

¿HACIA UNA NUEVA FORMA DE ESTADO? PREMIERATO ELECTIVO, MAGISTRATURA Y AUTONOMÍA DIFERENCIADA. PESOS Y CONTRAPESOS

TOWARDS A NEW FORM OF STATE? ELECTIVE PREMIERSHIP, JUDICIARY AND DIFFERENTIATED AUTONOMY. CHECKS AND BALANCES

Silvio Gambino*^{1a} 

¹ Universidad de Calabria, Italia

* silvio.gambino@unicaj.it * Profesor emérito de Derecho constitucional italiano y comparado

Cómo citar:

Gambino, S.(2026). Verso una nuova forma di Stato? Premierato elettivo, magistratura e autonomia differenziata. Pesi e contrappesi. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 26, e10318. <https://doi.org/10.17561/rej.n26.10318>

Publicación original:

El presente trabajo ha sido publicado en italiano en la revista *lceonline.it* en el número 1/2025, con el título: “Verso una nuova forma di Stato? Premierato elettivo, magistratura e autonomia differenziata. Pesi e contrappesi”. https://www.lceonline.eu/wp-content/uploads/2025/04/LCE-online-1_25.pdf

Traducción del italiano al español:

Jorge Lozano Miralles

Recibido: 10 marzo 2026 / Aceptado: 07 abril 2026



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Resumen

La contribución propone algunas reflexiones de síntesis sobre tres grandes temas que fueron discutidos en un reciente congreso celebrado en la Universidad de Calabria sobre temáticas de actualidad constitucional que todavía son objeto de propuesta de revisión constitucional por parte del Gobierno Meloni. En particular, el escrito examina la modificación de la forma de gobierno parlamentaria desde el punto de vista de la elección directa del primer ministro por parte del cuerpo electoral-, con sus impactos sobre la mayoría parlamentaria, sobre los poderes del Parlamento y sobre las prerrogativas del Presidente de la República. Además, se analizan las propuestas, ahora afectadas por la queja de inconstitucionalidad de la Corte Constitucional, en tema de aplicación del regionalismo diferenciado *ex art.* 116.3 Const. Finalmente, el ensayo reflexiona sobre la reconsideración de las relaciones, teniendo por objeto sobre todo la separación de las carreras, entre magistratura judicial y magistratura fiscal, que plantea la cuestión de si no estamos (ya) en presencia de un proceso de revisión de la entera forma de Estado (unitaria y social).

Palabras clave: Premierato electivo, Magistratura, Regionalismo diferenciado

Abstract

The paper includes some concise reflections on three broad issues that were discussed at a recent conference. The conference was held at the University of Calabria on topical constitutional issues that are still being proposed for constitutional revision by the Meloni government. In particular, the paper examines the revision of the parliamentary form of government from the perspective of the direct election of the Prime Minister by the electoral body, with its impacts on the parliamentary majority, the powers of Parliament and the prerogatives of the President of the Republic. In addition, the contribution analyzes the proposals, now concerned by the Constitutional Court's censure of unconstitutionality, to revise regionalism from the perspective of the implementation of Article 116.3 Const. Finally, the essay studies the rethinking of relations, having as its object above all the separation of careers, between the judiciary judging and the judiciary, which raise the question that whether we are not (already) in the presence of a process of revision of the entire form of state (unitary and social).

Keywords: Elective Premiership, Judiciary, differentiated regionalism

SUMARIO

I. 'Premierato electivo' y democracia mayoritaria 1. De la 'constitución material' a la 'democracia mayoritaria' a través de la crisis de la 'democracia d(e) los partidos': premisas al diseño gubernamental del 'premierato electivo' 1. De la 'democracia asediada' a la 'democradura' (riesgo de): el diseño de revisión (Meloni) de la forma de Gobierno. II. 'Regionalismo diferenciado', (riesgos de) regresión de los derechos fundamentales y de ruptura de la cohesión nacional 1. Premisas a partir de las reformas constitucionales del Título V. Interrogantes y dudas 2. Regionalismo diferenciado y Principios fundamentales de la Carta 3. Formas de descentralización político-institucionales y lesión del principio de igualdad (interterritorial). Problemáticas de aplicación del regionalismo diferenciado 4. ¿Hacia una nueva forma de Estado? Unidad jurídica, derechos de ciudadanía (civiles y sociales), cohesión nacional. Algunas observaciones de síntesis. III. Jueces y política. ¿Separación de carreras o separación de poderes? 1. Algunas premisas relativas a un escenario evolutivo en la materia 2. Líneas de continuidad entre la propuesta de reforma Alfano y la propuesta Meloni-Nordio. IV. Bibliografía

I. 'PREMIERATO ELECTIVO' Y DEMOCRACIA MAYORITARIA

La complejidad de una síntesis prudente de las parábolas evolutivas del sistema político-partidista en los años setenta (y más) postconstitucionales –que constituye la premisa al análisis del tema que se desarrollará en este texto– se debe a los ámbitos concernidos por dicho análisis, numerosos y todos fundamentales, y a la dificultad de trazar una línea cónsona de síntesis de un cuadro normativo complejo que abarca temáticas constitucionales y

políticas, que van desde la ‘forma de gobierno’ (y relativas praxis evolutivas) hasta la ‘forma de Estado’ (unitaria y social). Tanto una como la otra ahora concernidas por el Proyecto de Ley de Revisión Constitucional (Meloni) y por las disposiciones de aplicación de la revisión del título V de la Constitución (art. 116.3 CI), así como por propuestas de revisión de perfiles básicos del sistema judicial relativas, en particular, a las temáticas de la autonomía y de la independencia de los jueces y, en su seno, a la (propuesta de) separación de las carreras de los magistrados-jueces y de los fiscales. Cada uno de tales ámbitos es relevante en sí mismo y, en general, por las problemáticas planteadas por el intento de reforma del Estado (‘regional’ y ‘social’), evocando ‘palabras clave’ basilares del debate constituyente relativas a la redacción del texto republicano¹.

En cuanto al escenario evolutivo en el que se sitúa el análisis, este evoca tanto el debate en curso en las aulas parlamentarias y en el país como el antiguo debate postconstitucional, a partir de la reflexión constitucionalista sobre la separación de poderes y de su parábola evolutiva –afirmación y crisis de la ‘democracia de partidos’² – que, a su vez, en la parábola postconstitucional, ha cruzado las problemáticas de la reforma electoral y, con ellas, el impacto sobre la transformación del parlamentarismo, sobre el fortalecimiento del Ejecutivo y sobre los relativos impactos en el equilibrio de poderes (que, junto con la autonomía e independencia de la magistratura, han cuestionado de modo reiterado la efectividad de la separación de poderes, principio básico del constitucionalismo liberal-democrático, concernida por repetidos intentos de condicionamiento por parte del Ejecutivo, como se dirá más adelante).

1. De la ‘constitución material’ a la ‘democracia mayoritaria’ a través de la crisis de la ‘democracia d(e) los partidos’: premisas al diseño gubernamental del ‘primerato electivo’

En una reflexión introductoria al tema, el cuadro evolutivo más reciente de la democracia representativa es relevante por cuanto evidencia el agotamiento de la ‘constitución material’ y de la ‘democracia de partidos’, que han acompañado los setenta años (y más) que nos separan de la aprobación de la Carta republicana y que ahora hace particularmente compleja e (incluso) indefinible la temática de la efectividad de la representación política en la misma perspectiva (esperada) de la estabilidad de la forma de gobierno parlamentaria (y más en general de las exigencias de la gobernabilidad). Una dinámica –esta– que se ha demostrado capaz de asegurar la estabilidad del Ejecutivo y, al mismo tiempo, la representatividad del pluralismo (político y social), que hasta ahora no habían hecho necesario el recurso a formas

de simplificación institucional, que ahora en cambio son invocadas a voz en grito (por una parte al menos) del sistema político-partidista y por la mayoría gubernamental (empezando por el propio Presidente del Consejo Meloni). La ‘constitución material’ (cada vez más desregulada con el tiempo) y la ‘crisis de representatividad’ de los partidos (–y con ella del ‘Estado d(e) los partidos’–) han constituido sus manifestaciones más relevantes, desembocando, (sobre todo) a partir de los primeros años 90 del siglo pasado, en experimentaciones de fórmulas electorales e institucionales de ‘democracia mayoritaria’, cuyas incongruencias pero también irracionalidades –junto con el agravamiento de la crisis del sistema político-partidista y el apoyo parlamentario de controvertidos ‘premios electorales’– han allanado el camino a la adopción de fórmulas electorales mayoritarias que el Juez de las Leyes no ha dudado en censurar (STC 1/2014). Evoluciones –estas últimas, experimentadas primero en la elección directa de los alcaldes y sucesivamente en la de los presidentes de los ejecutivos regionales– que ahora han llevado a la mayoría parlamentaria liderada por Giorgia Meloni en el papel de Presidente del Consejo a promover un complejo proceso de revisión constitucional que involucra –además de la reforma del regionalismo y la separación de las carreras de los jueces– la forma de gobierno finalizada a realizar la estabilidad del Gobierno en la esperada perspectiva de ‘democracia del jefe’, y finalizando a tal objetivo la investidura electiva directa del Presidente del Consejo, como ‘jefe del Gobierno’ (‘premierato electivo’). Un procedimiento electivo –este– que, al proponerse la realización de un efecto de ‘arrastre’ de la mayoría de apoyo al Gobierno, es asumido por la mayoría gubernamental como una (válida) alternativa a la elección directa del Presidente de la República, aunque prefigurada en la fase inicial del debate. Una mayoría de apoyo y, en su seno, la (sustancial) designación electiva del presidente del Consejo que han hecho propia una fórmula fuertemente desequilibrada respecto a los otros poderes, pero sobre todo del Parlamento³ –que resulta significativamente devaluado, como igualmente devaluado resulta el papel institucional de garantía del Presidente de la República⁴ – que según recientes lecturas se prestaría incluso a configurar hipótesis de bicefalismo del Ejecutivo, con el Presidente del Consejo designado por sufragio universal y directo y el Presidente de la República, elegido por el Parlamento, a su vez formado ‘a remolque’ de las elecciones parlamentarias.

En cuanto a las praxis evolutivas con las que debe lidiar, por tanto, la presente temporada de reformas constitucionales parece deudora de una difundida reconsideración de las formas de la democracia representativa a favor de fórmulas (de tipo simplificador) finalizadas a la valorización de la ‘democracia mayoritaria’ pero, al mismo tiempo, de modalidades de

participación política difusa –que desembocaron primero en modalidades populistas de participación política y sucesivamente hacia la orientación del consenso electoral en favor de la coalición de los partidos de derecha-centro y, en su seno, hacia líderes de derecha (primero Salvini, ahora Meloni), que merecen ser recordados a efectos de subrayar los límites políticos de la forma de gobierno ahora proyectada por el Gobierno Meloni. En tal perspectiva, es oportuno subrayar, como premisa de la reflexión de síntesis actual, los límites de las fórmulas fundadas en los antiguos orígenes de la crisis del sistema político-partidista como ‘crisis de gobernabilidad’⁵, poniendo en la sombra, de este modo, la ‘crisis de representatividad’ de los partidos y su mismo declive actual. En tal cuadro, que debe leerse de todas formas en la perspectiva a largo plazo, puede razonablemente preguntarse si es fácil identificar las fuerzas políticas que podrán recoger el testigo de la evolución del sistema político-partidista (entre la derecha-centro, ahora vencedora en las elecciones políticas, y la izquierda, combatida como está, en una creciente disgregación, si no también en un autodestructivo ‘cupio dissolvi’). En tal perspectiva, las reformas acometidas en la última década constituyen un claro testimonio, con la revisión constitucional (a iniciativa del M5estrellas) de supresión de un tercio de los componentes de la Cámara y del Senado, y con la manipulación en sentido mayoritario de la ley electoral y sobre todo con el apoyo de generosos ‘premios electorales’ que el Juez de las leyes ha censurado de todos modos después de una utilización de treinta años.

En síntesis, así, en el debate político y parlamentario más reciente de los últimos treinta años se puede apreciar un verdadero ‘pulso’ entre Gobierno (y por él del Presidente del Consejo) y Parlamento, en apoyo de la ‘gobernabilidad’ y de la devaluación del Parlamento. A pesar del evidente límite de la estrategia seguida, de la cual la ley electoral hipermayoritaria (la llamada *Italicum*) constituía el eje portante, junto con la (propuesta de) revisión constitucional (Renzi/Boschi), así, tal dirección político-constitucional había puesto en un cono de sombra las temáticas de la representación de tipo partidista y de la centralidad parlamentaria y con ellas las de la ‘democracia de (y en los) partidos’⁶, moviéndose primero hacia una estrategia ‘populista’ perseguida por las nuevas fuerzas políticas surgidas de la crisis de los tradicionales partidos populares y, más recientemente, recogiendo un amplio consenso electoral en torno a la coalición de derecha-centro, que rondan/persiguen discutibles fórmulas de ‘democracia del jefe’, sin asumir aún poder perseguir las perspectivas del *Führerprinzip*, como evidencian convincentes análisis constitucionalistas y politológicos⁷.

De este modo, es razonable preguntarse si el cuadro apenas evocado permite incluso hablar de una fase conclusiva de la parábola evolutiva post-constitucional de la democracia republicana, debido a su connotarse por la profunda crisis del Parlamento y por el contextual fortalecimiento del Gobierno (en el sistema de las fuentes y en las relaciones constitucionales positivizadas en la vigente forma parlamentaria de gobierno). Un proceso – este – que ve a las instituciones parlamentarias y al mismo constitucionalismo republicano representables con las eficaces imágenes sugeridas por un historiador de la economía cuando, al reconstruir los albores del Estado unitario y con ellos de la democracia liberal-democrática, habló de las nuevas instituciones liberales en los términos eficaces de una ‘camisa estrecha’ que mal se acomodaría a las nuevas exigencias histórico-políticas del País⁸.

En tal cuadro, así, el enfoque obligado del que partir en el análisis de la temática actual es el de la *living Constitution*⁹, encontrándonos frente al desvelamiento de los (antiguos) límites presentes en las actuales perspectivas de *iure condendo*, por su concentrarse en las problemáticas de la forma de gobierno, descuidando las de la forma de estado y con ellas del modelo global de democracia¹⁰. En tal perspectiva, las temáticas de la revisión constitucional de la forma de gobierno –leídas en su integración con las problemáticas de la reforma electoral (de la cual, sin embargo, por el momento, faltan trazas normativas que permitan comprender las líneas proyectuales de reforma de la mayoría parlamentaria)– han constituido un tema sumamente complejo por razones, al mismo tiempo, político-constitucionales y técnico-jurídicas.

A más de treinta años de la aprobación de la nueva legislación electoral (como ya se observó, prevalentemente) mayoritaria, en el cuadro del ‘descongelamiento’ del sistema político-partidista (seguido a la implosión del sistema comunista post-1989), así, el problema planteado por las exigencias de la democracia representativa y de la estabilidad de los gobiernos parlamentarios sigue aún sin superarse. El dato nuevo resulta ahora constituido por la crisis (en curso) de los partidos que habían conformado originariamente el *Parteienstaat*, constituyendo (en el espíritu del análisis kelseniano) el arquitrabe de la democracia parlamentaria del País¹¹. El dato resultante, como se ha observado, ha registrado dinámicas evolutivas que –junto a la ‘licuefacción’ del tradicional entramado de los partidos– ha registrado primero (como se observó antes) tendencias evolutivas de tipo populista, para caracterizarse, en lo sucesivo, con el mismo abandono (al menos parcial) de la participación en el voto por parte de cuotas relevantes (cerca del 50%) del cuerpo electoral y, en la fase electoral más reciente, de orientación del consenso electoral hacia los partidos de la coalición de derecha-centro (Fratelli d’Italia,

Legia y Forza Italia), en el cuadro de un creciente proceso de disgregación de las tradicionales fuerzas políticas de izquierda y de las católicas.

2. De la ‘democracia asediada’ a la ‘democradura’ (riesgo de): el diseño de revisión (Meloni) de la forma de Gobierno

En la evolución político-constitucional relativa a la transformación de los partidos (en las relaciones con el cuerpo social y con los órganos de gobierno) en su entrelazamiento con las cambiantes evoluciones de la ley electoral de los primeros años 90 y a las dinámicas evolutivas del poder legislativo y ejecutivo (pero también jurisdiccional), atentos estudiosos (no solo italianos) han captado eficazmente las manifestaciones de una ‘democracia asediada’¹² que se movería a pasos agigantados hacia la ‘democradura’¹³, aun valiéndose de las meras praxis de la constitución material, orientadas a su vez por la fuerza de los partidos mayoritarios del sistema político-partidista. El Juez constitucional, solicitado de modo tardío, ha adoptado recientemente una censura bastante neta respecto a la ley electoral mayoritaria (l. n. 52/2015, c.d. *Italicum*), en razón de la “excesiva divaricación entre la composición del órgano de la representación política y la voluntad de los ciudadanos expresada a través del voto”¹⁴. A esa ley electoral, tal como la leyó la (censura de la) Corte, se le han atribuido (por la opinión pública informada) significativos reflejos materiales en el entramado y en los equilibrios constitucionales relativos a la legitimación del ‘jefe del Gobierno’. Según atentos estudiosos, en efecto, a la filosofía institucional de esa ley (con razón calificada como iliberal) se debe una aportación relevante en la formación de la dirección crítica del cuerpo referendario, que se expresará primero rechazando la confirmación de la revisión constitucional y sucesivamente en la misma actitud rencorosa de los electores hacia los partidos, que habría alimentado durante al menos un ventenio la temporada del populismo¹⁵, primero, y de la polarización del voto hacia los partidos de derecha-centro, sucesivamente.

