicienne*, qualunquismo e populismo. Lo spettro del populismo si aggira per l'Europa (ma fa capolino anche negli Usa ...) e minaccia le fondamenta del costituzionalismo. La separazione dei poteri, tanto per cominciare. Il populismo accentra non diversifica, concentra non pluralizza. Si manifesta come sintomo di una crisi di rappresentanza che si estende alla forma democratica stessa. Rilanciare, con forza e convinzione, il concetto di rappresentanza e le declinazioni del governare nelle forme e nei modi di una democrazia liberale, può servire a frenare il populismo ma soprattutto a ridare dignità e valore al costituzionalismo. Senza il quale non c'è libertà e non ci sono diritti.

* * *

Del rappresentare e governare discuto in questo libretto, dove come la *sciàbica* dei pescatori siciliani ho estratto dalla rete alcuni saggi, che ho pubblicato in questi ultimi anni. Non avrei portato a riva la mia *sciàbica* se non avessi avuto rivolto l'invito dai tre illustri amici, colleghi e maestri, che dirigono la prestigiosa collana "Bibliotheca", a mettere insieme i saggi e dare a essi un compiuto disegno editoriale. Si tratta di tre persone alle quali mi sento affettivamente legato da sempre, anche in nome dell'affettuosa e affezionata amicizia e consuetudine culturale che ognuno di loro ha avuto con mio Padre. Alla cui memoria questa operetta è dedicata. Con i versi stupendi del Poeta:

*Era già l'ora che volge il disio
ai naviganti e 'ntenerisce il core
lo dì c'han detto ai dolci amici addio ...*
(Purg. VIII, 1-3)

T.E.F.

"La Verzellina", Greccio, Capodanno 2018

CAPITOLO I

IL BUONGOVERNO È UN MITO?

SOMMARIO: 1. Meglio un governo di leggi migliori anziché di uomini migliori. – 2. Il buongoverno nella teoria costituzionale. – 3. Governi tecnici a durata limitata.

1. *Meglio un governo di leggi migliori anziché di uomini migliori*

Dal punto di vista della teoria politica, l'idea del "buongoverno" – che ha attraversato tutta la storia del pensiero politico: da Platone e Aristotele fino a Mosca ed Einaudi – è tanto diffusa quanto sfuggente. Eppure è un'idea politica, che si è potuta rappresentare financo visivamente: mi riferisco al famoso ciclo pittorico affrescato fra il 1338 e il 1340 da Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo pubblico di Siena e intitolato *Effetti del Buono e del Cattivo Governo nella campagna e nella città*. Un affresco bellissimo, che esprime la complessità del buon governo, attraverso vari metodi – teologico, politico, giuridico, economico, etc. – proposti e offerti alla capacità dell'uomo e alla sua saggezza per la gestione del bene comune. Il suo messaggio sta anche nel fatto che gli effetti del buongoverno fossero *visibili* sulle pareti del Palazzo *pubblico*.

Visibilità e pubblicità sono sicuramente due requisiti del modo di essere del buongoverno. Altri ce ne sono, secondo le declinazioni teoriche che si sono sviluppate nel corso della storia delle dottrine politiche. Le ha riassunte molto bene Norberto Bobbio, in uno scritto del 1983: *a*) governo della legge; *b*) governo dei buoni governanti; *c*) governo misto¹. Specificando che il buongoverno

¹ N. Bobbio, *Governo degli uomini o governo delle leggi?*, in *Nuova Antologia*

verno è quello del governante, che esercita il potere in conformità delle leggi prestabilite e che si vale del proprio potere per perseguire il bene comune. Da qui l'assunto aristotelico – oggi di grande attualità – secondo cui più che dagli uomini migliori è meglio essere governati dalle leggi migliori, anche perché la legge non ha passioni che necessariamente si riscontrano in ogni anima umana. Sebbene, la legge vive attraverso l'interpretazione che gli uomini fanno quando sono chiamati ad applicarla.

Il buongoverno è stato declinato, poi, nella sua versione economica. Un profilo, anche questo, di stretta attualità. È il mercato, sostiene la scienza economica (*a branch of the science of a statesman or legislator*, secondo Adam Smith²), a far sì che un buongoverno non sia semplicemente un governo che proceda secondo giustizia; è il mercato il luogo nel quale il buongoverno deve trovare il principio di verità della sua pratica specifica.

Dalla concezione economica sviluppa il suo credo liberale nel buongoverno, colui che di quest'ultimo ne ha fatto una stella polare: Luigi Einaudi³. Concorrenza e discussione, ovvero mercato e sfera pubblica, sono i capisaldi del buongoverno einaudiano. Che è un «progetto di costituzione, sempre in itinere e mai del tutto istituito e positivizzato. È un ideale costellato di metafore, narrazioni e immagini per mezzo delle quali si riflettono e si visualizzano quelle regole invisibili e fondanti l'ordine sociale»⁴.

Nella sua declinazione economica odierna, che è distinta e distante dalla dottrina einaudiana, buongoverno pare debba intendersi la capacità dello Stato, attraverso le sue istituzioni, di sapere adeguare la propria politica di bilancio a quanto previsto e imposto in sede di Unione europea. Il (buon)Governo, oggi, e lo dimostrano la vicenda greca e italiana, deve avere la formale fiducia parlamentare ma soprattutto la *sostanziale* fiducia della UE e dei

gia, n. 2145, 1983, 135 ss. (poi in Id., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1991, 169 ss.).

² A. Smith, *Lezioni di Glasgow*, ed. it., Giuffrè, Milano 1989.

³ L. Einaudi, *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, Laterza, Roma-Bari 2004.

⁴ Così, P. Silvestri, *Buon governo*, in *Dizionario del Liberalismo italiano*, vol. I, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, p. 159.

mercati⁵. Può non piacere, ma così è. C'è da chiedersi, e vorrei dire da sperare, che sia un fatto provvisorio, dovuto alla contingenza di crisi economica che ha investito tutta la cd. zona Euro. E che presto si possa tornare alla normalità democratica: ovvero all'idea e alla pratica costituzionale del buongoverno.

2. *Il buongoverno nella teoria costituzionale*

Dal punto di vista della teoria costituzionale, infatti, il buongoverno ha un significato più empirico. Che si può così sintetizzare: un governo scelto liberamente dal corpo elettorale e responsabile di fronte a esso; un governo soggetto al giudizio degli elettori, che possano agire su di esso per il tramite del voto come “atto costituzionale”, che può essere di premio o di sanzione, ovvero di rinnovo o di negazione della fiducia⁶. Si manifesta così una nuova forma di costituzionalismo dei poteri, sorretta da una combinazione istituzionale difficilmente eludibile oggi nell'età della globalizzazione, che è quella della “leale collaborazione”, per così dire, fra la componente rappresentativa e quella plebiscitaria negli Stati di democrazia costituzionale⁷. Le due componenti si sono venute a integrare negli Stati costituzionali democratici contemporanei, perché rispondono a una doppia esigenza oggi particolarmente avvertita dai cittadini-elettori: quella di vedersi, e vorrei dire di sentirsi rappresentati, e quella di partecipare alle scelte di indirizzo politico per il tramite dell'investitura dei governanti. Prendiamo a esempio l'Europa: in Gran Bretagna, Germania, Spagna, Francia, il governo, e il suo *leader*, viene designato col voto dalla maggioranza degli elettori, sulla base di un programma di indirizzo politico, che è stato ritenuto più valido di quello della forza politica alternativa. Si viene così a determinare il formarsi di un

⁵ V. in tal senso, A. Ruggeri, *L'art. 94 della Costituzione vivente: «Il governo deve avere la fiducia dei mercati»*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2/3, 2011, 15 ss.

⁶ Sul punto, T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, III ed., Giappichelli, Torino 2008, *passim*.