En una perspectiva similar, el escenario definido por la combinación de las previsiones del proyecto de revisión constitucional (Renzi-Boschi) y por la reforma electoral hiper-mayoritaria (c.d. *Italicum*) se movía en la dirección de una orientación constitucional dirigida a la devaluación del Parlamento a favor del ‘fortalecimiento del Ejecutivo’ y de ‘legitimación casi directa de su ‘jefe’”, en el marco de un liderismo exasperado a su vez alimentado por la crisis del sistema político-partidista, definiéndose de este modo un cuadro político-institucional desequilibrado en la perspectiva del fortalecimiento del Ejecutivo (privado de adecuados contrapesos) y de creciente personalización de la política (de los partidos) –un cuadro que hoy podemos captar sin muchas

incertidumbres en el espíritu y en el texto del Proyecto de Ley de revisión constitucional Meloni—.

De aquí, la actual tendencia por parte de las fuerzas políticas de la mayoría de gobierno (que viene de lejos, como se ha observado) a la reescritura de la forma de gobierno parlamentaria en la (sustancial) perspectiva de ‘presidencialización del Ejecutivo’ (que en verdad se manifiesta, más que en las formas de la elección directa del presidente del Consejo, en la de su designación electoral como ‘jefe del Gobierno’); una perspectiva —esta— que no era en absoluto nueva, habiéndose configurado gradualmente en los últimos treinta años, aunque en ausencia de revisión constitucional de los vigentes institutos de la forma de gobierno parlamentaria¹⁶. Valiéndose de las *technicalities* puestas a disposición por los mecanismos de la ley electoral (hipermayoritaria), que desde su adopción en adelante ha desempeñado una función sustancialmente constitucional, por tanto, el voto al partido del líder que hubiera ganado las elecciones (en primera o segunda vuelta, sin previsión de límites en el *quorum* de los con derecho a voto) se habría cargado de una investidura democrática casi-directa del ‘jefe del Gobierno’. Habríamos estado, de este modo, en presencia de una modalidad en la que era ‘como si’ los electores hubieran elegido ‘directamente’ y ‘de modo contextual’ quién ganaba las elecciones, cuál sería la mayoría parlamentaria y quién sería llamado a dirigir la política general del Gobierno y a ser responsable de ella, según las previsiones del art. 95 CI.¹⁷.

La trama normativa de aquel proyecto de reforma (preparada por una mayoría de centro-izquierda, liderada por Renzi) ha sido ahora acogida de modo sustancial en el Proyecto de Ley de Revisión Constitucional de la forma de gobierno derecha-centro propuesta por Meloni. En dicho Proyecto de Ley de Revisión Constitucional se pueden constatar efectos significativos de desequilibrio de los equilibrios constitucionales en el poder legislativo y en el ejecutivo (con la devaluación del Parlamento en favor del Gobierno y, en su seno, al fortalecimiento del Presidente del Consejo), acompañados por la devaluación de las funciones constitucionales de garantía del Presidente de la República, privado —como resultará— de las capacidades equilibradoras tradicionalmente a él reconocidas así como de las prerrogativas de *moral suasion* (aunque, como ya se observó, una lectura similar es ahora refutada por alguno en favor de una lectura, al menos tendencialmente, bipolar y antimayoritaria de las prerrogativas del Presidente de la República).

Una orientación similar dirigida a la ‘investidura directa’ (y por tanto ya no ‘como si fuera directa’) del Presidente del Consejo, que lo convierte (también) por esto en el ‘jefe del Gobierno’, como ya se observó, estaba desde

hace tiempo en vías de configuración, aunque en ausencia de disposiciones constitucionales de revisión en materia de forma de gobierno, valiéndose de la constitución material y de las *technicalities* mayoritarias puestas fácticamente a disposición por los mecanismos de la ley electoral vigente. En ellas, como se acaba de observar, el líder que ganaba las elecciones se habría valido de una investidura democrática ‘casi-directa’ a la función de jefe del Gobierno, con los consiguientes efectos de “arrastré electoral” que una investidura democrática de tipo directo habría tenido sobre la legitimación y sobre el funcionamiento concreto del conjunto de los poderes constitucionales que se verían afectados por ella. Una modalidad –esta última– en la que era ‘como si’ los electores hubieran elegido de modo directo y contextual quién ganaba las elecciones y quién, por tanto, sería llamado a dirigir el Gobierno. Una modalidad –esta– que ‘eludía’ materialmente las previsiones de la vigente forma de gobierno parlamentaria, con particular referencia al papel (de garantía y de equilibrio) en ella desempeñado por el Presidente de la República, delineando escenarios (complejos y críticos) de desequilibrio en la relación entre Parlamento y Gobierno, y de inexistentes contrapoderes (que habrían fácticamente) transitado, sobre la base de aquella reforma, a manos del partido que hubiera ganado las elecciones, y que (por esto) hubiera ‘elegido (casi) directamente’ al Presidente del Consejo, que –por esto– habría gozado de un ‘premio’ en términos de escaños parlamentarios, que lo habrían llevado a disponer de una mayoría parlamentaria cierta y estable y que, desde tales posiciones políticas e institucionales, habría podido influir de modo resolutivo en la formación del Senado y de la Cámara de los diputados, pero también en la elección de la cuota parlamentaria de los componentes de la Corte constitucional y del CSM y de la misma revisión constitucional. Tales condiciones están ahora a disposición del líder que gana las elecciones (sobre la base de una ley electoral cuyas dinámicas, sin embargo, al estado actual, aún no se conocen), en cuanto se pasa de una modalidad electoral de elección del Presidente del Consejo de tipo indirecto a una elección directa, sobre la base de una sustancial designación electoral y sostenida por un relevante ‘premio electoral’.

En ausencia de un fortalecimiento contextual de ‘contrapoderes’ en cabeza del Parlamento y sobre todo de los órganos de garantía (especialmente del Presidente de la República) –como ahora se puede observar a la lectura del Proyecto de Ley de Revisión Constitucional Meloni– los riesgos de tendencias autárquicas en la gestión del poder por parte del Ejecutivo (y de su ‘jefe’) serían más que probables¹⁸, determinándose de este modo un evidente *vulnus* constitucional. En el fondo, es la perspectiva de la ‘democratización’, en otros ordenamientos ya objeto de experimentación en la transformación del sistema

político-constitucional y en la conformación del poder ejecutivo. Todo ello agravado por la crisis de legitimación del sistema político-partidista y por la marginalidad (pero, en realidad, por la inexistencia), dentro de los partidos políticos ‘supervivientes a la crisis’, del respeto de la regla constitucional de la ‘democracia interna’, como se ha observado en las observaciones realizadas en la introducción. Como se puede observar, una siniestra premisa a las determinaciones de la dirección constitucional de la mayoría de derecha-centro, que ha hecho de ello un punto firme de su propia dirección política (junto con la reforma de la magistratura y el ‘regionalismo diferenciado’, como se observará más adelante).

A diferencia de los análisis de una parte de la doctrina constitucional empeñada en sostener las razones de la revisión constitucional, la orientación de la parte restante no considera que ‘el texto Meloni’ de revisión constitucional de la forma de gobierno pueda constituir ‘un significativo paso adelante’ en la dirección de la superación de los problemas evidenciados en la vida político-constitucional del País. *Melius*, se podría quizás asumir, pero a condición de no hacer prevalecer las exigencias de la gobernabilidad sobre las de la representatividad política (de los partidos) y de la estabilidad gubernativa, negando de este modo las exigencias garantistas de la ‘democracia constitucional’, y ello tanto con respecto a las exigencias de conformación democrático-participativa de las instituciones representativas, como con respecto a la ‘terceridad’ y a la funcionalidad de las instituciones y de los procedimientos de garantía constitucional (empezando por las mayorías necesarias para el procedimiento de revisión constitucional y, a continuación, de la elección del Presidente de la República, de un tercio de los componentes de la Corte constitucional y de un tercio de los componentes del Consejo superior de la magistratura por parte del Parlamento en sesión conjunta).

Es en tal óptica, por tanto, que podía afirmarse (incluso antes de que el cuerpo electoral sancionara su ‘censura’ referendaria) que la revisión constitucional (Renzi/Boschi) constituía una inadmisibles ‘manipulación’ de los principios de ‘democracia constitucional’, asumidos como ‘supremos’ por una argumentada jurisprudencia constitucional, como el de la soberanía popular (art. 1. CI.), el de la igualdad y de la razonabilidad (art. 3 CI.), el democrático (art. 48 CI.), evidenciando cómo su violación por parte del texto de revisión debía acompañarse con la supresión de aquellos ‘pesos’ y ‘contrapesos’ que la teoría constitucional liberal-democrática, desde sus orígenes, había asumido como necesarios e indefectibles. Estábamos, así (y estamos todavía, como se dirá más adelante), en presencia de una estrategia institucional dirigida a introducir en el sistema constitucional una forma de

gobierno que Leopoldo Elia ya había captado críticamente como ‘premierato absoluto’¹⁹ y que ahora, en la propuesta de la reforma *in itinere*, viene remodelada como ‘premierato electivo’ en el Proyecto de Ley de revisión de la mayoría parlamentaria. Una forma de gobierno que –respecto a las formas tradicionales de la democracia parlamentaria– se acompaña, en el texto de reforma Meloni, con la relevante devaluación del Parlamento, en razón de los fuertes condicionamientos del Gobierno –como ya se había podido captar en los procedimientos (de aprobación de las Ententes) de la ley n. 86/2024, de aplicación del art. 116, c. 3, CI.–. El mismo Presidente de la República en el cuadro de la nueva forma de gobierno, como se observará también más adelante, resultaría fuertemente devaluado, siendo elegido por una mayoría parlamentaria ‘blindada’, formada sustancialmente ‘a remolque’ de la elección del Presidente del Consejo. Una lectura –esta última– ampliamente argumentada por la prevalente doctrina constitucional que intervino desde el primer momento a comentar el Proyecto de Ley de Revisión Constitucional –según el proyecto de revisión Meloni (premierato electivo).

Anticipando lo que se dirá más adelante, se recordarán ahora (entre tantas) algunas primeras valoraciones de la doctrina constitucional sobre el Proyecto de Ley de Revisión Constitucional en tema de ‘premierato’²⁰, a partir de las intervenciones realizadas en las *hearings* parlamentarias y en el debate doctrinal, sobre todo con respecto al tema de la estabilidad y del fortalecimiento del Ejecutivo, aunque tales formulaciones, como ya se ha observado, evidencian una sustancial opacidad de las razones puestas como base de las propuestas de reforma *in itinere*.

Como se subraya difusamente en la doctrina, en la perspectiva de las propuestas de revisión de la forma parlamentaria de gobierno fundadas en la elección directa del jefe del Gobierno, la elección directa del Presidente del Consejo constituye el dato fundamental del cual partir, (aunque la fracasada experiencia israelí de la reforma de la forma de gobierno habría sugerido más profundas reconsideraciones en la materia). A ella se vinculan las modalidades concretas y el mismo ‘efecto de arrastre’ sobre la mayoría de apoyo, aunque la praxis ha subrayado hasta aquí la existencia de problemáticas irresolutas debidas a su composición, ahora constituida de modo asimétrico por tres fuerzas políticas aferentes a la misma dirección política pero con seguimiento electoral fuertemente diferenciado, lo que puede explicar la impaciencia de una de tales fuerzas, la *leghista* (y los mismos posibles efectos sobre la reforma constitucional en materia si se aplicara). En tal cuadro, se ha observado convincentemente cómo “el actual gobierno liderado

por Meloni, aparte de insignificantes escaramuzas, parece muy estable, pero no obstante sorprende cómo la discusión se ha concentrado exclusivamente en la exigencia de reforzar ulteriormente el gobierno, sin preocuparse del desequilibrio evidente que (ya) existe entre los poderes, pero sobre todo sin preocuparse mínimamente del envilecimiento progresivo del parlamento, de la representación del pueblo y de una sólida división de poderes. En tal cuadro, la elección del ‘jefe’ directamente por parte de los ciudadanos acabaría por ‘cancelar’ o ‘debilitar irremediabilmente’ también el órgano de garantía política previsto en la Constitución: la presidencia de la República que ya se encuentra bajo tensión²¹.

En tal cuadro problemático, se había preguntado si la doctrina y las fuerzas parlamentarias podían permanecer silenciosas frente a un similar desequilibrio de los poderes en la democracia constitucional y si el ordenamiento constitucional podía prescindir de un ‘presidente garante’, en ausencia de otros sólidos contrapesos, para favorecer la creación de un ‘presidente del Consejo gobernante’, “que se convertiría de tal modo en el único centro propulsor de poder”. Es evidente (en efecto) que con tal forma de gobierno, se irían a sustraer al Presidente de la República sus poderes de control más incisivos (nombramiento del gobierno y disolución de las cámaras), contraponiendo a un Presidente de potenciado, elegido por un Parlamento debilitado, un jefe legitimado directamente por el pueblo. Un modo –este– que reduciría a mero simulacro el Quirinal, transfiriendo sobre el jefe del gobierno los sustanciales poderes de decisión²².

En tal perspectiva, con específico respecto a los efectos regresivos sobre la vigente forma de gobierno, se hace convincentemente notar que “lo que aflora en toda su gravedad es que existen todos los presupuestos para que la reforma pueda incidir de modo persistente sobre los equilibrios de la forma de gobierno parlamentaria y también para relajar y debilitar el principio de la separación de poderes que, en presencia de una elección directa, debería presentarse en su forma más rígida y que en el proyecto gubernamental está en cambio totalmente ausente, visto que el Presidente del Consejo ejerce una fuerte influencia sobre el poder de disolución de las Cámaras (aunque formalmente todavía esté conferido al jefe del Estado) y un efectivo control sobre la duración y los desarrollos de la legislatura”.

Junto con el Parlamento, que en todo caso parece uno de los principales blancos (políticos pero también ideológicos) de la reforma, resulta igualmente redimensionado por la reforma *in itinere*, como ya se ha observado, el Presidente de la República, al cual se le reconoce meramente el poder de conferir “un encargo formal al Presidente del Consejo ya investido por la

elección popular y este último de hecho elige a sus Ministros y propone su nombramiento y la revocación al Presidente de la República. Por lo demás, la inclusión de la revocación, que en el texto presentado inicialmente por el Gobierno estaba ausente, añade un nuevo as en la manga al Presidente del Consejo en mérito a sus poderes sobre el Gobierno, pudiendo ahora gestionar el disenso interno a la mayoría a través de este instrumento. De nada serviría haber indicado en el texto enmendado en Comisión de asuntos constitucionales los poderes propios del Presidente de la República y sobre los cuales no será necesaria la contrafirma ministerial”.

En tal perspectiva, así, la reforma propuesta a revisión del art. 94 CI. no parece capaz de proporcionar las bases constitucionales para la estabilidad esperada del Gobierno. Las hipótesis de disolución ahora previstas en el texto de reforma, en efecto, siguen siendo problemáticas, en particular, donde se prevé que “en el caso en que no sea aprobada la moción de confianza, negada por las Cámaras, que aun comparten con el Presidente del Consejo la misma mayoría, el jefe del Estado confiere al vértice del ejecutivo una segunda oportunidad y en el caso de un nuevo fracaso el jefe del Estado formalmente, pero sustancialmente el Presidente del Consejo, disuelve las Cámaras”.

Siguiendo esta lectura, cuanto hasta aquí se ha señalado constituiría el testimonio de un texto que pretendería disciplinar rigidamente aquello que la doctrina (desde siempre) subraya que debe permanecer flexible y en la disponibilidad de los órganos constitucionales, haciéndose observar en tal perspectiva cómo: solo en una concertación que ve como protagonistas al Presidente de la República, los presidentes de las Cámaras y los partidos políticos, es posible valorar la oportunidad política de la formación de un nuevo Gobierno mediante una remodelación o recurriendo a una nueva mayoría o bien la hipótesis de una disolución²³.

En la misma perspectiva, evocando convincentes reconstrucciones doctrinales –con específico respecto a las (indemostradas) pretensiones estabilizadoras de la elección directa del Presidente del Consejo – una doctrina autorizada subraya de modo convincente cómo, “ateniéndose al diseño Meloni tal como está, parecería que para el futuro el Presidente del Consejo cambia solo el modo de preposición al cargo, no ya la consistencia de los poderes de que está dotado. Cosa, sin embargo, totalmente carente de sentido si se conviene en que la elección directa se justifica precisamente en un cuadro global que ve profundamente mutados la figura y el papel del órgano”, subrayándose igualmente cómo “con la reforma muta en no secundaria medida también el papel del Presidente de la República que en el conjunto resulta sensiblemente contraído, recuperando el órgano un cierto margen de maniobra

únicamente para el caso de que se le ponga en condiciones de elegir si conferir el encargo de formar el Gobierno al mismo Premier dimisionario o bien al parlamentario primeramente conectado con ocasión de la contienda electoral”. Se sigue, por tanto, que “no se ve qué utilidad pueda venir de la reforma en ciernes, mientras son bien visibles los inconvenientes a los que por efecto de su aprobación se podría ir al encuentro”. En tal perspectiva, por tanto, no parece infundada la misma sospecha de que pueda más bien tratarse de una “maniobra de diversión deliberada para distraer a la opinión pública de la ingente mole de los problemas que afligen al País: una maniobra que tiene sin embargo un consenso muy elevado, dando pábulo a la errónea creencia de que todo el mal descende de la Carta y que por tanto es ya inaplazable reescribirla, al menos en algunos de sus puntos de relieve, allí donde el sistema político y quienes en él operan resulten exentos de tacha alguna”²⁴.

Una síntesis de las temáticas afrontadas por los estudiosos, entre los tantos, hasta aquí citados, así, puede bien captarse en los contenidos de la entrevista sobre las reformas en discusión en el Parlamento y en el País concedida por el Presidente emérito Gaetano Silvestri, como bien se resume en la misma titulación propuesta “Con el premierato giro autoritario, el Quirinal terminará en la sombra”. Si el tema de fondo de la reforma, así, para la mayoría gubernativa, era el de la gobernabilidad entendida sobre todo como estabilidad, la reforma Meloni –como se hace observar de modo convincente– “no es la solución al problema de la inestabilidad porque iríamos al encuentro de dos posibles escenarios, ambos pésimos, por una parte el riesgo de un endurecimiento autoritario, por la otra el de un enfrentamiento institucional permanente”. Más que de su elección directa, por otra parte, no puede descuidarse cómo “la estabilidad depende de otros factores sustanciales, ante todo de la autoridad y de la capacidad de síntesis del premier, que ya está dotado de poderes no indiferentes por el artículo 95 de la Constitución. Luego de la homogeneidad de la mayoría que sostiene el gobierno y de la compartición de objetivos comunes”. Con la duración quinquenal de la elección directa del Presidente del Consejo, según tal lectura, además, se vendría a configurar una “suerte de premierato absoluto ... un endurecimiento autoritario con un Parlamento servil y una figura que recordaría más al ‘jefe del Gobierno’ del periodo fascista que al presidente del Consejo de una Italia democrático-republicana. El otro escenario, igualmente pésimo, es el de un Parlamento no consonante con el premier y, por tanto, de una continua reyerta institucional, una diatriba infinita entre poderes diversos, que bloquearía el sistema. También porque ya no habría árbitro. Ciertamente, con el premierato ya no tendría la autoridad para desempeñar su papel de mediación y mantener unido nuestro complejo pluralismo político. Con un premier

elegido por el pueblo, se crearía un bipolarismo institucional insostenible y el jefe del Estado, elegido solo por el Parlamento, terminaría en un cono de sombra”²⁵. Una síntesis plenamente convincente –esta– de los riesgos conexos al arrinconamiento de las exigencias requeridas por el principio de separación de poderes que es, al mismo tiempo, constitutiva de los principios básicos de la democracia constitucional y que por esto no puede no compartirse en el examen de las criticidades del presente diseño de revisión constitucional de la forma de gobierno parlamentaria, en razón de su plantearse como un diseño ideológico impuesto por la actual mayoría de gobierno y del todo inadecuado para afrontar las problemáticas de la complejidad del gobierno en la fase contemporánea.

Una consideración de síntesis del tema concierne a las mismas temáticas si se plantean en términos de ‘racionalización’ de la forma de gobierno y del (gradual y cada vez más relevante) condicionamiento operado sobre la misma, con el progresar en el tiempo, por los partidos de masas (también ellos en crisis, como se observó antes, por no haber sabido responder plenamente a las expectativas de ‘modernización’ y de democratización del Estado). Una consideración similar no puede soslayar los riesgos en que se incurre cuando por parte de legisladores nacionales o de estudiosos individuales se identifica en los modelos de gobierno fundados en la elección directa del ‘jefe del Ejecutivo’ la vía obligada para la superación de un gobierno parlamentario considerado inadecuado, de modo más o menos irreversible, a las expectativas de representación y de gobierno de las sociedades complejas en la edad contemporánea. Aun inscribiéndose en una tendencia que subraya, según autorizadas orientaciones²⁶, cómo “en los grandes países la democracia política (en régimen poliárquico) tiende a funcionar cada vez más como democracia de investidura”²⁷, una similar propuesta de ‘ingeniería constitucional’ no puede subestimar que, sobre todo en situaciones particulares caracterizadas por limitada madurez del contexto democrático y por el condicionamiento de la opinión pública (debido sobre todo a la concentración de los medios de información radiotelevisiva y de la prensa) –hoy diríamos por los rasgos plebiscitarios o por connotaciones populistas²⁸ – “el intento de llegar a las Costas de América del norte pueda fracasar y nos encontremos en cambio en un puerto sudamericano; pero este peligro no quita que las fórmulas presidenciales o neo-parlamentarias representen una de las tendencias modales inmanentes a la vida constitucional contemporánea y no solamente una ocurrencia de profesores franceses en vena de *political engineering*”²⁹.

II. ‘Regionalismo diferenciado’, (riesgos de) regresión de los derechos fundamentales y (de) ruptura de la cohesión nacional

Pasando a las problemáticas de la forma de Estado ahora concernidas por la revisión constitucional, es necesario preguntarse si el principio autonomista y el regionalista, de los que se hablaba en doctrina a la luz de la aplicación del texto republicano, son los mismos concretamente frecuentados en las praxis aplicativas de los setenta años transcurridos y, en tal escenario evolutivo, qué futuro puede hipotecarse a la luz de la Ley n. 86/2024, de aplicación del art. 116.3 CI. (anticipada por el compromiso a la “determinación” de los LEP en la ley de presupuestos para 2023³⁰, con no poca astucia por parte del legislador de conversión, si se piensa en los posibles condicionamientos que de ello habrían podido resultar en el examen jurisdiccional de la Ley n. 86/2024 por parte del Juez de las leyes y de los mismos posibles límites de la propuesta referendaria). Condicionamientos que puntualmente han intervenido si se reflexiona (a los efectos de la) sentencia constitucional n. 192/2024 en los juicios de legitimidad constitucional de la Ley 26 de junio de 2024, n. 86 (*Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione*), así como al pronunciamiento en el juicio sobre la admisibilidad de los referendos (STC. 10/2025). Respecto al *focus* de esta reflexión de síntesis, así, los interrogantes a los que no se puede escapar es si ayer nos encontrábamos frente a una “traición”³¹ por parte del originario regionalismo republicano³²—como han hecho observar algunos estudiosos— mientras, con respecto a las actuales previsiones de la ley n. 86/2024 (en unum con las disposiciones anticipadoras de la determinación de los LEP en la ley de presupuestos para 2023)³³, frente a una verdadera “fractura” del Estado unitario (y social), que se expresaría en la lesión de los derechos fundamentales (civiles y sociales), a raíz de las disposiciones de aplicación del art. 116.3 CI. (con la Ley 86/2024) —‘lesiones’ y ‘fracturas’, las apenas evocadas, puntualmente identificadas y removidas por la censura de la Corte constitucional (‘magistral’, como ha sido con buena razón subrayada por la doctrina constitucional) con las dos sentencias apenas citadas, en las cuales el Juez de las leyes ha procedido a una sustancial ‘reescritura’ *ab imis* de la Ley n. 86/2024, evocando (en las partes no concernidas de modo expreso por la censura) el vínculo constitucional de la ‘interpretación conforme’ de la legislación de aplicación—.

1. Premisas a partir de las reformas constitucionales del Título V. Interrogantes y dudas

Después de haber registrado, durante un cuarto de siglo sucesivo a la aprobación de la Constitución, un sustancial ‘congelamiento’ de las previsiones regionalistas y autonomistas (art. 5 y Título V CI.), la autonomía regional, sobre todo en el más reciente ventenio, ha registrado pretensiones federalistas con rasgos y reivindicaciones independentistas que ahora la Corte ha censurado por ser constitucionalmente irrazonables. La doctrina constitucional-comparatista ha afrontado tal temática también a la luz de las praxis experimentadas en la experiencia de los Países europeos. En tal perspectiva, sin embargo, el enfoque ha evidenciado cómo, en el reparto territorial de las competencias entre Estado y regiones de los Estados regionales y de los federales, se impone el ejercicio del fundamental papel de garantía del Estado en tutela de la igualdad en las condiciones de vida de los ciudadanos y con ella de la misma cohesión global del Estado (como sancionado por la cláusula constitucional del ordenamiento alemán en el art. 20, c. 1 de la LFB). En esta perspectiva, para todos, por ejemplo, se recuerda el art. 72, c. 2, de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, donde se sanciona que *La Federación tiene ... el derecho de legislar cuando y en la medida en que la realización de equivalentes condiciones de vida en el territorio federal o la tutela de la unidad jurídica o económica en interés del Estado en su conjunto, hagan necesaria una disciplina legislativa federal y que, en todo caso, El derecho federal prevalece sobre el derecho del Land* (art. 31, c. 1 LF). Disposiciones, estas, que harían –a fortiori– absolutamente insostenibles muchas de las pretensiones soberanistas que desembocan inevitablemente en las recurrentes pretensiones independentistas, como ha argumentado el Juez constitucional en su puntual, larga y detallada sentencia (STC n. 192/2024). Tanto para subrayar que el recurso retórico a las fórmulas federalistas, si se hipotetizan en tal perspectiva (federalizante/soberanista), aparecería del todo inadecuado para legitimar la eventual limitación del igual tratamiento de los ciudadanos en sus derechos en los diversos territorios del País (regiones y entes autónomos de la República).

En tal perspectiva, así, cabe preguntarse –como la doctrina y la jurisprudencia constitucional ya han hecho– si “la lesión de los derechos (civiles y sociales), al plantearse como manifestación de ruptura de los inderogables principios constitucionales de unidad e indivisibilidad de la República, no se refleja de modo nefasto en la desigualdad de las condiciones de vida de los ciudadanos en los diversos territorios del País”³⁴, configurándose de tal modo, según lo censurado por la Corte, como verdaderos “trastornos

institucionales radicalmente incompatibles con los fundamentales principios de unidad e indivisibilidad de la República, de los que trata el art. 5 CI.” (STC n. 118/2015, p.to 7.2., cons. in dir.).

Así, si no quiere incurrir en el riesgo de censura del Juez constitucional, la aplicación legislativa del art. 116, c. 3, CI. está obligada a respetar los vínculos constitucionales puestos en tutela de la unidad e indivisibilidad de la República (art. 5) y de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales (art. 117, c. 2, lett. m, CI.), prescindiendo de los confines territoriales de los gobiernos locales, tal como sanciona la novelada Constitución en diversas de sus disposiciones, entre las cuales, en particular, los arts. 2 y 3 CI., la letra m del art. 117, c. 2, CI y el art. 120, c. 2, CI. Como es sabido, el legislador estatal no puede legislar sobre la base de una discrecionalidad absoluta, debiendo, en sentido contrario, a la luz del art. 117, c. 1, CI., conformar su propia acción legislativa a los principios fundamentales de la Carta y a las disposiciones constitucionales de tutela de las puntuales situaciones jurídicas de garantía, de las que la Carta es rica (derechos civiles, sociales, económicos, políticos)³⁵.

2. Regionalismo diferenciado y Principios fundamentales de la Carta

Tanto para subrayar el vínculo apremiante de los principios fundamentales constitucionales. En tal perspectiva, por tanto, son relevantes (en su mismo contenido axiológico y de tutela) las temáticas planteadas por el impacto (del conjunto) de los ‘Principios fundamentales’ de la Carta y por los reflejos que de los mismos podrán derivarse sobre la disciplina legislativa de aplicación del art. 116, c. 3, CI.³⁶. Principios fundamentales –estos– que reencontramos en las primeras 13 disposiciones de la Carta constitucional y (como tutela de específicos derechos fundamentales) en las disposiciones hasta el art. 54 de la misma, que deben ser leídos por el legislador y por el juez (constitucional y ordinario) en la misma perspectiva de fuerza normativa reforzada que a los principios y a los derechos fundamentales les es reconocida por autorizada doctrina y por la antigua jurisprudencia constitucional (STC 1146/1988)³⁷.

Con la aprobación de la ley de presupuestos para 2023 (l. n. 197/2022) y ahora de la l. n. 86/2024 (l. Calderoli), como se recuerda, ha comenzado la aplicación del art. 116, c. 3, CI., permitiéndose, de tal modo, a las regiones interesadas un más amplio acceso al ámbito de las competencias de que trata el art. 117, c. 3, de la Carta (nada menos que 23), sin otras limitaciones que no sean las de la estipulación de una Entente entre Región solicitante y Estado/Gobierno (Presidente del Consejo y Ministro de las autonomías) y de

la relativa aprobación parlamentaria por mayoría absoluta. Tales disposiciones constitucionales son relevantes por más perfiles, entre los cuales el ahora de mayor relieve concierne el mismo ámbito material de las competencias objeto de eventual solicitud por parte de las regiones, que en gran parte comprenden competencias de aplicación del ‘Estado social’. Forman parte de ellas veintitrés ámbitos materiales que, en su conjunto y con respecto a las específicas previsiones constitucionales evocadas, están dirigidas a tutelar los derechos fundamentales sociales (pero no solo) garantizados por la Constitución, reproponiéndose, de tal modo, el mismo desplazamiento – en una perspectiva pluralista– del centro gravitacional de aplicación de los derechos fundamentales (y de la relativa efectividad) del Estado, a las regiones y a los entes autónomos de la República. Entre tales ámbitos materiales, en una enumeración no exhaustiva, se recuerdan en particular la tutela de la salud, la instrucción, la tutela y la seguridad del trabajo, la tutela del ambiente, pero el elenco, como se ha observado, es puramente ejemplificativo. Para tales ámbitos, la Carta constitucional fija las relativas garantías en puntuales disposiciones de tutela (el art. 32 para el derecho a la salud, los arts. 33 y 34 para la instrucción, el art. 4 así como los arts. 35 y ss. para el derecho al trabajo y los derechos de los trabajadores, el art. 9 para la tutela del ambiente), protegidas por el legislador (hasta aquí prevalentemente estatal) y por el Juez de las leyes.

La potestad legislativa ‘exclusiva’ de las Regiones, que aquí se evoca en razón de la previsión constitucional que asigna a la competencia del legislador estatal la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales (art. 117, c. 2, lett. m, CI.), es llamada (de modo expreso) por el legislador de revisión a respetar, conformándose a ellos en la aplicación legislativa, los ‘principios fundamentales’ de las singulares materias a ellas atribuidas. La disponibilidad constitucional por parte de las regiones de ámbitos competenciales de tal fundamental relieve –apropiados, como se ha observado, al ámbito material de un Estado social constitucional– en el ejercicio concreto de las relativas competencias por parte de las regiones, sin embargo, puede determinar desequilibrios más o menos graves entre los ciudadanos en razón de su relativo territorio de residencia y, al mismo tiempo, desigualdades irrazonables en la distribución territorial de las competencias, que se acompañarían con el mismo desequilibrio entre las regiones en la asignación de los recursos estatales de funcionamiento. Se derivaría de tal modo que a las diferenciaciones ya presentes en el ordenamiento, con respecto a los servicios asegurados a los ciudadanos en las regiones de estatuto especial, se añadirían ahora las que estarían previstas en las regiones de estatuto diferenciado cuando (y si) la

aplicación del art. 116, c. 3, CI. sea perfeccionada mediante la suscripción de las Ententes, imponiendo interrogarse sobre las relaciones entre nuevo reparto territorial de los poderes, principio constitucional de unidad e indivisibilidad de la República (art. 5), principio de igualdad (art. 3) y principio solidarista (art. 2 CI.). Interrogantes –los apenas evocados– todos constitucionalmente apremiantes, sobre todo cuando los mismos sean invocados en juicio por parte de los ciudadanos, como parámetro constitucional de tutela de específicos ámbitos materiales de fundamentales garantías, como la tutela y seguridad del trabajo, la tutela de la salud, la instrucción, el ambiente, y de los consiguientes impactos de las relativas diversidades regionales sobre la efectividad de los derechos sociales de los sujetos residentes en las regiones de estatuto diferenciado respecto a las de estatuto ordinario y, a raíz de las Ententes, también entre sujetos residentes dentro de estas últimas. El mismo análisis, naturalmente, debe hacerse para el impacto de las prestaciones administrativas sobre los derechos civiles y sociales en los entes autónomos de la República (municipios, provincias, ciudades metropolitanas).