⁷ Il riferimento è a E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, ed. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Giappichelli, Torino 1994.

patrimonio costituzionale europeo anche in tema di forma di governo – “a legittimazione diretta” – oltreché, come noto e già da tempo formatosi, in tema di diritti di libertà⁸.

La prassi, vorrei dire l'effettività degli esecutivi in Europa, conferma questa tendenza dei governi a “legittimazione diretta”. L'anomalia italiana del cd. governo tecnico, che si ripresenta come una sorta di araba fenice, può essere tollerata ma non incentivata oltremodo. È vero che può godere della fiducia parlamentare di una “grossa coalizione”, ma in quanto solamente finalizzata a quei provvedimenti, conculcati per decreto, che dovrebbero condurre a realizzare il “salva Italia” e poi il “cresci Italia” (come sono stati ribattezzati i primi decreti del Governo Monti). In questo contesto, il Parlamento si limita a dare e a mantenere la fiducia nonché a convertire in legge i decreti. Possibile che il luogo della rappresentanza e della sovranità popolare sia costretto a impotenza e incapacità decisionale? Possibile che il Governo, luogo dell'esecuzione amministrativa e dell'indirizzo politico, sia il risultato di una scelta tecnocratica priva di qualunque legittimazione democratica?

Altra questione, che qui solo si accenna: è possibile, oggi in Italia, assistere impotenti a un “presidenzialismo che avanza”, che fa registrare un progressivo distacco dal parametro costituzionale, evolvendosi verso un'accentuazione di fatto dei poteri del capo dello Stato, che potranno essere rivendicati ed esercitati in un prossimo futuro stravolgendo sempre più la figura e il ruolo di garante *pouvoir neutre*?

3. Governi tecnici a durata limitata

I governi tecnici, o nella peggiore versione quella dei colonnelli, stridono e si oppongono ai normali e corretti percorsi costituzionali, almeno nella versione della legittimazione diretta di cui si è detto prima⁹. E allora, che abbiano durata limitata e circoscrit-

⁸ Su questa tesi, v. già T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano 1997.

⁹ Sui governi tecnici, v. *Governi tecnici e tecnici al governo*, a cura di M. Vol-

ta; che portino a compimento i soli obiettivi economici, per i quali si sono formati e sono stati fiduciati in Parlamento. E dopo avere reso un utile servizio al Paese, si ritraggono consentendo il ritorno della politica dei partiti. Ai quali spetta la grande responsabilità di sapere essere credibili, a cominciare da una seria e accorta selezione della classe dirigente – magari attraverso le primarie disciplinate con legge – anche per ridurre la crescente (e preoccupante) disaffezione dei cittadini alla politica, che rischia di degenerare in un dissacrante antiparlamentarismo¹⁰.

Certo, se ci fosse un nuovo Ambrogio Lorenzetti, gli effetti del buongoverno li esprimerebbe pittoricamente attraverso l'immagine di una doppia fiducia, elettorale e parlamentare, che sia *visibile* e *pubblica*. Nella consapevolezza costituzionale che il buongoverno è tale in quanto responsabile, e quindi risponde del suo operato, dinnanzi alla sovranità popolare e alla sovranità parlamentare.

pi, Giappichelli, Torino 2017; P. Pisicchio, *Governi tecnici e rappresentanza. Aspetti comparatistici*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2017, 123 ss.

¹⁰ Su cui, v. T.E. Frosini, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2008, 845 ss. (ora in questo volume cap. VII).

CAPITOLO II

ANATOMIA E ANOMALIA DI UN GOVERNO TECNICO

SOMMARIO: 1. L'antefatto. – 2. Fine di un governo e inizio di un altro: una commedia in quattro atti. – 3. Qualche riflessione sul “governo tecnico”. – 4. Buongoverno e democrazia.

1. *L'antefatto*

Il 12 novembre 2011, *a las cinco de la tarde*, l'on. Silvio Berlusconi si reca al Quirinale dal Presidente della Repubblica per rassegnare le dimissioni da Presidente del Consiglio dei ministri. Si chiude così l'esperienza di un governo, che aveva iniziato la sua attività nella primavera del 2008 a seguito del risultato elettorale, che aveva premiato il partito del centro destra (coalizzato con la Lega Nord), il cui *leader* e candidato *premier* era Silvio Berlusconi, con una ampia maggioranza parlamentare, anche per via di una legge elettorale incentrata sul “premio di maggioranza” a favore dello schieramento che fosse risultato il vincitore delle elezioni.

Era questa la terza esperienza di Silvio Berlusconi quale Presidente del Consiglio dei ministri: la prima, rapidissima, durata *l'espace d'un matin*, era avvenuta nel 1994, dopo la vittoria alle prime elezioni con il sistema elettorale (a prevalenza) maggioritario, appena varato a seguito dell'esito del *referendum* che ne ha favorito l'approvazione. Una vittoria elettorale “strabica”, però. Infatti, “Forza Italia”, il partito di cui Berlusconi era *leader*, realizzò due alleanze: una con il partito di “Alleanza Nazionale” al Sud e un'altra con il partito della “Lega Nord” al Nord, senza però riuscire a formare un'alleanza a tre per rendere coesa la coali-

zione di governo. Dopo soli sei mesi la maggioranza parlamentare si ruppe, perché la Lega Nord volle dissociarsi e quindi uscire dalla coalizione di governo. La fine del primo governo Berlusconi non determinò uno scioglimento anticipato del Parlamento e il ritorno al voto, come Berlusconi e il suo partito reclamavano in ossequio al principio maggioritario, ma piuttosto nacque un governo “tecnico”, il secondo dopo quello del 1992 guidato da Carlo Azeglio Ciampi, che venne presieduto da Lamberto Dini e composto da ministri scelti per la loro professionalità e tecnicità al di fuori dei partiti¹.

La seconda esperienza di governo Berlusconi fu nel quinquennio 2001-2006. Un intero mandato di legislatura, quindi; sia pure con numerosi cambi di ministri e conseguenti rischi per la tenuta del governo. Certo, per la prima volta in Italia si realizzava un “governo di legislatura”, la cui durata, cioè, era pari a quella del mandato delle Camere. È pur vero che, come detto prima, si è proceduto a diversi cambiamenti di ministri, e quindi è *come se* si fosse avuto una sorta di governo Berlusconi II, ma è altrettanto vero che il Presidente del Consiglio è rimasto sempre lo stesso e così soprattutto la maggioranza parlamentare.

Il terzo governo Berlusconi è quello di cui si è detto all’inizio, con l’epilogo accennato e che ora andiamo a descrivere. Sarebbe riduttivo attribuire al solo *spread* sempre più grande fra i titoli di Stato tedeschi e italiani, il motivo che abbia indotto Berlusconi a rassegnare le dimissioni. Certo, lo *spread* e la crisi economica europea, con le ricadute negative sulla tenuta finanziaria italiana, sono state “le gocce che hanno fatto traboccare il vaso”. Ovvero, sono stati gli episodi che hanno certamente “costretto” Berlusconi a mettersi da parte. La crisi di governo, però, aveva radici in altri episodi, che si erano venuti a scatenare nella vita politica e parlamentare italiana.

¹ Su queste due esperienze di governo, v. C. Chimenti, *Il governo dei professori. Cronaca di una transizione*, Passigli, Firenze 1994; G. Negri, *Un anno con Dini. Diario di un governo «eccezionale»*, il Mulino, Bologna 1996.

2. *Fine di un governo e inizio di un altro: una commedia in quattro atti*

Il succedersi degli eventi politici possono essere paragonati a una commedia in quattro atti².