Respecto a las muchas cuestiones planteadas por las revisiones constitucionales del regionalismo, en tal óptica, por tanto, son merecedores de profundización los perfiles planteados por las nuevas competencias reconocidas a las regiones y a los entes autónomos de la República con respecto específico a la tutela de los ‘derechos de ciudadanía’. Bajo tal perfil, son relevantes las mismas cuestiones planteadas por las modalidades previstas para asegurar a las regiones y a los entes autónomos de la República los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias a ellos reconocidas por la reforma constitucional (art. 119 CI. y ley delegada de aplicación, n. 42 de 2009), junto con las exigencias de equiparación constitucionalmente positivizadas. En tal cuadro, por tanto, el perfil central planteado por la cuestión es el que lleva a interrogarse sobre el nuevo entramado de las competencias, tal como delineado por la reforma constitucional y por las formas institucionales seguidas para la aplicación del art. 116, c. 3, CI., respecto a la garantía del principio de igualdad entre los ciudadanos y con él de la tutela del conjunto de los derechos de ciudadanía (unitaria y social) puestos como fundamento de la vigente forma de Estado. En tal perspectiva, se subraya que el art. 117 CI. (c. 2, letra m) no atribuye a la legislación exclusiva del Estado la sola competencia para determinar los niveles esenciales de las prestaciones en materia de derechos sociales, extendiéndose, con formulación plenamente garantista, también a los derechos civiles, de modo que los primeros y los segundos sean garantizados en todo el territorio nacional. Respecto a un similar cuadro normativo, se planteaban (y todavía se plantean) no solo fácticamente sino formalmente como eventualidades posibles la lesión

del principio de igualdad de los ciudadanos dentro de cada Región y entre las diversas regiones. Sin embargo, mientras en tal ámbito se podían asumir como suficientes las previsiones constitucionales de prohibición de discriminación entre las personas (art. 3, c. 1, CI.), las eventuales desigualdades en razón de los territorios regionales de residencia habrían resultado sin cobertura constitucional; ello sobre todo en consideración de la realidad económica y social del País, todavía caracterizada por una persistente ‘cuestión meridional’, entendida como (no superado) desequilibrio socioeconómico entre Norte y Sur del País, necesitando, por tal razón, de idóneas medidas de equiparación y reequilibrio (en el respeto de las previsiones del art. 119, cc. 3, 4 y 5, CI.). Es sobre todo respecto a tal real desigualdad que constituye garantía de los derechos de ciudadanía la citada previsión de la letra m del art. 117, c. 2, CI., así como la previsión del ulterior límite constituido por los ‘principios fundamentales’ reservados a la legislación del Estado con respecto a las competencias ‘concurrentes’ de las regiones (pero el mismo análisis debe extenderse también a las ‘exclusivas’, en el espíritu del art. 117, c. 1, CI.). Tanto para subrayar, respecto a las actuales previsiones legislativas, la discutible conformidad constitucional de un proceso de aplicación del regionalismo diferenciado que no se conforme a los principios fundamentales de la Carta constitucional y a las disposiciones de fondo puntualmente sancionadas en el relativo texto de revisión. Solo en una similar lectura de conformación a los ‘principios fundamentales’, así, parece razonable preguntarse si el riesgo de un “deslizamiento hacia abajo” de los contenidos de la nueva disciplina de las prestaciones esenciales en materia de derechos sociales y civiles –y con ellos del difícil límite a oponer al “arbitrio de las mayorías” (parlamentarias)– pueda considerarse conjurado o si, por el contrario, las previsiones del art. 116, c. 3, CI. no lo confirman plenamente.

3. Formas de descentralización político-institucionales y lesión del principio de igualdad (interterritorial). Problemáticas de aplicación del regionalismo diferenciado

Frente a las reivindicaciones autonomistas (antiguas y actuales) inspiradas en modelos de descentralización fácticamente secesionistas, en tal perspectiva, no pueden justificarse las razones de aquellas pretensiones que –si tenían una (originaria) razón de ser al reivindicar la aplicación del regionalismo y del autonomismo– no pueden ahora admitirse cuando y donde las mismas se planteen como factual ‘laceración constitucional’, configurando lesiones inadmisibles del principio de igualdad (interpersonal e interterritorial) y de las exigencias de universalidad y de efectividad de los derechos fundamentales

(civiles y sociales)³⁸, y con ellos de la cohesión nacional, cuya garantía es cuidado del Juez constitucional si el Parlamento y la ley desatienden su fundamental misión garantista e igualitaria. Tales serían, en efecto, los resultados aplicativos del art. 116, c. 3, CI. en tema de regionalismo diferenciado a través de las ‘Ententes’ ya suscritas (Véneto, Lombardía, Emilia Romagna) y las que eventualmente lo fueran todavía en futuro, que producirían –si se aplicaran– un impacto regresivo sobre la universalidad y la efectividad de los derechos sociales y civiles concernidos y con ellos sobre la cohesión nacional.

En tal perspectiva, la aplicación de la ley Calderoli de supresión de la competencia concurrente para regiones singulares configura una sustancial desconstitucionalización del art. 117 CI. Tal opción normativa, como bien se ha observado, configuraría “una Región que legisla y administra a título exclusivo un número de materias mayor (veintitrés) que las que, siempre a título exclusivo, quedarían al Estado”³⁹. Respecto a tal escenario, es razonable hipotetizar que la eventual reconsideración por parte del Estado acerca de las competencias cedidas podría llevarlo en futuro a reivindicar una interpretación amplia de sus propias competencias, determinándose de tal modo la reagudización de la conflictividad frente a la Corte constitucional que había aparecido recientemente adormecida.

En tal perspectiva, el debate sobre las *ulteriores formas y condiciones particulares* de autonomía consentidas por el tercer párrafo del art. 116 CI., como se ha hecho observar, adolece de una tergiversación de la idea constitucional de autonomía, confundida y superpuesta a la independencia de la Nación. El principio autonomista sancionado en el art. 5 de la Constitución, con sus fundamentales exigencias de la autonomía⁴⁰, por esto, debe ser leído en el cuadro y a la luz de los principios fundamentales que lo preceden en el texto constitucional, con particular referencia al principio personalista y al solidarista *ex art. 2* y al principio de igualdad del art. 3.

En tal perspectiva, si el tercer párrafo del art. 116 imponía su aplicación en cuanto previsión constitucional, la entera Parte II de la Constitución debe ser interpretada a la luz de los citados principios fundamentales, a fin de contribuir a la garantía del ejercicio de los deberes inderogables de solidaridad que son imprescindibles para asegurar los derechos inviolables de la persona, como individuo y en las formaciones sociales donde se desarrolla su personalidad, entre las cuales las autonomías territoriales. Las cuales, por lo demás, son ya ahora responsables en gran parte de aquellos derechos sociales que la Constitución declara inviolables precisamente sobre la base del principio de igualdad, de naturaleza sustancial.

En tal óptica, el Juez de las leyes está llamado a prestar sus tutelas en el cuadro amplio de tutela de los derechos civiles y sociales, ahora abierto por la ley n. 86/2024. Adicionalmente a los límites evocados, sobre la base del presupuesto de irreversibilidad de la ‘desconstitucionalización’ (ahora de todos modos degradado a duración decenal renovable), el recurso a la Corte constitucional para la protección de los principios y de los derechos fundamentales de la Carta ve abierto de tal modo un amplio espacio de tutela (según la jurisprudencia de la sent. 1146/1988). Una digresión –esta– que quiere subrayar cómo los límites de la política partidista han hecho (y hacen todavía) correr graves riesgos a la unidad política del País, asignando a los órganos de garantía (en primer lugar, a la Corte constitucional) la carga de hacerse cargo –junto a la tutela de los derechos civiles y sociales en toda parte del territorio– de las exigencias de unidad política del País y de la cohesión nacional.

Del conjunto de tales problemáticas (constitucionales y políticas) estamos ahora llamados a reflexionar también en razón de la consideración ya citada según la cual la más reciente dirección gubernamental, en la óptica de aplicación del art. 116, c. 3, CI., evidencia de modo palmario el riesgo de laceración del principio unitario y con ella la producción de la desigualdad entre los ciudadanos en los diversos territorios regionales. Una similar perspectiva, por tanto, si no quiere incurrir en el riesgo de violación de los principios fundamentales de la Carta, debe reproponerse (y responder a) aquellos interrogantes fundamentales que desde siempre se plantean cuando se reflexiona sobre las relaciones entre las formas institucionales concretas de la descentralización territorial y las problemáticas de su conformidad a los principios constitucionales puestos como fundamento del Estado republicano. Tanto para observar que el principio autonomista vive en el cuadro de un marco constitucional ricamente provisto de principios constitucionales y de una dinámica evolutiva inspirada en la democracia participativa y progresiva tal como expresamente sancionado por los constituyentes republicanos.

A efectos de esta reflexión sobre los (inevitables) efectos regresivos del regionalismo diferenciado sobre los derechos fundamentales (civiles y sociales) –junto a los fundamentales principios de unidad y de indivisibilidad de la República (art. 5 CI.), entre los principios fundamentales de relieve en la perspectiva del presente análisis– un papel fundamental es asegurado por el principio de igualdad (formal y sustancial, interpersonal e interterritorial), por el personalista y por el solidarista, puestos en su conjunto como base de la Constitución republicana como principios axiológicos, de tutela de los valores fundacionales y expresivos del ordenamiento republicano. En cuanto

tales, ellos se extienden –marcando el límite no eludible– a las autonomías territoriales en la concreta manifestación de las relativas funciones y por tanto, por cuanto ahora interesa, en la misma relación a preverse (en sede de aplicación del art. 116, c. 3, CI. en tema de regionalismo diferenciado, así como del art. 119, párrafos 3, 4 y 5, CI.) entre distribución territorial de las competencias regionales (exclusivas y concurrentes), ejercicio de la autonomía de ingreso y de gasto por parte de los entes territoriales y de equiparación de los recursos financieros (en particular en favor de las regiones y de los territorios fiscalmente más débiles).

Tal catálogo de principios y de disposiciones constitucionales mira a asegurar que la autonomía territorial constitucionalmente sancionada por las citadas previsiones constitucionales y aquella misma que ahora es innovadoramente consentida en particular por el art. 116, c. 3, CI. no incida sobre la relativa efectividad, traducándose en la limitación de las necesarias prestaciones legislativas y administrativas relativas a los derechos fundamentales (sociales, pero no solo) de los ciudadanos, prescindiendo de su territorio de residencia. En tal óptica, con enumeración indicativa, se citan, en particular, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la instrucción, el derecho a la asistencia social y a la previsión que, constituyen –junto a todos los otros principios y derechos positivizados en el catálogo de los derechos fundamentales– pilares básicos del Estado social constitucional y, al mismo tiempo, aplicación del principio de igualdad (art. 3, c. 2, CI.) y del principio solidarista (art. 2 CI.). Junto a los otros principios fundamentales acogidos en la rúbrica constitucional de los Principios fundamentales, tales principios informan de sí la entera arquitectura republicana llevando a interrogarse de modo necesario sobre los ámbitos y sobre los límites del regionalismo si se entiende no como mera reorganización (constitucionalmente diferenciada) de las competencias estatales entre centro y periferia cuanto en términos de tutela de la efectividad de los derechos (civiles y sociales) de los ciudadanos, prescindiendo de los confines territoriales de los gobiernos regionales y locales. Un tema –este– que, a partir de la reforma del Tít. V CI., está ahora en el centro del análisis constitucionalista y del debate público, pero que de modo absolutamente discutible aparece preterido en la aplicación del art. 116.3 CI.

En la conversión en ley del Proyecto de Ley Calderoli, como ya había sido sancionado en el art. 1 apartado 791 de la Ley de Presupuestos de 2023, la Ley n. 86/2024, aplicativa de la nueva norma constitucional, –entre otras discutibles previsiones con efectos de marginación del Parlamento– ha recurrido de modo discutible a la previsión de Decreto del Presidente del

Consejo de Ministros (actos administrativos que escapan a las previsiones de control del Presidente de la República y de la Corte constitucional) como instrumentos de aplicación de las previsiones en tema de LEP, estando sujetos al mero control jurisdiccional del juez administrativo⁴¹.

4. ¿Hacia una nueva forma de Estado? Unidad jurídica, derechos de ciudadanía (civiles y sociales), cohesión nacional. Algunas observaciones de síntesis

Respecto al análisis realizado, en una reflexión conclusiva sobre el tema, deben recordarse los interrogantes relativos a las relaciones entre formas institucionales de la descentralización territorial y problemáticas de compatibilidad del ejercicio de los poderes públicos en los diversos niveles territoriales con los principios constitucionales puestos como fundamento del Estado republicano como Estado regional y social. Fundamentales entre tales principios, como se ha recordado, el principio de igualdad (formal y sustancial), el de centralidad de la persona y el solidarista, principios fundamentales y axiológicos de todo el ordenamiento republicano y que, en cuanto tales, se extienden como límite en la exteriorización de los relativos contenidos normativos a las autonomías territoriales. Tales principios informan de sí toda la arquitectura republicana, llevando a interrogarse, como se ha observado, sobre ámbitos y límites del regionalismo entendido, no solo como reorganización entre centro y periferia de las competencias estatales, sino también en términos de efectividad de los derechos (civiles y sociales), según el enfoque de autorizada doctrina, que los había calificado como ‘super-disposiciones constitucionales’⁴² prescindiendo de los confines territoriales de los gobiernos regionales y locales en el espíritu y en el respeto de la vigente previsión de la letra m del art. 117, c. 2, CI.

Un tema –este último– que desde al menos medio siglo está en el centro del análisis constitucionalista pero también, en sentido opuesto, de no banales intentos de laceración del tejido económico y social del País, que han evidenciado una fragilidad de fondo del proceso de unificación política del País (en 1861), manifestándose como una ‘cuestión meridional’ ahora agravada en sus mismos contornos económicos y sociales⁴³. Una (persistente) cuestión de dualismo territorial –esta– que había sido inicialmente planteada (por la Liga de Bossi) con la amenaza política de secesión de partes del territorio del Nordeste del País (la inexistente Padania), había proseguido (con Calderoli) con una (quizás solo aparente) mayor razonabilidad en la adopción de la ley 42/2009⁴⁴, y por tanto desembocado en la ley 86/2024, que, con puntuales y ricas argumentaciones, no ha sido considerada respetuosa de los criterios de

razonabilidad por el más reciente pronunciamiento del Juez de las leyes (sent. 192/2024).

Las relaciones existentes entre forma de Estado y derechos (sociales pero no solo), en tal perspectiva, así, son relevantes sobre todo por las problemáticas constitucionales relativas a la igualdad de las condiciones de vida de los ciudadanos, que concretizan el ‘estatuto de la ciudadanía’ (unitaria y social), según una fórmula que se ha impuesto en el análisis constitucional (de los estados regionales y de los federales) y en el político. La Corte constitucional ha confirmado tal lectura con una dirección jurisprudencial clara y estable en el tiempo. Una dirección, que recientemente ha sido argumentada de modo más claro y puntual en el *considerando in diritto* n. 5.1 de la sent. CI. 220 de 2021, cuando, respecto al fondo de la cuestión sometida a su examen, la Corte observó que la cuestión no exime de “evaluar negativamente el perdurable retraso del Estado en definir los LEP, los cuales indican el umbral de gasto constitucionalmente necesario para erogar las prestaciones sociales de naturaleza fundamental”, afirmando, en definitiva, que “el retraso en la definición de los LEP representa un obstáculo no solo para la plena aplicación de la autonomía financiera de los entes territoriales, sino también para la plena superación de las brechas territoriales en el goce de las prestaciones inherentes a los derechos sociales”. En un pronunciamiento suyo anterior en la materia, por lo demás, la Corte ya había censurado una ley de la Región Véneto en tema de autonomía territorial (n. 15/2014) en razón de su evocar trastornos institucionales radicalmente incompatibles con los fundamentales principios de unidad e indivisibilidad de la República, de los que trata el art. 5 CI. (cons. in dir. 7.2, sent. CI. n. 118/2015). En garantía de tales principios del ordenamiento republicano, la Corte constitucional ha subrayado, en particular, que “la unidad de la República constituye uno de aquellos elementos tan esenciales del ordenamiento constitucional que están sustraídos incluso al poder de revisión constitucional (sentencia n. 1146 de 1988)” (sent. CI. n. 118/2015, cons. indir. 7.2).

Naturalmente, la igualdad puede convivir con formas de organización estatal que pueden prever asimetrías y diferenciaciones en las formas de distribución territorial de las competencias, a condición, sin embargo, de que se salvaguarden los principios constitucionales y las disposiciones constitucionales en materia de derechos. Respecto a las cuestiones planteadas por la revisión constitucional del Tít. V CI. de 2001, en tal perspectiva, deben subrayarse los perfiles relativos a las relaciones entre nuevas competencias reconocidas a las regiones y a los entes autónomos de la República y garantía de los derechos de ciudadanía (unitaria y social). En tal perspectiva,

así, el análisis evoca las mismas cuestiones planteadas por las modalidades previstas para asegurar a las regiones y a los entes territoriales los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias a ellos reconocidas por la reforma constitucional (art. 119 CI. y ley delegada de aplicación, n. 42 de 2009, sobre el llamado federalismo fiscal). Sin embargo, como la doctrina ha subrayado, tales competencias aparecen todavía privadas de puntuales normas de garantía, al menos relativamente a los contenidos esenciales de aplicación de la equiparación financiera e infraestructural (art. 119.3, 4 y 5 CI.). Esta última, por tanto, como se puede observar en la praxis, podrá resultar de compleja exigibilidad, quedando remitida a la negociación política dentro de la Conferencia Estado-Regiones, o bien en otras instancias de concertación político-institucional instituidas al efecto. Una equiparación que, si se individualizara en la forma de la mera redistribución compensatoria, no sería capaz de garantizar la exigibilidad de los niveles esenciales de las prestaciones relativos a la sanidad, a lo social, a la escuela y al transporte público local. Una garantía –esta– tutelada por la Constitución (arts. 117.2.m y 119.3, CI.), como sinónimo de certeza de erogación en favor de la colectividad; todo ello a través de un recorrido de solidaridad condicionado a la consecución de los objetivos de saneamiento prestacional y de relanzamiento de los territorios con menor capacidad fiscal por habitante, beneficiarios de la intervención redistributiva.

En un similar cuadro, se confirma cómo el perfil fundamental planteado por la cuestión ahora en consideración –con respecto ya al federalismo fiscal y ahora al regionalismo diferenciado– como se observó antes, es el que lleva a interrogarse sobre el nuevo entramado de las competencias, tal como diseñado por la reforma constitucional y por las formas institucionales (que se anuncian para la aplicación) del art. 116, c. 3, CI., respecto a la garantía del principio de igualdad entre los ciudadanos y con él de la garantía de los derechos civiles y sociales, puestos como fundamento de la vigente forma de Estado⁴⁵. En tal perspectiva, se ha subrayado que la letra m del art. 117, c. 2, CI. no atribuye a la legislación exclusiva del Estado la sola competencia para determinar los niveles esenciales de las prestaciones en materia de derechos sociales⁴⁶, extendiéndose, con formulación de naturaleza garantista, también a los derechos civiles, de modo que los primeros y los segundos sean “garantizados en todo el territorio nacional”.

Algunas reflexiones conclusivas de síntesis se imponen ahora para encuadrar este perfil central que se plantea como límite en la aplicación de las previsiones constitucionales en materia de autonomía financiera de ingreso y de gasto. Diversamente de cuanto previsto en el originario ordenamiento

regional, el novelado Tít. V CI. y, en su seno, ahora, el art. 116, c. 3, CI. introduce una relación explícita y directa entre ‘nuevo’ regionalismo y noveladas modalidades de disciplina de los derechos sociales y civiles. La cantidad y la calidad de la nueva asignación de las competencias a nivel regional, en tal cuadro, resultan de algún modo comparables a la operada en los sistemas federales y en los estados unitarios compuestos, diferenciándose de ellos por las solas técnicas institucionales de la asignación territorial de las competencias y de la relativa legislación de aplicación e integrativa. En este sentido –si no ciertamente justificarse– así, puede quizás comprenderse el énfasis del mundo político-parlamentario cuando ha utilizado el término federalismo para encuadrar la reciente revisión constitucional del Título V.

En tal marco normativo, se recuerda que, al asignar a la ‘legislación exclusiva estatal’ la ‘materia’/función de la *determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales*, el art. 117, c. 2, letra m mira a asegurar la garantía del principio de igualdad frente a la ley –a leerse como igualdad frente a la Constitución– en todo el territorio nacional. Análoga valoración debe hacerse, en un análisis que se quiera completo, al menos, para ‘la tutela de la competencia’, para la ‘equiparación de los recursos financieros’, para el ‘sistema tributario y contable del Estado’, para el ‘orden público y seguridad’, para el ‘ordenamiento civil y penal’, para la ‘ciudadanía’, en armonía con la dirección ya estable de la jurisprudencia constitucional en garantía de la unitariedad del sistema. Respecto a un similar horizonte constitucional, se planteaban y todavía se plantean como eventualidades posibles la lesión del principio de igualdad de los ciudadanos (igualdad interpersonal) dentro de cada Región y (sobre todo) con referencia al lugar de residencia (igualdad interterritorial). En tal cuadro si, respecto a la primera situación citada, podían resultar suficientes las previsiones constitucionales de prohibición de discriminación entre los sujetos (art. 3.1 CI.), las eventuales desigualdades interterritoriales habrían resultado sin idónea cobertura constitucional; y ello sobre todo en consideración de la realidad sociopolítica del País, todavía caracterizada por una antigua ‘cuestión meridional’, a entenderse como (no superado) desequilibrio socioeconómico entre Norte y Sur del País. Es sobre todo respecto a tal posible (pero real, como es sabido) desigualdad que constituye garantía de los derechos de ciudadanía (‘unitaria’ y ‘social’) la citada previsión de la letra m del art. 117, c. 2, CI. y del art. 120 CI., así como la previsión del ulterior límite constituido por los ‘principios fundamentales reservados a la legislación del Estado’ con referencia a las competencias *concurrentes* de las regiones (art. 117, c. 3, CI.) y a las competencias exclusivas de las mismas (art. 117, c. 4, CI.).

Si a las (posibles) lesiones del principio de igualdad (interpersonal e interterritorial) el más reciente legislador de revisión constitucional ha puesto remedio con las disposiciones de la letra m del art. 117, c. 2, CI., en la misma óptica garantista (de la ciudadanía ‘unitaria’ y ‘social’) debe asumirse operante todo el sistema de los ‘principios fundamentales’ (y entre estos en particular el principio personalista, el solidarista, del art. 2 CI., y el igualitario, del art. 3, párrafos 1 y 2) y de las disposiciones constitucionales en materia de derechos fundamentales, en cuanto ‘patrimonio constitucional’ indisponible a la discrecionalidad del legislador, como también a la misma revisión constitucional, en razón de su constituir “principio supremo” del ordenamiento constitucional. Se concluye que, aunque la previsión del art. 117 (c. 2, lett. m) CI., en principio, podía parecer no estrictamente necesaria para la tutela de los derechos fundamentales, tal disposición constitucional encuentra su motivación (podríamos incluso decir pedagógica) en la exigencia (eminentemente garantista) de hacer explícito que el cuadro constitucional de los principios fundamentales no ha registrado modificaciones sustanciales. La legislación ‘concurrente’ en las nuevas materias de las que resultan atributarias las Regiones (sobre todo la tutela de la salud, la instrucción, la tutela y la seguridad del trabajo) y la atribuida residualmente deberá ejercerse –con las posibles diferenciaciones de *status* de las Regiones mismas– sin poner en cuestión el ‘estatuto de la ciudadanía’, que deberá permanecer ‘nacional’ y ‘social’, asegurando, de tal modo, los niveles esenciales de prestaciones en materia de derechos civiles y sociales, así como la inderogabilidad de los deberes de solidaridad política, económica y social entre los sujetos y las diversas áreas del País.

En tal óptica, el reparto operado por el legislador de revisión constitucional ha parecido complejo, a veces confuso e incluso ingenuo en su pretensión de detener el movimiento irreversible de los intereses en la base del ordenamiento⁴⁷. Una vez más, así, serán el esfuerzo del intérprete y sobre todo la Corte constitucional los que (deberán) recomponer en un cuadro de compatibilidad constitucional las opciones diferenciadas (en el tiempo y en el espacio) del legislador estatal y del regional. Fundamental a efectos de tal recomposición (jurisprudencial y doctrinal), como ya se ha observado, resultará la previsión de la letra m del art. 117, c. 2, CI. y la interpretación que de ella dará el Juez de las leyes, efectuada en el mismo marco de las nuevas oportunidades y de los vínculos sancionados en el novelado sistema tributario y contable del Estado, de las regiones y del sistema autonomista.

En el nuevo cuadro constitucional, por tanto, se abren para las regiones nuevos ámbitos de disciplina y de tutela en orden a la materia de los

derechos (civiles y sociales), al mismo tiempo, confirmándose para el Estado la competencia para intervenir en tal disciplina regional sea a través de la estatución de ‘principios fundamentales’ de la materia que a través de reglas legislativas (aunque no de detalle), los unos y las otras, en todo caso, respetuosos de los principios fundamentales constitucionales y entre ellos en particular, del principio de igualdad. Aun pudiendo parecer la reforma constitucional como operante bajo el signo de la (sustancial) continuidad, así, el ángulo de observación de los derechos civiles y sociales desvela un cuadro ordinamental autonomista valorizado en el ámbito de sus poderes y entre estos –diversamente de cuanto estaba previsto en el preexistente ordenamiento– por ámbitos normativos que se extienden a la misma materia de los derechos civiles y sociales. Sin embargo, tales poderes conocen un límite, en el sentido de que las regiones, sea en el ejercicio de la potestad legislativa concurrente que en la residual/exclusiva, deben conformarse a los ‘principios fundamentales’ y a las mismas reglas legislativas estatales puestas en garantía de los bienes fundamentales de la letra m del art. 117, c. 2, y al art. 120, c. 2, CI., así como, naturalmente, al respeto del art. 117, c. 1, CI.

En tal óptica, parece razonable preguntarse si el riesgo de un ‘deslizamiento hacia abajo’ de los contenidos de la nueva disciplina de las prestaciones esenciales en materia de derechos civiles y sociales, y con él de un difícil límite a oponer al ‘arbitrio de las mayorías’ (parlamentarias y regionales) en el tiempo, pueda considerarse conjurado o si, por el contrario, las previsiones del art. 116, c. 3, no lo confirman plenamente. Esto puede y debe hacerse también recurriendo a las más avanzadas interpretaciones de la Constitución, así como a la misma jurisprudencia constitucional que, en las técnicas jurisdiccionales hasta aquí utilizadas, ha sabido dar prueba de equilibrio en la ponderación de los bienes constitucionales cada vez implicados en el proceso constitucional, comprensivo sea de la necesaria gradualidad en la aplicación legislativa, sea del mismo respeto de la discrecionalidad del legislador. Por lo demás, no podía ser de otro modo en el cuadro de un Estado fundado sobre el constitucionalismo rígido, en el cual la materia de los ‘contenidos esenciales’ de los derechos fundamentales se religa de modo estrecho e insoluble a la de los ‘principios supremos’ y de los ‘derechos inviolables’, como la jurisprudencia y la doctrina constitucional asumen cuando evocan la sustracción de la relativa disciplina constitucional al mismo poder de revisión constitucional.

III. Jueces y política. ¿Separación de carreras o separación de poderes?

Algunas palabras introductorias para motivar el interés actual en la discusión de la tercera temática de la presente reflexión de síntesis⁴⁸. Al hacerlo,

se puede partir de una reflexión (amarga pero) realista, derivada de la misma observación del dato factual. La justicia en Italia (y no solo) parece enferma. Lo subrayan de modo puntual los procuradores generales (en las inauguraciones de los años judiciales), lo sancionan las cortes internacionales, lo evidencian los ciudadanos en las acciones judiciales ante las cortes, lo desvelan (como más claramente no se podría) los ‘conflictos’ todavía en acto entre Gobierno y magistratura en el caso Elmasry. Pero de qué sufre verdaderamente la justicia, sin embargo, es cuestión de la que se ocupa en particular la sociología de las instituciones y de la política. Sin pretensión de respuestas exhaustivas que no sean las atentas al estado del poder jurisdiccional y de las soluciones hipotetizadas, o abstractamente hipotizables, para asegurar el correcto funcionamiento del ‘servicio justicia’ en garantía de la efectividad de la protección de los derechos y de las libertades y en tutela del principio liberal-democrático de igualdad de los ciudadanos frente a la ley, en el ámbito más general del principio de separación de poderes y por tanto de la autonomía e independencia de la magistratura.

En tal perspectiva –sobre todo en el más reciente treintenio– una nueva preocupación se ha añadido a los problemas ya señalados y es relativa a un (verdadero) ‘pulso’ instaurado en las (antiguas y recientes) experiencias de gobierno entre política y magistratura y (sobre todo) entre magistratura y mayorías parlamentarias (relación –esta última– particularmente significativa en el cuadro de una democracia primero solo tendencial y ahora plenamente mayoritaria, (también) a considerar las (recientes) praxis del Gobierno Meloni). A modo de ejemplo, se pueden citar las recientes declaraciones (absolutamente inapropiadas) del Presidente del Consejo Meloni a comentario de las peticiones de condena del Ministro Salvini por parte del Fiscal de Palermo en el proceso *Open Arms* y ahora, como se acaba de recordar, en el caso Elmasry.

1. Algunas premisas relativas a un escenario evolutivo en tema

En el cuadro de las relaciones ilustradas en el Congreso, en una abstracta agenda de reflexión sobre el tema, parece plausible subrayar, entre las muchas, algunas temáticas que parecen merecedoras de consideración (teórica y práctica). Podremos aquí limitarnos a mencionar solo algunas de ellas. Un perfil de relieve emerge en particular del debate en curso y es el que lleva a interrogarse sobre las temáticas (y sobre las) problemáticas registradas por la magistratura en el contexto de la ‘democracia mayoritaria’, tal como ha evolucionado en el País a partir de los primeros años 90 del siglo pasado, y que en la reforma constitucional (de la segunda parte de la Constitución)

registra ahora un ulterior desarrollo aunque en ausencia de reglas plenamente respetuosas de los equilibrios y de la misma cultura constitucional, como ha sido subrayado por atenta doctrina⁴⁹. Una primera, plausible, lectura de las relaciones mercedoras de examen en tal ámbito es la que, de modo más o menos explícito, lleva a la representación electiva a superponer (y a veces a confundir) ‘legitimación electiva’ y ‘legalidad’, casi como si la delegación de soberanía ínsita en la relación representativa pudiera extenderse al mismo sometimiento a la ley/Constitución y al principio del igual tratamiento de los ciudadanos frente a la ley.

A este tema problemático se conectan desde hace tiempo contrapuestas lecturas sobre las relaciones entre Fiscal y acción penal, entre Fiscal y otros jueces, entre Fiscal y Ministro de Justicia (con específica referencia al espinoso tema de la responsabilidad disciplinaria de los magistrados), entre jueces y Parlamento. Antiguas y recientes propuestas gubernamentales de reforma del ordenamiento judicial (como veremos más adelante) hacen referencia de modo más que problemático a muchas de tales relaciones, con soluciones a veces fuertemente discutibles. A este último perfil se vinculan, finalmente, hipótesis y propuestas de reforma legislativa que sería complejo citar en una reflexión de síntesis que se quiere esencial y que conciernen evidentes riesgos de puesta en cuestión de los principios de legalidad y de igualdad de los ciudadanos frente a la ley.

En tal cuadro, como reflexión de síntesis de un debate antiguo –a partir de los orígenes liberal-democráticos del ordenamiento y todavía hoy– se subraya cómo la autonomía y la independencia de la magistratura constituyen un perno fundamental de garantía de la libertad de los sujetos y del equilibrio entre los poderes. En esta sede evocaremos tal tema en sus términos esenciales, subrayando en particular los impactos que sobre las temáticas de la autonomía y de la independencia del juez (han tenido y) tienen las discusiones (antiguas y actuales) en ámbito político y parlamentario y los mismos (controvertidos) intentos de reforma. En tal perspectiva, así, pueden evocarse temas y nociones antiguas pero que, en el fondo, constituyen la misma base teórica del ‘discurso’ constitucional.

Ante todo, la cuestión de la autonomía e independencia del orden jurisdiccional, fundamento del Estado de derecho liberal-democrático. El tema de la separación de poderes y, en su seno, el de la autonomía y de la independencia de la magistratura ‘de todo otro poder’ encuentra su propia disciplina constitucional, como es sabido, en el Título IV de la Constitución y en particular en el art. 104 CI. De la centralidad de tal separación entre poderes constitucionales y de la relativa autonomía e independencia de la magistratura

se había alimentado el debate constituyente originario en Francia (a partir de Montesquieu) y en los otros Países europeos, que a tal modelo habían inspirado el ordenamiento constitucional de los relativos poderes. A tal centralidad, que constituye la idea fundacional del mismo constitucionalismo liberal-democrático, han recurrido (aunque con modalidades diferenciadas), tanto el constituyente italiano como los europeos, sobre todo en las constituciones de la segunda posguerra.

En cuanto a la evolución más reciente, que ha seguido a la fase estatutaria, sin embargo, la Constitución republicana ha registrado contrastes y retrasos de implementación del modelo. En la primera década de aplicación constitucional, en particular, los principios constitucionales no habían encontrado cumplida aplicación en el ordenamiento judicial, dejando persistencias de la subordinación y de la jerarquización interna al orden judicial. El cuadro resultante, tal como se desprende de la lectura de la misma jurisprudencia producida en aquellos años, de este modo, confería a la magistratura un evidente signo conservador. Es en tal óptica que la reconstrucción histórico-política había podido encuadrar tal cuestión como ‘conformismo’ difuso de los jueces. Un cuadro evolutivo –aquí solo evocado– que por muchos perfiles evoca las propuestas de reforma que en la fase republicana habían estado presentes en la discusión parlamentaria, aunque no siempre afrontando tal problemática de modo sistemático, pero que en todo caso sugiere no abandonar (en la forma y en la sustancia) las garantías sancionadas en tutela del principio de separación de poderes. Ello tanto con respecto al más reciente texto (Meloni) de revisión de la forma de gobierno, cuanto a los riesgos implícitos en las formas institucionales de aplicación de la ‘autonomía diferenciada’, tanto y finalmente con respecto a la reforma del ordenamiento judicial según el texto ahora propuesto por el Ministro de Justicia Nordio.

Si este, en breve, es el escenario histórico-constitucional de fondo que sirve de marco al debate en curso en el País en la larga fase de aplicación constitucional, una serie de actos relevantes ha hecho de todos modos apremiante su actualidad y los mismos intentos de reforma⁵⁰. Ello sobre todo en consideración de las más recientes evoluciones intervenidas en la dinámica de las relaciones parlamentarias y de su relativo impacto sobre las concretas modalidades de funcionamiento del Parlamento en una perspectiva –como se ha recordado anteriormente– que la doctrina constitucional ha captado como ‘democracia mayoritaria’ y que ahora se interroga sobre las consecuencias políticas e institucionales de los riesgos conexos a la desaparición de los necesarios equilibrios constitucionales (contrapoderes) en la elección de los

jueces constitucionales, (ahora solicitado por las problemáticas planteadas por el vencimiento del mandato de 4 jueces constitucionales, desde finales de 2024, que transitarán a la disponibilidad electiva de la mayoría parlamentaria de derecha-centro)⁵¹.