Primo atto. La rottura del maggior alleato di Berlusconi, cofondatore, con lui, del nuovo partito “Popolo della Libertà”: il Presidente della Camera dei deputati Gianfranco Fini, il quale dà vita a un nuovo partito, “Futuro e Libertà”, e decide di uscire dalla maggioranza e schierarsi all’opposizione del governo. I motivi sono diversi e tutti politici. Fini costituisce un nuovo gruppo parlamentare, portando con sé una pattuglia di deputati a lui fedeli, e prova a far cadere il governo proponendo una “mozione di sfiducia”, da votare insieme a tutti i gruppi dell’opposizione. Mozione che viene messa ai voti alla Camera dei deputati il 14 dicembre 2010, ed è però respinta con 314 voti contro e 311 a favore. Il tentativo di disarcionare Berlusconi fallisce, ma la maggioranza diventa più stretta e più debole, e si sostiene anche grazie al passaggio di alcuni deputati dal gruppo più radicale dell’opposizione (“Italia dei Valori”) al gruppo della maggioranza del “Popolo della Libertà”. Trasformismo, si è obiettato. Libero mandato parlamentare, si è replicato.

Secondo atto. La sconfitta parlamentare del governo e della sua maggioranza nella votazione, alla Camera dei deputati, sull’art. 1 del disegno di legge che recava l’approvazione del “Rendiconto generale dello Stato”, avvenuta l’11 ottobre 2011. Questo episodio ha determinato una situazione inedita sul piano costituzionale e parlamentare. Anche perché la legge sul rendiconto generale dello Stato è costituzionalmente dovuta e non può essere condotta a perfezionamento dal governo, il quale ne è l’unico legittimato alla redazione e alla presentazione alle Camere. Allora, si è prova-

² Per un’accurata e completa cronaca della crisi, v. gli articoli di: N. Maccabiani, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*; M. Frau, *Dalla mancata approvazione del rendiconto all’annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio*; E. Tira, *La formazione del Governo Monti*, tutti su *Rivista AIC*, n. 1, 2012; v. altresì la ricostruzione e le considerazioni di D. Piccione, *Anatomia di una crisi di governo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2011, 925 ss.

to a interpretare questo voto come una sostanziale sfiducia al governo, tale da comportare una sorta di obbligo alle dimissioni. Tesi che prova troppo. Certo, è pur vero che la legge sul rendiconto generale dello Stato è tra le più classiche leggi in senso formale e costituzionalmente dovute, ma è pur sempre un disegno di legge la cui bocciatura non comporta nessun obbligo costituzionale di dimissioni per il governo. A differenza della “questione di fiducia” posta su di un provvedimento legislativo. Comunque, la bocciatura era senz’altro da leggersi, politicamente, come un chiaro segnale di crisi della maggioranza. E infatti: alla successiva votazione sul (formalmente nuovo) disegno di legge sul rendiconto generale dello Stato, tenutasi l’8 novembre 2011 alla Camera dei deputati, la maggioranza non c’era più: solo 308 voti erano a favore contro i 321 non partecipanti al voto e 1 astenuto. La sera stessa dell’8 novembre veniva diramato un comunicato da parte della presidenza della Repubblica, che vale la pena riportare per intero: *«Il Presidente del Consiglio ha manifestato al Capo dello Stato la sua consapevolezza delle implicazioni del risultato del voto odierno alla Camera; egli ha nello stesso tempo espresso viva preoccupazione per l’urgente necessità di dare puntuali risposte alle attese dei partner europei con l’approvazione della Legge di Stabilità, opportunamente emendata alla luce del più recente contributo di osservazioni e proposte della Commissione europea. Una volta compiuto tale adempimento, il Presidente del Consiglio rimetterà il suo mandato al Capo dello Stato, che procederà alle consultazioni di rito dando la massima attenzione alle posizioni e proposte di ogni forza politica, di quelle della maggioranza risultata dalle elezioni del 2008 come di quelle di opposizione»*. Nasceva così l’inedita formula delle “dimissioni annunciate”.

Terzo atto. Entra in scena il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e diventa il “reggitore della crisi”³. Infatti: il violento attacco dei mercati all’Italia e i dubbi sulle reali intenzioni dimissionarie del Presidente del Consiglio inducono il Presidente

³ Secondo la nota teorizzazione – «reggitore dello Stato nelle crisi di sistema» – di C. Esposito, *Capo dello Stato* (1962), ora in Id., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Giuffrè, Milano 1992, 38 ss. V. ora la rivisitazione di M. Manetti, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Giuffrè, Milano 2017.

Napolitano a intervenire per “rassicurare” i primi e per porre fine a qualsiasi eventuale tentazione dilatoria del secondo. Veniva dunque diramata, il 9 novembre, un’ulteriore nota ufficiale della presidenza della Repubblica volta a «fugare ogni equivoco o incomprensione» e ad “avallare” l’autenticità delle intenzioni del capo del Governo. Nella nota, suddivisa in quattro punti, si dichiarava infatti che: 1) «non esiste alcuna incertezza sulla scelta del Presidente del Consiglio on. Silvio Berlusconi di rassegnare le dimissioni del governo da lui presieduto»; 2) che detta decisione «diverrà operativa con l’approvazione in Parlamento della legge di stabilità per il 2012» e che quest’ultima «sarà approvata nel giro di alcuni giorni», come da «accordi tra i Presidenti del Senato e della Camera e i gruppi parlamentari sia di maggioranza sia di opposizione»; 3) le consultazioni per risolvere la crisi di governo conseguente alle dimissioni dell’on. Berlusconi si sarebbero svolte «immediatamente e con la massima rapidità»; 4) pertanto «entro breve tempo o si formerà un nuovo governo che possa con la fiducia del Parlamento prendere ogni ulteriore necessaria decisione o si scioglierà il Parlamento per dare subito inizio a una campagna elettorale da svolgere entro i tempi più ristretti». La dichiarazione del Presidente della Repubblica era finalizzata a porre l’accento sulla circostanza che la scelta di presentare le dimissioni non era stata “imposta” da lui, bensì era una decisione che il Presidente del Consiglio aveva maturato autonomamente e di cui si assumeva la responsabilità, con ciò escludendosi la possibilità di un suo mutamento d’opinione, così come era da attribuirsi esclusivamente alle Camere l’assunzione dell’impegno ad approvare quanto prima la legge di stabilità. Lo stesso 9 novembre, il Presidente della Repubblica compiva un atto, formalmente e sostanzialmente presidenziale, rivelatore di una certa intenzione per uscire dalla crisi e formare un nuovo governo: nominava, ai sensi dell’art. 59, comma 2, Cost., il professore Mario Monti senatore a vita, per aver «illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo scientifico e sociale». Mossa davvero sorprendente, foriera di diverse interpretazioni. Sicuramente anticipatrice di una scelta già meditata dal Capo dello Stato, e cioè quella di affidare la guida del governo a Mario Monti, quindi una sorta di “pre-investitura”, ovvero a un tecnico economista di va-

glia con l'intento di rassicurare i mercati e la Unione europea sulle prossime capacità di tenuta economica dell'Italia⁴.

Quarto atto. Il 16 novembre, ancora *a las cinco de la tarde* (con buona pace di Federico García Lorca ...), il neo senatore Mario Monti giura nella mani del Capo dello Stato quale nuovo Presidente del Consiglio dei ministri, e presenta la sua squadra di governo composta esclusivamente da ministri tecnici, ovvero non riconducibili in maniera esplicita a partiti politici né da questi ultimi indicati, almeno così sembra. La nomina di Monti è attribuibile a una scelta tutta presidenziale, piuttosto che a una indicazione delle forze politiche di maggioranza parlamentare. Nasce così il "governo tecnico": terza esperienza italiana di questa inedita figura istituzionale sulla quale diremo qualcosa più avanti. Due giorni dopo, ovvero il 18 novembre, il governo ottiene la fiducia della Camera dei deputati (il giorno prima dal Senato): 556 voti a favore e 61 contrari. Una grossa coalizione di maggioranza parlamentare, composta da tutte le forze politiche fatta eccezione per la "Lega Nord" e "Italia dei Valori", che vanno a comporre l'opposizione. Una fiducia data ... sulla fiducia; anche perché il governo non presenta un chiaro e definito programma, se non quello di fronteggiare la crisi economica con provvedimenti che saranno studiati e messi a punto volta per volta sulla base delle emergenze. Un "governo di impegno nazionale", come il Presidente Monti ha voluto da subito definirlo. Il nuovo governo – come è stato scritto – nasceva sotto una triplice declinazione: era "presidenziale" per scelta e formazione; era "parlamentare" per fiducia e grande coalizione delle forze politiche; era "tecnico" per la sua composizione rappresentativa di professionalità della società civile⁵. Ruolo determinante l'ha svolto senza dubbio il Presidente della Repubblica, quale "rappresentante dell'unità nazionale" (art. 87, comma 1, Cost.), che costituisce il simbolo dell'unità della società italiana, prescindendo da ogni appartenenza politica e

⁴ Sul punto, I. Nicotra, *Il governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2011.