Desde los orígenes liberal-democráticos del Estado moderno, junto con las temáticas constitucionales del Parlamento y del Gobierno, el tema (de la autonomía y de la independencia) de la magistratura constituye un punto central de la teoría y del análisis constitucionalista, en razón de constituir el poder (ordenamiento) jurisdiccional el eje central –junto al poder legislativo y al ejecutivo– del (antiguo) principio (revolucionario) liberal-democrático de separación de poderes, en la misma perspectiva axiológica de la democracia constitucional moderna. Mencionaremos ahora el tema en términos esenciales, actualizando su tratamiento mediante su inserción en el cuadro de las propuestas de revisión constitucional de la actual mayoría parlamentaria (Gobierno Meloni)⁵², que han llevado a atentos estudiosos (ya comprometidos en funciones apicales de la magistratura), de modo convincente, a hablar del Proyecto de Ley Nordio/Meloni en los términos explícitos de un “diseño eversivo de la derecha que apunta a la demolición de los caracteres identificativos de la República, delineados por la Constitución fruto de la lucha de liberación del nazifascismo”⁵³.

Para retornar a la temática del orden jurisdiccional y de su autonomía e independencia, esta constituye –junto al poder legislativo y al ejecutivo– uno de los tres pilares fundamentales del Estado de derecho liberal-democrático. En tal marco constitucional, el tema de la separación de poderes y, en su seno, el de la autonomía e independencia de la magistratura ‘de todo otro poder’, reencuentra su disciplina constitucional en el Tít. IV de la Constitución y en particular en el art. 104 CI. Tal disposición constitucional es ahora objeto de una propuesta de revisión radical en el Proyecto de Ley constitucional n. 1917 (Meloni/Nordio): *Normas en materia de ordenamiento jurisdiccional y de institución de la Corte disciplinaria*⁵⁴, presentado a la Cámara de los diputados, el 13 de junio de 2024, después de que las líneas de fondo de tal propuesta hubieran sido objeto de un homólogo intento de reforma del ordenamiento jurisdiccional (el 7 de abril de 2011) –en el que, en el Gobierno Berlusconi IV, había trabajado el Ministro de Justicia Alfano, que lo había calificado con no poca énfasis como una reforma “epocal” de la justicia para el País⁵⁵.

En la primera década de aplicación constitucional, durante los primeros años 50 del siglo pasado, los principios constitucionales de autonomía e

independencia de la magistratura no habían encontrado plena aplicación en la realización concreta del ordenamiento judicial, dejando de tal modo persistencias de la subordinación y de la jerarquización interna al orden judicial. El cuadro resultante, tal como observable en la misma jurisprudencia de aquellos años, le confería un evidente signo conservador, expresión palmaria de la cultura institucional de la magistratura dominante en el tiempo. La reconstrucción institucional y político-cultural ha también encuadrado tal cuestión como difuso ‘conformismo’ de los jueces⁵⁶. Un cuadro evolutivo –el apenas citado de modo esencial– que por más perfiles evoca las propuestas de reforma que desde hace tiempo están presentes en la discusión pública, aunque nunca afrontándose tal problemática de modo orgánico y nunca alcanzándose el necesario consenso de las fuerzas parlamentarias y de la magistratura.

Si este es el escenario político-institucional que sirve de marco al debate en curso en el País desde al menos medio siglo, y que ahora se ha reforzado (al menos en las intenciones de la mayoría gubernativa), una serie de actos y de hechos políticos en la evolución de la historia institucional del País ha hecho particularmente apremiante su actualidad. Tales hechos evidencian algunos de los términos fundamentales de una confrontación ideal, pero también cultural y política, entre ideas, comportamientos y estrategias diversas (si no también contrapuestas) sobre las relaciones existentes entre jueces y política y sobre cómo estas mismas pueden o deben ser modificadas, en una óptica de tipo garantista, dentro de un Estado que todas las fuerzas políticas declaran de todos modos querer ‘democrático’ y ‘de derecho’. En el fondo, mientras se escribe, no pueden no recordarse los términos de las violentas polémicas de algunos miembros del Gobierno, empezando por el Presidente del Consejo Meloni, a propósito del proceso al Ministro Salvini ante el Tribunal de Palermo en la cuestión *Open Arms* y ahora el enfrentamiento frontal con los jueces en la cuestión de la gestión de los inmigrantes ilegales trasladados por el Gobierno a Albania y en la problemática gestión (todavía en curso) del caso Elmasry, que se está cada vez más ampliando involucrando jurisdicciones europeas y nacionales.

2. Líneas de continuidad entre la propuesta de revisión constitucional Alfano y la propuesta de revisión constitucional Meloni-Nordio

Si en el modelo republicano la independencia de la magistratura (de todo otro poder) está tutelada por el art. 104 CI. y por las disposiciones de disciplina de autogobierno de la magistratura (CSM), el Proyecto de Ley de reforma del Ministro Alfano (en el Gobierno Berlusconi IV) había dado voz parlamentaria a la centralidad de una dirección política y constitucional

finalizada a reconducir a los límites constitucionales auspiciados por aquella mayoría política, insistiendo a este fin en la necesidad de proceder a la aplicación del principio de ‘separación de las carreras’. Una convicción –aquella– que ahora es retomada y actualizada en la dirección constitucional del Gobierno Meloni que, en el citado Proyecto de Ley de rev. CI. Nordio/Meloni, abraza la dirección de la superación del modelo constitucional de la unicidad de la magistratura; una dirección, como se dirá, nada nueva, que en alguna medida confundía en tal objetivo de revisión la perspectiva de la separación de las carreras y la de la separación de las funciones. Un modelo –aquel– que se acompañaba (como todavía ocurre) con la superación de un único órgano de autogobierno de la magistratura, el CSM, en favor de dos distintos Consejos superiores competentes para administrar los dos cuerpos funcionalmente separados, el de los magistrados judiciales y el de los magistrados fiscales.

En el antiguo proyecto de revisión Alfano, por tanto, el objetivo esperado de autogobierno de la magistratura estaba articulado en la previsión de dos cuerpos separados, el de los jueces y el de los Fiscales, con dos órganos de gobierno diferenciados –uno para los jueces y uno para los fiscales– constituidos sin embargo de modo diverso respecto a la previsión constitucional vigente. En tal cuadro, los miembros togados eran elegidos mediante sorteo, mientras que los miembros laicos, también ellos mediante sorteo, pero dentro de una platea de sujetos designados por el Parlamento en sesión conjunta mediante elección.

También el actual Proyecto de Ley de rev. CI. Nordio-Meloni⁵⁷, como ya había previsto el Proyecto de Ley de revisión Alfano, sustrae la competencia disciplinaria a los dos nuevos, distintos, Consejos superiores de la magistratura, para confiarla a una Alta Corte disciplinaria, constituida por 15 miembros, de los cuales 6 laicos y 9 togados: los togados provenientes, respectivamente en la medida de 3, de la carrera judicial y, en la medida de 3, de la carrera fiscal, elegidos entre magistrados con al menos 20 años de servicio y que desempeñen (o hayan desempeñado) funciones de legitimidad⁵⁸. En tal cuadro, además, el Proyecto de Ley de revisión Nordio-Meloni excluye el recurso de casación contra las sentencias disciplinarias, aunque las mismas conciernan la materia de los derechos, pudiendo por parte de los recurrentes interponer recurso de apelación ante la misma Corte, que, en tal hipótesis juzgaría en diversa composición. Diversamente de las otras propuestas intervenidas en la materia hasta la actual Legislatura (nada menos que cinco, en espera de debate parlamentario), el proyecto de revisión Nordio-Meloni no interviene con propuestas de reforma del art. 112 CI., dejando en

vigor la actual previsión constitucional relativa a la obligación del Fiscal de ejercer la acción penal.

Al contrario, en el proyecto de reforma Alfano se recurría incluso a la previsión (cuando menos singular) según la cual era la oficina del Fiscal (y no el singulo componente de la Corte) la que ejercía la acción penal “según los criterios establecidos por la ley”, en una estrategia institucional palmariamente dirigida a devaluar el papel y el impacto del Fiscal.

La tesis que aquí se evoca –y de la cual se comparte plenamente la *ratio*– es la ya argumentada por los estudiosos cuya línea de investigación se está ahora siguiendo, asumiendo sin muchas incertidumbres, como ya se ha observado – que la ‘separación de las carreras’ de los jueces y de los fiscales representaría una “necesidad inventada, fundada en mitos falsos”⁵⁹; tesis –esta última– sostenida por convincentes argumentaciones de estudiosos de la temática y por magistrados que bien conocen la materia por haber frecuentado las relativas dinámicas desde el interior mismo de la magistratura, con atención al mismo tiempo institucional y científica⁶⁰.

En cuanto a la disciplina de los pasos (entre las carreras de los jueces y de los Fiscales), la misma, antes incluso de la reforma Cartabia, ya había sido objeto de fuertes limitaciones con reiteradas intervenciones legislativas (pero sobre todo con el d.lgs. n. 160/2006, con la l. 111/2007 y con la l. 71/2022), que habrían llevado a sostener cómo la ‘separación de las carreras’ resultaba del todo inútil en cuanto la misma ya ha intervenido en la praxis legislativa, concretizando “el máximo de separación posible entre jueces y fiscales a Constitución invariada” y encontrando un nuevo encaje legislativo en el art. 12 de la l. 71/2022, que fija con carácter general la regla de que el paso entre funciones judiciales y fiscales y viceversa pueda ocurrir una sola vez en la carrera del magistrado, dentro de los primeros 9 años desde la primera asignación de las funciones. Se ha extraído la conclusión, plenamente convincente, de que: si por ‘separación de las carreras’ de los jueces y de los fiscales se entiende una neta separación de los recorridos profesionales y la diversidad de los contextos organizativos en los cuales se desarrollan los respectivos roles profesionales, entonces hay que tomar nota de que, a raíz de las intervenciones legislativas de los últimos veinte años, la separación ya se ha de hecho realizado al máximo nivel posible.

Sin embargo, no puede asumirse que la separación de funciones entre judicial y fiscal constituya una evolución necesariamente positiva en el ordenamiento jurisdiccional, ya que, como se hace oportunamente observar, “el cambio del rol y de las competencias profesionales es una forma de

enriquecimiento cultural para el magistrado. Haber creado dentro de la organización judicial guetos o compartimentos estancos de los cuales no es posible salir, en efecto, comporta un aplanamiento cultural y obstaculiza la circulación de una común cultura jurisdiccional de las garantías y de los derechos”.

De aquí, el interrogante sobre las recurrentes razones acerca de la necesidad de quebrar el modelo constitucional de la unidad de la jurisdicción para realizar una ‘separación de las carreras’ que, como se ha observado, resulta haber sido ya realizada en la práctica, en particular a raíz de la reciente reforma Cartabia. Es en este sentido que resulta razonable compartir su lectura como una “necesidad inventada, fundada en mitos falsos”.

Una de tales lecturas llamadas ‘falsas’ parece constituida por el argumento que encontraría su fundamento en el novelado art. 111 CI., que impondría un juez no solo imparcial sino también tercero. Y la tercería no podría significar otra cosa, en tal óptica, que la pertenencia del juez a un orden distinto del del Fiscal. La separación de las carreras, en tal óptica, serviría precisamente para hacer el proceso penal más equitativo porque lo asigna a un juez tercero en garantía de la imparcialidad de la decisión, según cuanto ahora asumen algunos proyectos de revisión en materia depositados en las Cámaras. En tal lectura de la tercería, en verdad poco convincente y nada compartible, el juez no sería tercero, en cuanto el pertenecer a la misma carrera del Fiscal lo haría influenciado por este, resultando afectadas las mismas razones de la defensa: y, sin embargo, la tesis, como ha sido convincentemente argumentado en doctrina, carece de todo soporte demostrativo. Como se hace lúcidamente notar, en efecto, se trataría de un “mito propuesto como una verdad de fe”, pero este modo de argumentar no resulta fundado en el razonamiento jurídico. La imparcialidad, como es sabido, es una característica estructural del juez y deriva de una serie de mecanismos que garanticen su libertad de conciencia. Por tanto, al juzgar, el juez es (en el sentido de que debe ser) libre de vínculos con las partes que podrían perjudicar su libertad de conciencia. El juicio por tanto no debe estar condicionado ni por esperanzas, ni por temores. Por lo demás, el Fiscal no puede efectuar ningún control sobre el juez, ni puede determinar avances, retrasos de su carrera, ni plantearle ventajas o desventajas de cualquier tipo.

En cuanto al argumento según el cual la ‘separación de las carreras’ sería impuesta por el novelado art. 111 CI., que sancionaría la paridad de las partes ante el juez tercero e imparcial constituye también él una pretensión absurda, fruto de una lectura desviada. A tal pretensión puede responderse que el papel de la defensa encuentra su correspondencia en disposiciones de carácter endo-

procesal, compartiendo el Fiscal con el juez la obligación de búsqueda de la verdad histórica de los hechos, y respondiendo penal y disciplinariamente de la veracidad ideológica de los actos por él documentados. En síntesis, y volviendo al sentido de las diferencias en el rol del Fiscal y en el del defensor, se puede fácilmente comprender que estas no desaparecerían con una eventual separación de las carreras y que su permanencia es de hecho positiva para los ciudadanos y para la colectividad. En tal perspectiva, como bien se observa, “[e]l art. 111 de la Constitución nada tiene que ver con la separación de las carreras: la paridad entre las partes, a la que el segundo párrafo se refiere, es la endo-procesal, garantizada por las reglas del proceso”⁶¹.

Así recordadas las razones invocadas en apoyo de la ‘separación de las carreras’, cabe preguntarse, en conclusión, qué razones operan en apoyo de la tesis de la unicidad de las carreras de los magistrados judiciales y de los fiscales. La respuesta mayormente argumentada pero también más razonable –compartiéndose en tal perspectiva el argumentado parecer de la ANM– parece captarse en la exigencia de mantener al Fiscal dentro de la cultura de la jurisdicción, orientando de tal modo su actividad –más que al desarrollo de ‘brillantes operaciones’ de policía judicial (tesis que está en la base fundamental de la propuesta)– a la búsqueda de la verdad procesal, y no descuidando cómo el ordenamiento jurisdiccional asume que “[l]os cánones de la valoración de la prueba deben unir a fiscales y jueces, dando vida a un sistema más garantizado para los ciudadanos. Por lo demás, el Fiscal desempeña un papel de control sobre la legalidad de la actuación de la policía judicial”⁶².

En continuidad con el *iter* argumentativo del análisis que se está aquí siguiendo, por tanto, resulta claro cómo “la ruptura del modelo constitucional de unicidad de la magistratura no puede tener otro efecto que el de empujar al Fiscal fuera de la cultura de la jurisdicción y hacerlo más próximo a la función de policía ... En el trasfondo queda la posibilidad de que, una vez separado de la magistratura judicial, el Fiscal termine sometido, de modo directo o indirecto, al control político de las contingentes mayorías, según el modelo polaco o el húngaro”.

Junto a la ‘separación de las carreras’ entre jueces y Fiscales, a su vez, el Proyecto de Ley Meloni/Nordio se propone una intervención aún más incisiva sobre el modelo constitucional de gobierno de la magistratura, “redimensionando pesadamente el sistema del autogobierno de la magistratura, concebido por los Constituyentes como dique infranqueable para garantizar el pluralismo institucional [...] y la independencia de la magistratura de todo otro poder”. A fin de realizar tal objetivo, sin embargo, el

Proyecto de Ley Meloni/Nordio introduce en la organización del autogobierno de los magistrados una innovación “que de hecho suprime el autogobierno”, “neutralizándolo”. Respecto a la relación ahora prevista respectivamente para la magistratura fiscal y para la judicial, en efecto, el proyecto gubernamental elige un recorrido más radical, previendo la solución de una forma de ‘sorteo seco’ para la individualización de los miembros togados del CSM y de una suerte de ‘sorteo temperado’ para los miembros laicos, destinados a ser sorteados en el ámbito de una ‘lista’ compilada mediante elección –sin ninguna previsión en el texto constitucional de mayorías cualificadas– por parte del Parlamento en sesión conjunta, dentro de los seis meses desde su toma de posesión⁶³. Como se ha hecho observar, de modo convincente, el sorteo constituiría una verdadera discriminación respecto a los magistrados, si se compara con todos los otros cuerpos electivos (categorías y órdenes profesionales), reflejando, al mismo tiempo, una concepción de la magistratura como ‘corporación’ indiferenciada, destinada a incidir pesadamente sobre la independencia real⁶⁴.

La sustracción a los dos (neo-instituidos) CSM de la función disciplinaria, para confiarla a un órgano nuevo –la Alta Corte disciplinaria– completa el cuadro de la operatividad del ‘sorteo seco’, con la diferencia de que, para tal nuevo órgano, este se circunscribe a los solos magistrados con al menos veinte años de ejercicio de las funciones judiciales y que desempeñen o hayan desempeñado funciones de legitimidad. Un monopolio, este último, de los magistrados de casación que restablece, en la sustancia, “una primacía que evoca un pasado lejano en el cual los altos grados de la casación desempeñaban un papel de vértice de la organización judicial y de preeminencia en el CSM y en la justicia disciplinaria”⁶⁵.