⁵ Così, M. Olivetti, *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *il Mulino*, n. 2, 2012, 235.

territoriale. E, nel caso in specie, quale garante dell'impegno dell'Italia a compiere – come Napolitano ha affermato – «tutte le scelte necessarie per ridurre il rischio a cui sono esposti nei mercati finanziari i titoli del nostro debito pubblico» e rilanciare la crescita economica. Allora, la scelta di incaricare Monti risponde, invero, al preciso intento che il futuro Esecutivo riceva il gradimento dei vertici dell'Unione europea, in mancanza del quale le sorti economiche dell'Italia sarebbero poste ulteriormente a rischio. La nomina a Presidente del Consiglio di Mario Monti, «figura altamente conosciuta e rispettata in Europa», risponde proprio alla volontà di voler incassare, innanzitutto, la “fiducia” delle istituzioni europee, prima ancora di quella tradizionalmente richiesta dalla Costituzione italiana per dar vita a un nuovo esecutivo. Si potrebbe dire che oggi l'art. 94 Cost. “vivente”, relativo alla formazione del governo, è *come se* affermasse: “il governo deve avere la fiducia dei mercati e dell'Unione Europea”⁶. Il punto è: quale governo? Nella emergenza economica si è voluto, per volontà presidenziale, dare vita a un governo tecnico. Una figura istituzionale dagli incerti contorni, sulla quale si offrono qui alcune riflessioni.

3. Qualche riflessione sul “governo tecnico”

Esiste un “governo tecnico”? La domanda non sembri oziosa: i governi, nei regimi parlamentari a tendenza maggioritaria, sono di investitura elettorale e di derivazione politico-parlamentare⁷. Quindi, i governi si formalizzano in parlamento, per il tramite delle forze politiche, con il voto di fiducia, ovvero danno per presupposta la stessa (come in Gran Bretagna), ma hanno già ricevuto un consenso da parte degli elettori, i quali con il voto per la rappresentanza politica sono stati messi in condizione di manifestare anche una scelta per il governo. Soprattutto in quei regimi

⁶ In tal senso, A. Ruggeri, *L'art. 94 della Costituzione vivente: «Il governo deve avere la fiducia dei mercati»*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2/3, 2011, 15 ss.

⁷ Per questa tesi, rinvio a T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, III ed., Giappichelli, Torino 2008.

parlamentari il cui sistema elettorale consente di votare per una lista o una coalizione di liste, che si presenta unita e con un candidato *leader* alla guida del governo in un contesto politico bipolare (o bipartitico). Così funziona (quasi) in tutta Europa, laddove il cittadino elegge i propri rappresentanti, con la consapevolezza che il suo voto, per via del meccanismo elettorale a effetto maggioritario, determina anche la scelta di una maggioranza parlamentare e un governo.

Così descritto, sia pure fin troppo sinteticamente, il funzionamento dei regimi parlamentari, la conclusione è che i governi sono sempre espressione di una cd. “doppia fiducia”: sostanzialmente elettorale e formalmente parlamentare, nel rispetto e nell’attuazione della doppia sovranità, sui cui si fondano le democrazie contemporanee: e cioè la sovranità popolare e quella parlamentare. Quindi i governi sono, pertanto, espressione delle forze politiche, che si sono presentate alle elezioni politiche e hanno ricevuto il consenso degli elettori, e che poi si vengono a collocare in parlamento dove si determina lo sviluppo dell’indirizzo politico della maggioranza.

Allora, la domanda “esiste un governo tecnico”? parrebbe trovare risposta negativa. Perché “tecnici” sarebbero quei governi la cui nascita e composizione si muove su un percorso opposto a quello finora descritto. In quanto la loro derivazione non sarebbe fondata sull’indicazione elettorale attraverso il voto per la rappresentanza politica; e la loro composizione non sarebbe espressione di personalità politiche rappresentative dei partiti che hanno vinto le elezioni. I governi tecnici, ovvero dei tecnici, non hanno una loro forza che proviene dalla legittimazione elettorale, ma si basano sulla professionalità, ovvero sulla tecnicità, dei ministri⁸. Si legittimano, quindi, sulla base delle professionalità di ciascun componente il governo e poi, ovviamente, sulla fiducia che gli deve essere attribuita dalla maggioranza parlamentare. Si può semmai parlare, anche per i governi tecnici, di una “doppia fiducia”, che può essere presidenziale e

⁸ Sui governi tecnici, v. *Governi tecnici e tecnici al governo*, a cura di M. Volpi, Giappichelli, Torino 2017; P. Pisicchio, *Governi tecnici e rappresentanza. Aspetti comparatistici*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2017, 123 ss.

parlamentare⁹; ovvero che può derivare, come nel caso del governo Monti, da un impulso esterno, ovvero economico ed europeo, avallato e fatto proprio dal Capo dello Stato e poi certificato con il voto di fiducia da una maggioranza parlamentare, il più possibile ampia. Fiducia esterna e interna, si direbbe; ma privata dalla fiducia di coloro i quali sono i naturali destinatari dell'azione di governo e della sua attività di indirizzo politico: i cittadini elettori.

4. Buongoverno e democrazia

L'obiettivo di una democrazia è il buongoverno¹⁰. Dal punto di vista della teoria politica, l'idea del "buongoverno" – che ha attraversato tutta la storia del pensiero politico: da Platone e Aristotele fino a Mosca ed Einaudi – è tanto diffusa quanto sfuggente. Eppure è una idea politica, che si è potuta rappresentare visivamente: si pensi al famoso ciclo pittorico affrescato fra il 1338 e il 1340 da Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo pubblico di Siena e intitolato *Effetti del Buono e del Cattivo Governo nella campagna e nella città*. Un affresco bellissimo, che esprime la complessità del buon governo, attraverso vari metodi – teologico, politico, giuridico, economico, etc. – proposti e offerti alla capacità dell'uomo e alla sua saggezza per la gestione del bene comune. Il suo messaggio sta anche nel fatto che gli effetti del buongoverno fossero *visibili* sulle pareti del Palazzo pubblico.

Visibilità e pubblicità sono sicuramente due requisiti del modo di essere del buongoverno. Altri ce ne sono, secondo le declinazioni teoriche che si sono sviluppate nel corso della storia delle dottrine politiche. Le ha riassunte molto bene Norberto Bobbio, in uno scritto del 1983: *a)* governo della legge; *b)* governo dei buoni governanti; *c)* governo misto¹¹. Specificando

⁹ Come già avvenuto durante la presidenza Pertini: P. Armaroli, *La doppia fiducia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1981, 580 ss.

¹⁰ Riprendo alcune considerazioni già svolte in T.E. Frosini, *Il buongoverno è un mito?*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2/3, 2011, 1 ss. (ora, con integrazioni, in questo volume cap. I).

¹¹ N. Bobbio, *Governo degli uomini o governo delle leggi?*, in *Nuova Antolo-*

che il buongoverno è quello del governante, che esercita il potere in conformità delle leggi prestabilite e che si vale del proprio potere per perseguire il bene comune. Da qui l'assunto aristotelico – oggi di grande attualità – secondo cui più che dagli uomini migliori è meglio essere governati dalle leggi migliori, anche perché la legge non ha passioni che necessariamente si riscontrano in ogni anima umana. Sebbene, la legge vive attraverso l'interpretazione che gli uomini fanno quando sono chiamati ad applicarla.

Il buongoverno è stato declinato, poi, nella sua versione economica. Un profilo, anche questo, di stretta attualità. È il mercato, sostiene la scienza economica (*a branch of the science of a statesman or legislator*, secondo Adam Smith), a far sì che un buongoverno non sia semplicemente un governo che proceda secondo giustizia; è il mercato il luogo nel quale il buongoverno deve trovare il principio di verità della sua pratica specifica. Nella sua declinazione economica odierna buongoverno pare debba intendersi la capacità dello Stato, attraverso le sue istituzioni, di sapere adeguare la propria politica di bilancio a quanto previsto e imposto in sede di Unione europea. Il (buon)Governo, oggi, e lo dimostrano la vicenda greca e italiana, deve avere la formale fiducia parlamentare ma soprattutto la *sostanziale* fiducia della UE e dei mercati. Può non piacere, ma così è. C'è da chiedersi, e vorremmo dire da sperare, che sia un fatto provvisorio, dovuto alla contingenza di crisi economica che ha investito tutta la cd. "Eurozona". E che presto si possa tornare alla normalità democratica: ovvero all'idea e alla pratica costituzionale del buongoverno.

Dal punto di vista della teoria costituzionale, infatti, il buongoverno ha un significato più empirico. Che si può così sintetizzare: un governo scelto liberamente dal corpo elettorale e responsabile di fronte ad esso; un governo soggetto al giudizio degli elettori, che possano agire su di esso per il tramite del voto come "atto costituzionale", che può essere di premio o di sanzione, ovvero di rinnovo o di negazione della fiducia. Si manifesta così una

nuova forma di costituzionalismo dei poteri, sorretta da una combinazione istituzionale difficilmente eludibile oggi nell'età della globalizzazione, che è quella della "leale collaborazione", per così dire, fra la componente rappresentativa e quella plebiscitaria negli Stati di democrazia costituzionale. Le due componenti si sono venute a integrare negli Stati costituzionali democratici contemporanei, perché rispondono a una doppia esigenza oggi particolarmente avvertita dai cittadini-elettori: quella di vedersi, e vorrei dire di sentirsi rappresentati, e quella di partecipare alle scelte di indirizzo politico per il tramite dell'investitura dei governanti. Prendiamo a esempio l'Europa: in Gran Bretagna, Germania, Spagna, Francia, il governo, e il suo *leader*, viene designato col voto dalla maggioranza degli elettori, sulla base di un programma di indirizzo politico, che è stato ritenuto più valido di quello della forza politica alternativa.

L'anomalia italiana del cd. governo tecnico, che si ripresenta come una sorta di araba fenice, può essere tollerata ma non incentivata oltremodo. È vero che gode della fiducia parlamentare di una "grossa coalizione", ma in quanto solamente finalizzata a quei provvedimenti, conculcati per decreto, che dovrebbero condurre a realizzare il "salva Italia" e poi il "cresci Italia" (come sono stati ribattezzati i primi decreti del Governo Monti). In questo contesto, il Parlamento si limita a dare e a mantenere la fiducia nonché a convertire in legge i decreti. È una rappresentazione fin troppo sintetica ma sostanzialmente le cose stanno così. E allora: possibile che il luogo della rappresentanza e della sovranità popolare sia costretto a impotenza e incapacità decisionale? Possibile che il Governo, luogo dell'esecuzione amministrativa e dell'indirizzo politico, sia il risultato di una scelta tecnocratica priva di qualunque legittimazione democratica?

Per concludere. I governi tecnici stridono e si oppongono ai normali e corretti percorsi costituzionali, almeno nella versione della legittimazione diretta di cui si è detto prima. E allora, che abbiano durata limitata e circoscritta; che portino a compimento i soli obiettivi economici (ovvero, più in generale "tecnici"), per i quali si sono formati e sono stati fiduciati in Parlamento. E dopo avere reso un utile servizio al Paese, si ritraggano consentendo il ritorno della politica dei partiti. Ai quali spetta la grande

responsabilità di sapere essere credibili, a cominciare da una seria e accorta selezione della classe dirigente, anche per ridurre la crescente (e preoccupante) disaffezione dei cittadini alla politica, che rischia di degenerare in un dissacrante antiparlamentarismo¹².

¹²Cfr. T.E. Frosini, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2008, 845 ss. (ora in questo volume cap. VIII).

CAPITOLO III

GOVERNARE È MEGLIO CHE RAPPRESENTARE?

SOMMARIO: 1. Il caso: quel ... “tartufo” elettorale di Alba. – 2. La regola e l’eccezione nella legge sull’elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale. – 3. Il concetto di “voti validi” nell’interpretazione del Consiglio di Stato. – 4. Sull’interpretazione logico-sistematica e la “regola” del principio maggioritario. – 5. Sull’interpretazione teleologica e il valore “fondamentale” della governabilità. – 6. Sui profili di incostituzionalità. – 7. Conclusione.

1. *Il caso: quel ... “tartufo” elettorale di Alba*

1.1. Rappresentare e governare è il difficile crinale su cui si muovono le forme di governo delle democrazie contemporanee. Pertanto, i sistemi elettorali – che sono strumentali alla definizione della forma di governo – dovrebbero essere pensati e realizzati allo scopo di favorire la ricerca di un equilibrio fra le esigenze della rappresentanza e quelle della governabilità¹: una sorta di “leale collaborazione”, per così dire, fra il pluralismo politico e l’unità dell’indirizzo politico governativo. Certo, nulla di statico e solido; pur sempre affidato alle dinamiche e alle dialettiche della politica, ma in una cornice normativa che incentiva la “leale collaborazione”, di cui si è detto.

Il caso da cui prende le mosse questo scritto sovraordina e quindi premette, per volontà giurisprudenziale, la governabilità rispetto alla rappresentanza. E lo fa a dispetto di quanto previsto e disciplinato dalla legge (e dalla Costituzione, come dirò più a-

¹ Si v., da ultimo, il fascicolo monografico, dedicato proprio al tema *Rappresentare e governare*, della Rivista *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2011.

vanti). È pur vero che si tratta di un caso territorialmente circoscritto, che ha a che fare con il sistema di governo comunale, ma è sintomatico di una certa tendenza a volere produrre una torsione, piegando la lettera e lo spirito della legge, per affermare che “governare è meglio che rappresentare”. Per ottenerlo attraverso una sentenza del Consiglio di Stato, che finisce col creare un precedente su cui fondare una sorta di vincolo giurisprudenziale, e nonostante il nostro sistema giuridico non sia affatto strutturato sullo *stare decisis* di matrice anglosassone².

1.2. Il caso nasce ad Alba: comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, capitale storica ed economica delle Langhe, terra del famoso (e pregiato) tartufo bianco. Il 6 e 7 giugno 2009 si svolgevano le elezioni per il rinnovo della carica di sindaco e del consiglio comunale: al primo turno elettorale, nessun candidato a sindaco otteneva la maggioranza assoluta dei voti, mentre invece la otteneva un gruppo di liste tra loro collegate. I due candidati a sindaco più votati andavano al secondo turno elettorale cd. di “ballottaggio”, e veniva eletto il candidato sostenuto dalle liste che non avevano ottenuto la maggioranza assoluta al primo turno. La legge – d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, d'ora in poi: T.U.E.L.) – che regola l'elezione (diretta) del sindaco e del consiglio per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, prevede, all'art. 73, comma 10, seconda alinea, che alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato sindaco eletto al secondo turno viene assegnato il 60 per cento dei seggi del consiglio (a meno che non abbiano già conseguito, al primo turno, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio), «*sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi*». Come in effetti è avvenuto.