En una convincente síntesis conclusiva, como coherentemente se argumenta en doctrina, así, estaríamos frente a la: ruptura del modelo constitucional de la unicidad de la magistratura y a la invención de los dos Consejos superiores compuestos por miembros sorteados, (que) cancelan el autogobierno y hacen oscura y no transparente la actividad de gestión de la magistratura, de la cual nadie podrá ser llamado a rendir cuentas [...] Pero, al mismo tiempo, se crean de tal modo las condiciones para un empobrecimiento cultural e ideal del cuerpo de los magistrados, que se convertirán cada vez más en ‘funcionarios’ del servicio justicia y cada vez menos en garantes de última instancia de los derechos inviolables de los ciudadanos ... además, y por último, la invención de la llamada ‘Alta Corte disciplinaria’ con el componente de los magistrados nombrados por sorteo, habiendo desligado del autogobierno la función disciplinaria, contribuirá a reforzar el conformismo en el cuerpo

de los magistrados, en detrimento de la independencia real. Detrás de este proyecto de reforma de la magistratura, por tanto, existe la palmaria inspiración de abatir el nivel de independencia real de la magistratura y de retornar a la figura del juez funcionario que caracterizaba el rostro de la magistratura en los años 50 del siglo pasado, cuando la mayor parte de los magistrados provenía de una formación cultural madurada durante el fascismo y no era concebible que el control de legalidad se extendiera también a los abusos de los poderes públicos o privados⁶⁶.

IV. BIBLIOGRAFIA

- Adamo, U. (2024). *La composizione ordinaria della Corte costituzionale*. Napoli.
- Algotino, A. (2019, 15 de septiembre). Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Algotino, A. (2024, 22 de febrero). Un’attuazione della Costituzione incostituzionale. *Il manifesto*.
- Allegri, A., Sterpa, A., & Viceconte, N. (2019). *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*. Nápoles.
- Antonini, L. (2000). *Il regionalismo differenziato*. Milán.
- Azzariti, G. (2003). La separazione delle carriere dei magistrati. *Osservatorio costituzionale*, 2-3.
- Azzariti, G. (2023, 6 de abril). Un altro regionalismo è possibile. *Centro riforma dello Stato*.
- Azzariti, G. (2023). Osservazioni sul disegno di legge “Calderoli” di attuazione dell’autonomia differenziata. *Democrazia e diritto*, 1.
- Azzariti, G. (2024). Il regionalismo da realizzare e quello da impedire. *MicroMega*, 1.
- Azzariti, G., & Della Morte, M. (2024). *Il Führerprinzip. La scelta del capo*. Nápoles.
- Balboni, E. (2003). Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere. En AA.VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*. Milán.
- Belletti, M. (2003). I ‘livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ...’ alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile. *Ist. fed.*, 3-4.

- Bevere, A. (Ed.). (2004). *La democrazia riformata. Analisi del progetto di revisione costituzionale*. Nápoles.
- Bevilacqua, P. (2013). Il paese Italia e la camicia stretta della nazione. *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 1.
- Buzzacchi, C. (2023). Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza. *Democrazia e diritto*, 1.
- Buzzacchi, C., & Pallante, F. (2023). Le molteplici criticità del ddl Calderoli. *Democrazia e diritto*, 1.
- Calamo Specchia, M. (2023). “E, della costituzione repubblicana, “italiani! Voi cosa volete fare?”. Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica. *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2, XLVIII ss.
- Cervati, A. A. (2012). Indipendenza della magistratura. Magistrati, magistratura e opinione pubblica. En *Il libro dell'anno del Diritto*. Roma.
- Chieffi, L. (s.f.). *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del ddl recante Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 113, III c., della Costituzione (Atto Camera n. 1665)*.
- Ciolfi, I. (2024). Il Presidente del Consiglio ‘primum inter pares’. *MicroMega*, 1, 125.
- Ciolfi, I. (2024). Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato. *Costituzionalismo.it*, 1.
- Ciriello, M. (2021). Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari. *Nomos. Le attualità del diritto*, 2.
- Crisafulli, V. (1952). *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*. Milán.
- D'Aloia, A. (2003). Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni. *Le Regioni*, 6, 1063 ss.
- D'Andrea, A. (1988). Le proposte della Commissione bicamerale alle Camere in tema di Giustizia. En S. Gambino (Ed.), *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*. Roma.
- De Fiores, C. (2023). La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale. *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2.
- De Minico, G. (s.f.). *Sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, considerazioni svolte nella Audizione alla I Commissione della Camera dei deputati sul ddl A.C.1665*.

- De Minico, G. (2024, 5 de julio). Autonomía, sono in agguato le violazioni costituzionali. *Il Sole 24 ore*.
- Della Morte, M., De Martino, F. R., & Ronchetti, L. (Eds.). (2020). *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*. Bologna.
- Di Donato, F. (2010). *La rinascita dello Stato, Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione istituzionale europea*. Bologna.
- Diamanti, I., & Lazar, M. (2018). *Popolocrazia. Le metamorfosi delle nostre democrazie*. Bari-Roma.
- Elia, L. (s.f.). Governo (forme di). En *Enciclopedia del diritto* (Vol. XIX, pp. 635-672).
- Elia, L. (2003). Il premierato assoluto. *Astrid Rassegna*, 9.
- Flick, G. M. (2024, 17 de abril). Autonomía diferenciada delle Regioni: perplessità e interrogativi. *federalismi.it*.
- Gallo, D. (2024). Tanto tuonò che piovve!. *Alternative per il Socialismo*, 73.
- Gambino, S. (2005). Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti. En *Studi in onore di Fausto Cuocolo*. Milán.
- Gambino, S. (Ed.). (2007). *Forme di Governo. Esperienze europee e nord-americana*. Milán.
- Gambino, S. (2010). Dal Parteienstaat al populismo: (prospettive e limiti della) democrazia maggioritaria fra riforme elettorali, presidenzializzazione degli esecutivi e svalutazione del Parlamento. *Quaderni costituzionali*.
- Gambino, S. (2013). Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali: la living constitution italiana nell'ottica comparatistica. En *Costituzione, economia, globalizzazione. Liber amicorum in onore di Carlo Amirante*. Nápoles.
- Gambino, S. (Ed.). (2014). *Il federalismo fiscale in Europa*. Milán.
- Gambino, S. (2014). Rappresentanza e stabilità governativa (alla ricerca di un equilibrio difficile da realizzare fra) riforme elettorali (partigiane) e (tentativi di) riforma costituzionale. *Astrid Rassegna*, 7.
- Gambino, S. (2016). Revisione costituzionale, riforma elettorale, (crisi dei) partiti politici: dal Parteienstaat al governo del Premier?. *Astrid Rassegna*, 10.
- Gambino, S. (2018). La gracilità del regionalismo italiano, una questione (storica e politica) aperta. En R. D'Amico & A. Piraino (Eds.), *Per la Macroregione del Mediterraneo occidentale* (pp. 67-88). Milán.
- Gambino, S. (2018). Partiti politici e Parteienstaat. *Politica del diritto*, 2.

- Gambino, S. (2020, 23 de noviembre). Populismi e rappresentanza democratica. A lettura del libro di A. Lucarelli. *Critica del diritto*.
- Gambino, S. (2020). Democrazia rappresentativa e populismo: riflessioni sull'esperienza italiana nell'ottica comparatistica. Una 'democrazia assediata' che muove verso la 'democrazia illiberale'?. *La cittadinanza europea*, 2. <https://doi.org/10.3280/CEU2020-002001>
- Gambino, S. (2020). Popolo e democrazia (sotto scacco), fra partiti politici in crisi e populismi. *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1.
- Gambino, S. (2021). *Lo Stato regionale e delle autonomie locali. L'esperienza italiana nella prospettiva della revisione*. Rende.
- Gambino, S. (2021). A vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Parabole evolutive e problematiche attuali del regionalismo, fra riforme attuate, inattuate (federalismo fiscale, Carta delle autonomie) e aleggiate (regionalismo differenziato). *lceonline*, 2. <https://doi.org/10.3280/CEU2021-002003>
- Gambino, S. (2021). Stato regionale, principio di eguaglianza, diritti sociali. Problematiche di effettività con particolare riguardo alla tutela della salute. *Dpce online*, 2.
- Gambino, S. (2023). Esigenze dell'autonomia, principio di eguaglianza, tutela dell'unità giuridica. En A. Lamberti (Ed.), *Democrazia e diritti fondamentali*. Nápoles.
- Gambino, S. (2023). Regionalismo 'differenziato' e principi fondamentali della Carta. *Diritti regionali*, 1.
- Gambino, S. (2023). Regionalismo differenziato e coesione nazionale. *lceonline*, 1.
- Gambino, S. (2024). Repubblica delle autonomie e (problematiche di effettività dei) diritti sociali, fra riforme costituzionali (del Tit. V), legislazione di attuazione e principi fondamentali della Costituzione. *lceonline*, 1.
- Gambino, S., & Puzzo, F. (2024). 'Regionalismo differenziato', unità giuridica nazionale e diritti di cittadinanza. Fra principi costituzionali e legislatore governativo (di attuazione dell'art. 116.3 Cost.). *Astrid Rassegna*, 9.
- Guarneri, C. (1924). Riformare la Giustizia: il progetto Nordio. *Il Mulino*, 3.
- Guarneri, C. (2024). Riformare la Giustizia. *Il Mulino*, 75.
- Guiglia, G. (2007). *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretative*. Padua.

- Iannello, C. (2018). Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale. *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2.
- Lalatta Costerbosa, M. (2014). *La democrazia assediata. Saggio sui principi e sulla loro violazione*. Roma.
- Lollo, A. (2023). Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato. *Diritti regionali*, 2.
- Lollo, A. (2024). Autonomia differenziata e premierato: pesi e contrappesi. *Iceonline*, 1, 21 ss.
- Lucarelli, A. (2023). La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del presidente del consiglio dei ministri. *DPE Rassegna online*, 2.
- Lucarelli, A. (2023). Premierato e riforme costituzionali: Il mito della governabilità. *Rivista AiC*, 4, 309 ss.
- Luciani, M. (2002). I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione). *Pol. dir.*
- Luciani, M. (2002). La tutela costituzionale dei livelli essenziali di assistenza. En AA.VV. (Eds.), *I livelli essenziali di assistenza nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini*. Roma.
- Luciani, M. (2002). Sui 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali' (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.). *Dir. pubbl.*
- Luciani, M. (2024). Il disegno di legge del Governo sulla riforma della forma di governo e l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. *Astrid Rassegna*, 12.
- Martinico, G. (2019). *Il diritto costituzionale come speranza*. Turín.
- Martinico, G. (2019). Fra mimetismo e parassitismo. Brevi considerazioni a proposito del complesso rapporto fra populismo e costituzionalismo. *Questione Giustizia*, 1.
- Mény, Y. (2019). *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*. Bologna.
- Mone, D. (s.f.). Autonomia, eguaglianza, livelli essenziali. En M. Cosulich (Ed.), *Il regionalismo italiano alla prova*.
- Morelli, A. (2018). La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione. *Consulta online*, 1.
- Mortati, C. (1975). Commento all'art.1 della Costituzione. En G. Branca (Ed.), *Commentario della Costituzione, Vol. I, Artt. 1-12: principi fondamentali*. Bologna.

- Moschella, G. (2019). Crisi della rappresentanza politica e deriva populista. *Consulta online*, 2.
- Moschella, G. (2019). L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche. *federalismi.it*, 12.
- Mounk, Y. (2018). *Popolo vs democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*. Milán.
- Pallante, F. (2019). Ancora nel merito del regionalismo differenziato. *federalismi.it*, 20.
- Pallante, F. (2024). *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*. Turín.
- Pasquino, G. F. (2007). *Capi di Governo*. Bologna.
- Pastore, F. (Ed.). (2019). *Il regionalismo differenziato*. Actas del congreso de Cassino del 5 de abril de 2019. Padua.
- Petrillo, P. L. (2024, 1 de marzo). La grande assente. Il premierato senza opposizione è antidemocratico. *Domani*.
- Politi, F. (2023). Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario. *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2.
- Puzzo, F., & Adamo, U. (2023, 28 de abril). Autonomia differenziata, il trucco c'è e si vede. *LaC News24*.
- Rescigno, G. U. (2003). I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni. En S. Gambino (Ed.), *Il nuovo ordinamento regionale in Italia. Competenze e diritti*. Milán.
- Rescigno, G. U. (2019). Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia. *Ragion Pratica*.
- Revelli, M. (2019). *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*. Turín.
- Romboli, R. (2011). Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla camera dei deputati il 7 aprile 2011). *Rivista AiC*, 3.
- Ronchetti, L. (2019). *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*.
- Ronchetti, L. (2020). L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione. *Costituzionalismo.it*, 1.
- Ronchetti, L. (2023). *No all'autonomia delle diseguaglianze*. Roma.

- Ronchetti, L. (2024, 28 de marzo). *Audizione informale, Commissione Affari costituzionali, A.C. n. 1665 (autonomia differenziata)*.
- Rosanvallon, P. (2020). *Le siècle du populisme*. París.
- Rossi, G., & Benedetti, A. (2002). La competencia legislativa estatal exclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, Supplemento al n. 1*.
- Rossi, N. (2023, 4 de septiembre). Oltre la separazione delle carriere di giudici e pm. L'obiettivo è il governo della magistratura e dell'azione penale. *Questione Giustizia*.
- Rossi, N. (2023, 16 de noviembre). Separare le carriere di giudici e pubblici ministeri o riscrivere i rapporti tra poteri?. *Sistema Penale*.
- Rossi, N. (2024, 30 de mayo). Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia. *Questione Giustizia*.
- Rossi, N. (2024, 30 de septiembre). Quale separazione delle carriere vuole la maggioranza di governo? Ciò che muta sotto la crosta del déjà vu. *Questione Giustizia*.
- Rossi, N. (s.f.). *Ordinamento giudiziario: isolare, separare, atomizzare la magistratura. Solo un preludio delle politiche della destra*.
- Ruggeri, A. (s.f.). La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli. *Il nuovo Tit. V della parte II della Costituzione*. Recuperado de <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it>
- Ruggeri, A. (2023). Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi. *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2.
- Ruggeri, A. (2023). La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria. *Consulta OnLine*, 3, 1009 ss.
- Ruggeri, A. (2024, 9 de octubre). Editoriale. Fino a che punto possono tenersi distinte le vicende della forma di governo da quelle della forma di Stato?. *federalismi.it*.
- Ruggeri, A., & Rauti, A. (Eds.). (2015). *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*. Turín.
- Salerno, G. M. (2023). Editoriale. Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata. *Federalismi.it*, 1.

- Silipo, D. B. (2023, 3 de abril). *Autonomia differenziata: la fine di una Nazione*.
- Silvestri, G. (2004). La riforma dell'ordinamento giudiziario. En S. Gambino (Ed.), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*. Milán.
- Silvestri, G. (2023, 31 de agosto). Svolta autoritaria, il Quirinale finirà nell'ombra. *La Stampa*.
- Spadaro, A. (2009). Costituzionalismo versus populismo. Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee. En G. Brunelli, A. Pugiotto, & P. Veronesi (Eds.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*. Nápoles.
- Spataro, A. (2016, 28 de julio). La separazione delle carriere dei magistrati? una riforma da evitare. *Giustizia Insieme*.
- Spataro, A. (2024, 3 de febrero). Memoria sulla separazione delle carriere presentata in audizione alla Camera dei Deputati. *Giustizia insieme*.
- Staiano, S. (2023). Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva. *federalismi.it*, 7.
- Urbinati, N. (2019). *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*. Bologna.
- Viesti, G. (2019). *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*. Roma-Bari.
- Villone, M. (2011). La “riforma epocale” della giustizia nel ddl costituzionale AC 4275: continuità o rottura?. *Costituzionalismo.it*, 2.
- Villone, M. (2023). La Repubblica una e indivisibile nel tempo della destra. *Democrazia e diritto*, 1.
- Villone, M. (2025, 27 de febrero). Il disegno di indebolire la magistratura. L'analisi. *La Repubblica*.
- Violini, L. (2021). *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.* Turín.

Notas

- 1 Para unas primeras reflexiones introductorias al tema de las reformas constitucionales e institucionales *in itinere*, entre otros, cfr. al menos los fascículos monográficos “Riforme necessarie e riforme sbagliate”, en *Il Mulino*, 3/2024; “Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale”, en *Quaderni costituzionali*, 3/2024; “Forum -Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri”, en *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2/2023.