²Da ultimo, cfr. TAR Sardegna, sez. II, 26 ottobre 2011, n.1060, che, nel respingere un ricorso contro le elezioni comunali a Cagliari, fonda la sua decisione proprio sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato (ma v. già in tal senso altri pronunciamenti di TAR). Sul tema, v. ora E. Follieri, *L'introduzione del principio dello stare decisis nell'ordinamento italiano, con particolare riferimento alle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, nel sito web: www.gustamm.it.

Senonché l'Ufficio centrale elettorale di Alba ha ritenuto di dovere procedere all'attribuzione dei seggi in consiglio comunale sulla base del calcolo – ai fini della determinazione del 50 per cento, quale percentuale che esclude l'attribuzione del premio di maggioranza *ex art.* 73, comma 10, del T.U.E.L. – costituito da tutti i voti validi espressi dagli elettori e non solo da quelli riportati dalle singole liste, nel primo turno di votazione. Ciò ha comportato un abbassamento della soglia di percentuale in capo alle liste collegate al candidato sconfitto al ballottaggio e, quindi, l'attribuzione del premio di maggioranza del 60 per cento in favore delle liste collegate al candidato eletto sindaco.

1.3. Avverso le operazioni elettorali dell'ufficio elettorale veniva proposto ricorso al TAR per il Piemonte, da parte di alcuni candidati, in contestazione all'attribuzione del cd. premio di maggioranza alle liste (avversarie) collegate con il candidato sindaco eletto al secondo turno di ballottaggio. Il TAR Piemonte, con sentenza n. 2316 del 2009, respingeva la tesi dei ricorrenti, secondo cui il calcolo della percentuale del 50 per cento in favore delle liste collegate al candidato sindaco non eletto dovesse eseguirsi sul montante costituito dai soli voti validi di lista, ritenendo dunque corretto l'operato dell'ufficio elettorale, il quale aveva assunto a base di calcolo anche i voti validi espressi al primo turno nell'elezione per il sindaco.

Veniva fatto appello in Consiglio di Stato, chiedendo l'annullamento e la riforma della decisione del giudice di prime cure. Il Consiglio di Stato, sez. V, decideva il 2 marzo 2010, con sentenza n. 3022, confermando il pronunciamento del TAR Piemonte, fornendo una serie di motivazioni e svolgendo alcuni ragionamenti che saranno oggetto di analisi critica in questo scritto. Va altresì detto, che questa decisione del Consiglio di Stato si iscrive in un recente attivismo dello stesso organo di giustizia amministrativa in tema di elezioni e di applicazione/interpretazione delle leggi elettorali³.

³ Si v. la vicenda delle elezioni regionali in Piemonte, risolta con pronuncia del Consiglio di Stato: su cui, J. Luther, *La ricerca della giustizia elettorale: "dramma" piemontese per legislatori, amministratori, giudici e scienziati e coro, in*

2. La regola e l'eccezione nella legge sull'elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale

2.1. Innanzitutto, un sintetico quadro normativo⁴. La legge che regola l'elezione del sindaco e quindi del consiglio comunale distingue i comuni con meno ovvero con più di 15.000 abitanti. Da ciò ne consegue una diversa disciplina elettorale, specialmente per quanto attiene alla rappresentanza in seno al consiglio comunale. Una significativa differenza consiste nel voto congiunto, per così dire, nei comuni con meno di 15.000 abitanti, in cui il voto per il sindaco è attribuito anche alla lista a esso collegato e viceversa. Quindi, nei comuni con meno di 15.000 abitanti, il voto è unitario, nel senso che l'elettore può votare solo il sindaco ma implicitamente attribuisce anche il voto alla lista che sostiene il sindaco votato; può altresì votare solo la lista, ma così facendo automaticamente vota anche per il candidato sindaco sostenuto dalla lista che ha votato.

Ben altro sistema regola l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con più di 15.000 abitanti. In questo caso il voto può essere *disgiunto*. Ovvero: l'elettore può decidere di votare per un candidato sindaco e contestualmente di votare per una lista che non è collegata al candidato sindaco votato ma addirittura si presenta in opposizione a questo. L'elettore, insomma può esprimere due voti (cd. *split voting*) a beneficio rispettivamente di sindaco e lista elettorale per il consiglio comunale. E i due voti possono essere, ai sensi dell'art. 72, comma 3, T.U.E.L., disgiunti, e cioè «Ciascun elettore può altresì votare per un candi-

tre atti e L. Trucco, Le elezioni regionali piemontesi davanti ai giudici, entrambi in Rassegna parlamentare, n. 3, 2011, 645-708. V. altresì la vicenda dell'attribuzione dei seggi nel Parlamento europeo: su cui, C. Fusaro, Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero gli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione), in Quaderni costituzionali, n. 3, 2011, 657-660. Più in generale, v. R. Rolli e F. Gelsomino, I contenziosi in materia elettorale alla luce delle più recenti evoluzioni legislative, nel sito web: www.giustamm.it.

⁴ Per una maggiore disamina, v. R. Balduzzi e P. Costanzo, *Commento al Capo I della legge n. 81 del 1993 (art. 128, supplemento)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma 1996; più recentemente, cfr. T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, III ed., Giappichelli, Torino 2008, pp. 155-184.

dato alla carica di sindaco, anche non collegato alla lista prescelta, tracciando un segno sul relativo rettangolo».

2.2. L'aspetto che si ritiene essere rilevante è quello del *voto disgiunto*. Il legislatore lo ha previsto e disciplinato in ossequio alla libertà di voto *ex art.* 48 Cost., nel senso di potere consentire l'esercizio di una facoltà, quale quella di votare un candidato alla carica di sindaco ma parimenti di potere veicolare altrove politicamente il proprio voto per la rappresentanza in consiglio comunale⁵. La *ratio legis* è quella di consentire di tenere separato il voto per il governo del comune, attraverso l'elezione diretta del sindaco, dal voto per la rappresentanza in consiglio comunale, attraverso l'elezione dei consiglieri appartenenti a liste, che possono essere anche in opposizione al sindaco prescelto. In effetti, si tratta di due voti, sindaco e consiglio comunale, che hanno finalità ben distinte: da un lato la scelta del governo, dall'altro il mandato per la rappresentanza. Si tratta di una forma di separazione del potere, per evitare un accentramento dello stesso, in un sistema fondato sull'elezione diretta dell'esecutivo, che ha già di suo una particolare forza legittimante, che può essere temperata attraverso il meccanismo del cd. "governo diviso", che consiste nella coabitazione fra il governo di un certo colore politico e la maggioranza parlamentare del colore politico opposto.

Gli americani la chiamano *Lame duck*. Il termine sarebbe stato utilizzato per la prima volta contro il Presidente James Buchanan, per stigmatizzare la mancanza d'iniziativa con la quale egli assistette all'aggravarsi della crisi che sarebbe sfociata nella guerra di secessione. Oggi viene utilizzato sul piano politico-istituzionale per definire quella situazione in cui il Presidente ha una maggioranza a lui politicamente avversa in Congresso. In Italia, è "anatra zoppa" quel sindaco eletto direttamente che non ha dalla sua la maggioranza del Consiglio, perché il voto ha premiato le liste e i partiti che non lo sostenevano⁶.

⁵ Sul punto, da ultimo, v. L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino 2011, 432.

⁶ T.E. Frosini, *Non sparate sull'anatra zoppa!*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011, 661-664.

Sia chiaro, che tutto ciò è comunque legato alle dinamiche elettorali: ovvero saranno solo gli elettori a scegliere, con il voto, se collegare, oppure no, una maggioranza, in termini di seggi, al governo che sia espressione politica della stessa maggioranza. E si possono altresì prevedere dei “premi” in termini elettorali per favorire il formarsi di una maggioranza che sia legata al governo⁷; ma non si può impedire che gli elettori possano volere e votare per un capo del governo e poi per una lista elettorale che non appoggi quel candidato alla guida del governo. Una normativa che prevedesse e disciplinasse l’obbligatorietà e la vincolatività del voto per la rappresentanza con quello per il governo apparirebbe assai lesiva di norme costituzionali, quali soprattutto l’art. 1 e l’art. 48 Cost.

Certo, se è vero che i due voti si esprimono con l’utilizzazione di un’unica scheda, a norma dell’art. 72, comma 3, primo periodo, del T.U.E.L., è però altrettanto vero che le due elezioni – sindaco e consiglio comunale – seguono a voti espressi secondo regole diverse e che vanno conteggiati separatamente. In particolare, è stabilito che il voto alla lista viene manifestato tracciando un segno sul simbolo della lista prescelta: così dispone l’art. 73, comma 3. Ed è perciò soltanto con tali voti che si ottiene la cifra elettorale delle singole liste. Vale a dire con i voti manifestati, non con altre espressioni di volontà non palesate nel modo stabilito (in tal senso, Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 2005, n. 6002).

2.3. Conseguenza del voto disgiunto può essere il formarsi di una maggioranza, in consiglio, politicamente alternativa a quella di cui il sindaco è espressione. Il punto è colto esattamente dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 107 del 1996 (conf. ordinanza n. 305 del 2004), laddove scrive: «*L’ammissibilità del voto disgiunto comporta conseguentemente che è ben possibile che in consiglio vi sia una maggioranza contrapposta al sindaco, come anche che vi sia una situazione di equilibrio tra consiglieri eletti nella lista o nelle liste collegate al sindaco e consiglieri eletti in altre liste*» (nello stesso identico modo si esprime il Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2010, n. 1519).

⁷ Sulle varie tipologie di “premi” elettorali, cfr. *Il premio di maggioranza. Origini, implicazioni e applicazioni di una peculiarità italiana*, a cura di A. Chiaromonte e G. Tarli Barbieri, Carocci, Roma 2011.

Se una lista, ovvero una serie di liste tra loro collegate, riuscisse a ottenere, in virtù del voto disgiunto, la fiducia maggioritaria del corpo elettorale, al punto di arrivare a un consenso superiore al 50 per cento dei voti, ha il diritto di essere maggioranza in seno all'organo rappresentativo, come stabilito dall'art. 73, comma 10, T.U.E.L.: «*sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi*». Se, poi, il sindaco eletto al secondo turno dovesse trovarsi, a seguito di quanto detto prima, una maggioranza in consiglio "non amica", ovvero politicamente a lui contrapposta, ebbene, il sindaco dovrà dispiegare tutte le sue capacità politiche per riuscire a trovare, volta per volta, un sostegno maggioritario in consiglio. «*In questa situazione – scrive ancora la Corte costituzionale nella sentenza da ultimo ricordata (n. 107 del 1996) – il sindaco dovrà cercare una maggioranza in consiglio perché l'elettorato, utilizzando la possibilità del voto disgiunto, non gliel'ha assicurata. Ed il legislatore ha ritenuto di non dovere alterare tale situazione che riflette il possibile (e legittimo) scostamento tra il livello dei consensi confluiti sul candidato sindaco e quelli raccolti dalla lista (o dalle liste) ad esso collegata*».

Quindi: nell'ipotesi, sia pure infrequente, di una asimmetria, per così dire, tra il voto per il sindaco e il voto per la rappresentanza in consiglio, si applica quanto disposto dall'art. 73, comma 10, T.U.E.L., nella parte in cui stabilisce che la distribuzione dei seggi consiliari avviene con formula elettorale proporzionale, senza nessuna assegnazione di "premi" elettorali, quando il sindaco è eletto al secondo turno, e una lista o un gruppo di liste collegate al primo turno – anche in assenza di collegamento con il sindaco eletto – abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi. Ovvero ha ottenuto il consenso maggioritario degli elettori.

Sul punto, vale fare menzione della prassi: dal 1993 al 2009, su 2.248 elezioni comunali, con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, solo 40 volte si è prodotta una divaricazione politica fra sindaco e consiglio comunale⁸. Quindi davvero un'eccezione rispetto a una regolarità elettorale; ma un'eccezione che non può

⁸ Cfr. M. Achilli, *Il premio di maggioranza nelle elezioni comunali*, in *Il premio di maggioranza*, cit., 192-193.

essere piegata sulla base di un diverso calcolo dei voti e della loro proiezione in seno al consiglio comunale. Che la divaricazione delle maggioranze fra sindaco e consiglio comunale può ben esserci, come c'è stata in 40 casi, ne è pienamente consapevole il legislatore, al punto che si è preoccupato di presentare un paio di progetti di legge nell'attuale XVI Legislatura: uno, in cui propone la modifica dell'art. 73, comma 10, T.U.E.L. prevedendo l'attribuzione sempre e comunque del premio del 60 per cento e l'abolizione della attuale disposizione: «*sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi*» (v. ddl Atto Senato n. 2578); un altro, di cui si propone la modifica dell'art. 73, comma 10, T.U.E.L., con l'inserimento della seguente disposizione: «*Ai fini della verifica di cui al precedente periodo non sono computati tra i voti validi conseguiti al primo turno da altra lista o da altro gruppo di liste i voti espressi esclusivamente per i candidati alla carica di sindaco*» (v. pdl Atto Camera n. 3689).

3. Il concetto di “voti validi” nell'interpretazione del Consiglio di Stato

3.1. Occorre, inoltre, ragionare sull'inciso «*voti validi*», che il legislatore ha inserito alla fine della disposizione (art. 73, comma 10, T.U.E.L.) relativa all'assegnazione dei seggi consiliari in presenza del superamento, da parte di una lista o di liste tra loro collegate, del 50 per cento di “voti validi”, per l'appunto.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 3022 del 2010 all'inizio ricordata, ha voluto valorizzare un'interpretazione della disposizione legislativa «*50 per cento dei voti validi*», che deve essere calcolata, come scrive il giudice amministrativo, «*sui voti validi complessivi conseguiti al primo turno dai candidati alla carica di sindaco (e dunque, oltreché sui voti di lista automaticamente assegnati al candidato sindaco collegato alla lista ai sensi dell'art. 72, comma 3, d.lgs. n. 267/2000, anche sui voti espressi singolarmente a favore dei soli candidati sindaci senza voti di lista, in esplicitazione del cd. voto disgiunto)*». A favore di questa interpretazione militerebbero, secondo il Consiglio di Stato, una serie di argomenti interpre-

tativi di natura *letterale*, *logico-sistematica* e *teleologica*. Da intendersi insieme, ovvero l'uno collegato e dipendente dall'altro.

3.2. L'argomento letterale è quello riferito all'uso dell'espressione «*50 per cento dei voti validi*» alternativa a quella di «*50 per cento delle cifre elettorali complessive*», già adoperata dal legislatore all'art. 72 (commi 5 e 9), e ritenuta dal Consiglio di Stato più consona a esprimere una diversa base di calcolo dei soli voti di lista. Da ciò ne discenderebbe che la locuzione «*50 per cento dei voti validi*» è da intendersi riferita alla maggioranza assoluta della totalità dei voti validi, anche quelli espressi per il candidato sindaco.

Si vuole qui richiamare l'attenzione su di un aspetto, che tiene conto della similitudine della fattispecie normativa relativa all'attribuzione del "50 per cento", ma che si declina in due operazioni elettorali distinti e distanti.

È pur vero che il legislatore usa due distinte espressioni, «*cifra elettorale complessiva*» e «*voti validi*», ma lo fa in due distinte operazioni elettorali, e cioè: l'una, «*cifra elettorale complessiva*», nell'articolo di legge (72), che disciplina l'elezione del sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, l'altra espressione, «*voti validi*», nell'articolo di legge (73), che disciplina l'elezione del consiglio comunale con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

L'espressione «*cifra elettorale complessiva*» viene usata nella fattispecie – assai rara, quasi un caso di scuola – di parità di voti tra i candidati al primo turno e quindi l'ammissione al ballottaggio del candidato sindaco «*collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva*». Un'analoga fattispecie si riscontra nell'utilizzo, per la seconda volta, dell'espressione «*cifra elettorale complessiva*»: è quanto disciplinato al comma 9 dello stesso art. 72, e si riferisce all'ipotesi, anche qui invero assai rara, di una parità di voti tra i candidati sindaco nel secondo turno di votazione, quello cd. di "ballottaggio", dove viene a essere proclamato sindaco, anche qui come nell'ipotesi del primo turno elettorale (ex comma 3), quel candidato «*collegato, ai sensi del comma 7 [e cioè gli eventuali collegamenti di liste al secondo turno] con la lista o il*

gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva».

Nei due casi prima descritti, ci troviamo senz'altro di fronte a ipotesi eccezionali, straordinarie: e cioè l'eventuale parità di voti ottenuti dai candidati sindaco sia al primo turno per il passaggio al secondo, sia al secondo turno per la vittoria elettorale e la proclamazione a sindaco. In tali casi, il legislatore ha voluto privilegiare quel candidato che è collegato con la lista o le liste che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale complessiva. Da intendersi, stavolta sì, come cifra elettorale che somma il voto per la lista o liste e quello per il candidato sindaco, in un'operazione, per l'appunto, di calcolo della "cifra elettorale complessiva".

Ovvero, è questa la fattispecie nella quale occorre calcolare il voto alla lista o liste insieme a quello per il sindaco; e non come se fossero voti da computare sulla base dei consensi ottenuti sia dalla lista o liste sia dal sindaco.

Si aggiunga, poi, che l'esito della votazione per il consiglio è, nel caso sopra riferito, subordinato alla definizione della vittoria del candidato sindaco trovatosi, paradossalmente, in parità di voti con il suo competitore. L'operazione di scrutinio elettorale, in questo caso, è stata già compiuta, anche perché tale operazione si svolge autonomamente nel primo turno di votazione, e solo ad alcune condizioni può influire non tanto sull'elezione del sindaco, che ha un suo percorso procedimentale elettorale, ma piuttosto sull'eventuale premio di maggioranza da far scattare per l'assegnazione dei seggi consiliari.

Pertanto, la "cifra elettorale complessiva", ovvero la somma dei voti per la lista o liste e quelli per il candidato sindaco, sarà calcolata solo ed esclusivamente nel caso in cui ci sarà parità di voti fra i candidati sindaco, e comunque sarà subordinata alla validità dei voti espressi nel primo turno dagli elettori per la rappresentanza consiliare. E, aspetto tutt'altro che trascurabile, servirà solo e soltanto per individuare al primo turno il candidato da sottoporre al ballottaggio, ovvero al secondo turno da proclamare quale sindaco. Nulla va a incidere, con l'espressione "cifra elettorale complessiva", sulla distribuzione dei seggi consiliari.

3.3. Altra questione è, invece, quella riferita all'espressione

“voti validi”, che il legislatore ha usato per l’assegnazione dei seggi in consiglio comunale, e quindi nell’articolo di legge (73) a esso espressamente riservato. Già questo si ritiene essere un aspetto che milita a favore della sovraordinazione dell’espressione “voti validi” rispetto a quella di “cifra elettorale complessiva”. Il legislatore ha usato la locuzione “voti validi” solo e a ragione nella parte di legge che disciplina l’elezione del consiglio comunale, e la conseguente assegnazione dei seggi, riservando la locuzione “cifra elettorale complessiva” solo e a ragione nella parte di legge che disciplina l’elezione del sindaco in condizione di eccezionalità (parità di voti fra candidati). Anche laddove il legislatore ha usato l’espressione “cifra elettorale” nella parte di legge riferita all’elezione del consiglio comunale (art. 73, comma 5) emerge una nettezza letterale: *«la cifra elettorale è costituita dalla somma dei voti validi riportati dalla lista stessa in tutte le sezioni del comune»*. Sul punto, si dirà meglio più avanti.

Per “voti validi” deve ragionevolmente intendersi voti validamente espressi, e quindi privi di vizi di irregolarità⁹. Che poi i voti validi debbono essere riferiti alla lista o alle liste fra loro collegate, e pertanto sottoposti a trasformazione in seggi consiliari, è quanto previsto e disciplinato al comma 8 dell’art. 73, che declina la formula elettorale proporzionale per l’assegnazione in seggi, *«salvo quanto disposto dal comma 10»*, come recita, e cioè le ipotesi di premio di maggioranza che deviano rispetto alla distribuzione proporzionale dei seggi. E altrettanto, chiaro appare il collegamento fra voti validi e lista o liste fra loro collegate all’art. 73, comma 10, T.U.E.L., *«sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi»*, infatti l’espressione “voti validi” è indubbiamente collegata a quella di “lista” o “gruppo di liste” e, pertanto, non può che essere interpretata come “voti validi di lista o di liste”.

Suscita forte perplessità e fondati motivi di dubbio ritenere che da un punto di vista letterale l’uso dell’espressione “cifra elettorale complessiva”, adoperata come detto solo in presenza di ca-

⁹Sul punto, da ultimo, v. L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 204.

si eccezionali, e comunque riferiti ad alcune particolari fasi dell'elezione del sindaco, sia da riferirsi al voto di lista; mentre invece l'espressione "voti validi", prevista proprio con riferimento alla lista o alle liste collegate per l'assegnazione dei seggi per la rappresentanza consiliare, sarebbe esplicativa del voto complessivo che viene dato sia per la lista che per il sindaco.

3.4. Un ulteriore aspetto merita essere preso in esame a rafforzamento di quanto finora esposto. Il comma 5 dell'art. 73 recita: «*La cifra elettorale di una lista è costituita dalla somma dei voti validi riportati dalla lista stessa in tutte le sezioni del comune*». La letteralità di questa norma pare confermare quanto detto e argomentato sopra: i voti validi riportati dalla lista sono quelli regolari, ovvero esenti da vizi e quindi non soggetti a nullità, e che vanno comunque riferiti alla lista, così come la "cifra elettorale" di una lista è costituita dai voti validi. Pertanto, sia la cifra elettorale di una lista che i voti assegnati a una lista sono l'espressione dei voti validi, instaurando così un legame forte e stretto fra voti validi e voti alla lista. Quindi, i voti validi sono quelli dati alla lista (o alle liste collegate) e i voti dati alla lista (o alle liste collegate) sono i voti validi.

A sostegno ulteriore di quanto finora sostenuto può ben essere ricordato il comma 7 dell'art. 73: «Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3 per cento dei voti validi e che non appartengono a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia». Sul punto, vale citare una recente sentenza del Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2010, n. 9875/2009, la quale afferma che: «per l'elezione del Consiglio comunale è del tutto ragionevole, ed anzi necessario, che si faccia riferimento ai voti riportati nel primo turno dalle liste o gruppi di liste concorrenti, escludendo, tuttavia, come richiede espressamente la legge, il voto di chi non abbia raggiunto la percentuale (cd. soglia) del 3%». Una pronuncia, questa del Consiglio di Stato da ultimo citata, che, sia detto *per incidens*, sviluppa argomenti interpretativi distinti e, per certi versi, distanti da quelli che saranno poi esposti dallo stesso supremo organo della giustizia amministrativa con la già ricordata sentenza n. 3022 del 2010. Si evidenzia, pertanto, una tendenziale difformità giuri-