- 2 S. Gambino, *Partiti politici e Parteienstaat*, en *Politica del diritto*, 2/2018; Id., *Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, en *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milán, 2005.
- 3 A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, en *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 de septiembre de 2019; M. Ciriello, *Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari*, en *Nomos. Le attualità del diritto*, 2/2021
- 4 M. Luciani, *Il disegno di legge del Governo sulla riforma della forma di governo e l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (Memoria per l'audizione informale alla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge cost. C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di 'Modifiche alla Parte II della Costituzione' (18 luglio 2024))*, en *Astrid Rassegna*, 12/2024; A. Lollo, *Autonomia differenziata e premierato: pesi e contrappesi*, en *Iceonline*, 1/2024, p. 21 ss.
- 5 A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: Il mito della governabilità*, en *Rivista AiC*, 4/2023, p. 309 ss.; A. Ruggeri, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una Riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, M. Calamo Specchia, "E, della costituzione repubblicana, "italiani! Voi cosa volete fare?". *Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, ambos en *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2/2023.
- 6 S. Gambino, *Populismi e rappresentanza democratica. A lettura del libro di A. Lucarelli*, en *Critica del diritto*, 23 de noviembre de 2020; Id., *Popolo e democrazia (sotto scacco), fra partiti politici in crisi e populismi*, en *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1/2020; Id., *Democrazia rappresentativa e populismo: riflessioni sull'esperienza italiana nell'ottica comparatistica. Una 'democrazia assediata' che muove verso la 'democrazia illiberale'?*, en *La cittadinanza europea*, 2/2020.
- 7 G. Azzariti, M. Della Morte, *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Nápoles, 2024.
- 8 P. Bevilacqua, *Il paese Italia e la camicia stretta della nazione*, en *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 1/2013.
- 9 S. Gambino, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali: la living constitution italiana nell'ottica comparatistica*, en *Costituzione, economia, globalizzazione. Liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Nápoles, 2013; Id., *Rappresentanza e stabilità governativa (alla ricerca di un equilibrio difficile da realizzare fra) riforme elettorali (partigiane) e (tentativi di) riforma costituzionale*, en *Astrid Rassegna*, 7/2014. Agudos análisis críticos de la ley n. 52/2015 y de los relativos impactos sobre el texto de revisión constitucional cd Renzi/Boschi (en los términos del desequilibrio de los poderes constitucionales), en A. Ruggeri, A. Rauti (cur.), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Turín, 2015.
- 10 A. Ruggeri, *Editoriale. Fino a che punto possono tenersi distinte le vicende della forma di governo da quelle della forma di Stato?*, en *federalismi.it*, 9 de octubre de 2024.
- 11 S. Gambino, *Revisione costituzionale, riforma elettorale, (crisi dei) partiti politici: dal Parteienstaat al governo del Premier?*, en *Astrid Rassegna*, 10/2016.
- 12 M. Lalatta Costerbosa, *La democrazia assediata. Saggio sui principi e sulla loro violazione*, Roma, 2014.
- 13 A. Spadaro, *Costituzionalismo versus populismo. Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee*, en G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassara*, Nápoles, 2009.
- 14 Corte cost., sent. n. 1/2014, p.to 3.1 cons. in dir. (cursiva añadida).
- 15 Recientemente, sobre el tema, cfr. al menos: A. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Nápoles, 2019; I. Diamanti, M. Lazar, *Popolocrazia. Le metamorfosi delle nostre democrazie*, Bari-Roma, 2018; S. Gambino, *Popolo e democrazia (sotto scacco), fra partiti politici in crisi e populismi*, en *DPER online*, 1/2020; M. Lalatta Costerbosa, *La democrazia assediata*, cit.; G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, Turín, 2019; Id., *Fra mimetismo e parassitismo. Brevi considerazioni a proposito del complesso rapporto fra populismo e costituzionalismo*, en *Questione Giustizia*, 1/2019; Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bolonia, 2019; A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, en *Consulta online*, 1/2018; G. Moschella, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, en *Consulta online*, 2/2019; Id., *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato*

- e tendenze populistiche*, en *federalismi.it*, 12/2019; Y. Mounk, *Popolo vs democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milán, 2018; *Percorsi costituzionali (Rappresentanza senza populismi)*, 1/2017; G.U. Rescigno, *Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia*, en *Ragion Pratica*, 2019; M. Revelli, *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Turín, 2019; P. Rosanvallon, *Le siècle du populisme*, París, 2020; A. Spadaro, *Costituzionalismo versus populismo. Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee*, en G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Nápoles, 2009; N. Urbinati, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bolonia, 2019.
- 16 I. Ciolli, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, en *Costituzionalismo.it*, 1/2024; Id., *Il Presidente del Consiglio 'primum inter pares'*, en *MicroMega*, 1/2024, p. 125.
- 17 A. Ruggeri, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, en *Consulta OnLine*, 3/2023, p. 1009 ss.; M. Calamo Specchia, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*. *Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, en *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2/2023, p. XLVIII ss.
- 18 P. L. Petrillo, *La grande assente. Il premierato senza opposizione è antidemocratico*, en "Domani" del 1º marzo 2024.
- 19 *Il premierato assoluto*, Relazione di Leopoldo Elia al Seminario Astrid sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione Roma, lunes 22 de septiembre de 2003, en *Astrid Rassegna*, 9/2003.
- 20 M. Luciani, *Il disegno di legge del Governo sulla riforma della forma di governo e l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (Memoria per l'audizione informale alla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge cost. C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di 'Modifiche alla Parte II della Costituzione' (18 luglio 2024))*, en *Astrid Rassegna*, 12/2024.
- 21 G. Silvestri, *Svolta autoritaria, il Quirinale finirà nell'ombra*, en "La Stampa", 31 de agosto de 2023.
- 22 A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, en *Rivista AiC*, 4/2023, p. 312 ss.; Id., *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del presidente del consiglio dei ministri*, en *DPE Rassegna online*, 2/2023.
- 23 I. Ciolli, *Le democrazie sotto stress*, cit., pp. 111-114.
- 24 A. Ruggeri, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, en *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2/2023. pp. LXV-LXX.
- 25 G. Silvestri, *Svolta autoritaria*, cit.
- 26 L. Elia, *voz Governo (forme di)*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX., p. 635.
- 27 *Ibid cit.*, p. 672; G. F. Pasquino, *Capi di Governo*, Bolonia, 2007, también S. Gambino (cur.), *Forme di Governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milán, 2007.
- 28 *Ex multis, cfr. también nuestros Dal Parteienstaat al populismo: (prospettive e limiti della) democrazia maggioritaria fra riforme elettorali, presidenzializzazione degli esecutivi e svalutazione del Parlamento*, en *Quaderni costituzionali*, 2010; *Democrazia rappresentativa e populismo*, cit.
- 29 L. Elia, *voz Governo (forme di)*, cit., p. 672.
- 30 S. Gambino, F. Puzzo, *'Regionalismo differenziato', unità giuridica nazionale e diritti di cittadinanza. Fra principi costituzionali e legislatore governativo (di attuazione dell'art. 116.3 Cost.)*, en *Astrid Rassegna*, 9/2024; S. Gambino, *Regionalismo 'differenziato' e principi fondamentali della Carta*, en *Diritti regionali*, 1/2023; Id., *Regionalismo differenziato e coesione nazionale*, en *lceonline*, 1/2023; G. Azzariti, *Il regionalismo da realizzare e quello da impedire*, en *MicroMega*, 1/2024; Id., *Un altro regionalismo è possibile*, en *Centro riforma dello Stato*, 6 de abril de 2023.
- 31 L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milán, 2000.
- 32 Entre otros, si se quiere, cfr. también nuestros *Lo Stato regionale e delle autonomie locali. L'esperienza italiana nella prospettiva della revisione*, Rende, 2021; *Repubblica delle*

- autonomie e (problematiche di effettività dei) diritti sociali, fra riforme costituzionali (del Tit. V), legislazione di attuazione e principi fondamentali della Costituzione*, en *Iceonline*, 1/2024); *A vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Parabole evolutive e problematiche attuali del regionalismo, fra riforme attuate, inattuate (federalismo fiscale, Carta delle autonomie) e alleghiate (regionalismo differenziato)*, en *Iceonline*, 2/2021.
- 33 G.M. Salerno, *Editoriale. Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, en *Federalismi.it*, 1/2023. Entre las disposiciones que más han atraído las valoraciones preocupadas de la doctrina ya en la fase inicial del procedimiento (luego formalizadas en un esquema de p.d.l. *ad hoc*) se hace explícita referencia no ya a la ley (como requeriría el art. 117, co. 2, lett. m) sino a los dPCm (fuente meramente administrativa), en la medida en que el legislador gubernamental ha querido adoptar (con el art. 1, co. 791-798, de la ley de presupuestos para el año 2023) la aplicación del regionalismo diferenciado subordinándolo a la determinación (y no ya también a la relativa cobertura financiera) de los ‘niveles esenciales de las prestaciones, concernientes a los derechos fundamentales sociales. Sobre el tema cfr. también G.M. Flick, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, en *federalismi.it*, 17 de abril de 2024; L. Ronchetti, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, en *Costituzionalismo.it*, 1/2020; F. Pastore (cur.), *Il regionalismo differenziato*, en *Actas del congreso de Cassino del 5 de abril de 2019*, Padua 2019; L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Turin 2021; S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, en *federalismi.it*, 7/2023.
- 34 L. Ronchetti, *No all'autonomia delle diseguaglianze*, Roma, 2023.
- 35 L. Ronchetti, *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, 2019 y de la misma, cfr. también *Audizione informale, Commissione Affari costituzionali, A.C. n. 1665 (autonomia differenziata)*, 28 de marzo de 2024.
- 36 G. Azzariti, *Osservazioni sul disegno di legge "Calderoli" di attuazione dell'autonomia differenziata*, en *Democrazia e diritto*, 1/2023; C. Buzzacchi, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza*, en *Democrazia e diritto*, 1/2023; Id., F. Pallante, *Le molteplici criticità del ddl Calderoli*, en *Democrazia e diritto*, 1/2023; M. Villone, *La Repubblica una e indivisibile nel tempo della destra*, en *Democrazia e diritto*, 1/2023; G. De Minico, *Sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, considerazioni svolte nella Audizione alla I Commissione della Camera dei deputati sul ddl A.C.1665*; L. Chieffi, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del ddl recante Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 113, III c., della Costituzione (Atto Camera n. 1665)*; A. Algostino, *Un'attuazione della Costituzione incostituzionale*, en *Il manifesto*, 22 de febrero de 2024; S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, en *federalismi.it*, 7/2023
- 37 V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milán, 1952; C. Mortati, *Commento all'art. I della Costituzione*, en *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, *Artt. 1-12: principi fondamentali*, Bologna 1975; M. Della Morte, F.R. De Martino, L. Ronchetti (cur.), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020.
- 38 A. Algostino, *Un'attuazione della Costituzione*, cit.; G. De Minico, *Autonomia, sono in agguato le violazioni costituzionali*, en “*Il Sole 24 ore*”, 5 de julio de 2024.
- 39 L. Ronchetti, *No all'autonomia delle diseguaglianze*, cit., 1.
- 40 D. Mone, *Autonomia, eguaglianza, livelli essenziali*, en M. Cosulich (cur.), *Il regionalismo italiano alla prova*, cit.; S. Gambino, *Esigenze dell'autonomia, principio di eguaglianza, tutela dell'unità giuridica*, en A. Lamberti (cur.), *Democrazia e diritti fondamentali*, Nápoles, 2023; Id., *Stato regionale, principio di eguaglianza, diritti sociali. Problematiche di effettività con particolare riguardo alla tutela della salute*, en *Dpce online*, 2/2021.
- 41 L. Ronchetti, *No all'autonomia delle diseguaglianze*, cit., p. 3; A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, en *Diritti regionali*, 2/2023; F. Puzzo, U. Adamo, *Autonomia differenziata, il trucco c'è e si vede*, en “*LaC News24*”, 28 de abril de 2023.
- 42 V. Crisafulli, *La Costituzione*, cit.

- 43 S. Gambino, *La gracilità del regionalismo italiano, una questione (storica e politica) aperta*, en R. D'Amico-A. Piraino (cur.), *Per la Macroregione del Mediterraneo occidentale*, Milán, 2018, pp. 67-88,
- 44 En ella, si se tutelaban los niveles esenciales de las prestaciones en materia de derechos civiles y sociales positivizados en el art. 117, c. 2, letra m) de la Constitución, continuaban de todos modos sin la integral cobertura de la financiación pública las restantes funciones de los municipios, de las Provincias, de las Ciudades metropolitanas y de las Regiones.
- 45 F. Pallante, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Turin, 2024: Id., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato*, en *federalismi.it*, 20/2019; G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019; C. Iannello, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, en *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018; D.B. Silipo, *Autonomia differenziata: la fine di una Nazione*, en 3 de abril de 2023; S. Gambino, *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistici*, en S. Gambino (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milán, 2014.
- 46 Entre otros, E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, en AA.VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milán, 2003; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione)*, en *Pol. dir.*, 2002; C. Pinelli, *Sui 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali' (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, en *Dir. pubbl.*, 2002; G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, en *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, Suplemento al n. 1; M. Belletti, *I 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ...' alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, en *Ist. fed.*, 3-4/2003; A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, en *Le Regioni*, 6/2003, p.1063 ss.; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretative*, Padua, 2007.
- 47 G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, en S. Gambino (cur.), *Il nuovo ordinamento regionale in Italia. Competenze e diritti*, Milán, 2003; A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, en *Il nuovo Tit. V della parte II della Costituzione*, en <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it>; M. Luciani, *La tutela costituzionale dei livelli essenziali di assistenza*, en AA.VV. (cur.), *I livelli essenziali di assistenza nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini*, Roma, 2002.
- 48 C. Guarnieri, *Riformare la Giustizia: il progetto Nordio*, en *Il Mulino*, 3/1924.
- 49 A. Ruggeri, *Il premierato secondo il disegno Meloni*, cit.; Id., *Editoriale. Fino a che punto possono tenersi le vicende della forma di governo da quelle della forma di Stato?*, en *federalismi.it*, 9 de octubre de 2024; A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, en *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2/2023; I. Ciolli, *Le democrazie sotto stress e il brutto pasticciaccio del premierato*, en *Costituzionalismo.it*, 1/2024; F. Politi, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, C. De Fiore, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, ambos en *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2/2023.
- 50 G. Silvestri, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, en S. Gambino (cur.), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milán, 2004; A. D'Andrea, *Le proposte della Commissione bicamerale alle Camere in tema di Giustizia*, en S. Gambino (cur.), *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, Roma, 1988; A. Bevere (cur.), *La democrazia riformata. Analisi del progetto di revisione costituzionale*, Nápoles, 2004; A.A. Cervati, *Indipendenza della magistratura. Magistrati, magistratura e opinione pubblica* (en *Il libro dell'anno del Diritto*, Roma, 2012); D. Gallo, *Tanto tuonò che piovve!*, en *Alternative per il Socialismo*, 73/2024; Id., *Memoria depositata dal dr. Domenico Gallo, Commissione Affari costituzionali, Audizioni informali ddl n. 1353*, 20 de febrero de 2025; N. Rossi, *Quale separazione delle carriere vuole la maggioranza di governo? Ciò che muta sotto la crosta del déjà vu*, en

Questione Giustizia, 30 de septiembre de 2024; M. Villone, *Il disegno di indebolire la magistratura. L'analisi*, en "La Repubblica", 27 de febrero de 2025.

- 51 U. Adamo, *La composizione ordinaria della Corte costituzionale*, Nápoles, 2024.
- 52 Proyecto de Ley Constitucional Meloni-Nordio, n. 1917, *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*, presentado a la Cámara de los diputados el 13 de junio de 2024.
- 53 D. Gallo, *Tanto tuonò che piovve*, cit.; "Il ddl Nordio e le altre proposte di riforma costituzionale dell'assetto giurisdizionale", junto a la "Memoria per l'audizione informale del 12 settembre 2024 dinanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulle proposte di revisione costituzionale riguardanti la separazione delle carriere de giudici e pubblici ministeri".
- 54 P.d.l. rev. cost. (Meloni, Nordio), n. 1917, *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*, presentado a la Cámara de los diputados, el 13 de junio de 2024. Art. 3. (Modificación del artículo 104 de la Constitución).— El artículo 104 de la Constitución es sustituido por el siguiente: Art. 104. – La magistratura constituye un orden autónomo e independiente de todo otro poder y está compuesta por los magistrados de la carrera judicial y de la carrera fiscal. El Consejo superior de la magistratura judicial y el Consejo superior de la magistratura fiscal son presididos por el Presidente de la República. Forman parte de derecho, respectivamente, el primer presidente y el procurador general de la Corte de casación. Los otros componentes son extraídos por sorteo, por un tercio, de una lista de profesores ordinarios de universidad en materias jurídicas y de abogados con al menos quince años de ejercicio, que el Parlamento en sesión conjunta, dentro de los seis meses desde la toma de posesión, compila mediante elección, y, por dos tercios, respectivamente, entre los magistrados judiciales y los magistrados fiscales, en el número y según los procedimientos previstos por la ley. Cada Consejo elige a su propio vicepresidente entre los componentes designados mediante sorteo de la lista compilada por el Parlamento en sesión conjunta. Los componentes designados mediante sorteo duran en el cargo cuatro años y no pueden participar en el procedimiento de sorteo sucesivo. Los componentes no pueden, mientras están en el cargo, estar inscritos en los colegios profesionales ni formar parte del Parlamento o de un Consejo regional.
- 55 M. Villone, *La "riforma epocale" della giustizia nel ddl costituzionale AC 4275: continuità o rottura?*, en *Costituzionalismo.it*, 2/2011; R. Romboli, *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla camera dei deputati il 7 aprile 2011)*, en *Rivista AiC*, 3/2011.
- 56 Para un estudio en profundidad del tema, cfr. F. Di Donato, *La rinascita dello Stato, Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione istituzionale europea*, Bologna, 2010.
- 57 Proyecto de Ley Constitucional Meloni-Nordio, n. 1917, "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare", presentado a la Cámara de los Diputados el 13 de junio de 2024, sobre el cual, entre otros, cfr. C. Guarneri, *Riformare la Giustizia*, cit., p. 75; D. Gallo, *Tanto tuonò che piovve*, cit.; Id., *Il ddl Nordio e le altre proposte di riforma costituzionale dell'assetto giurisdizionale*, junto a la *Memoria per l'audizione informale del 12 settembre 2024 dinanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulle proposte di revisione costituzionale riguardanti la separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri*.
- 58 El art. 3 del p.d.l. constitucional reescribe el art. 104 de la Constitución en los siguientes términos: "Art. 104 – La magistratura constituye un orden autónomo e independiente de todo otro poder y está compuesta por los magistrados de la carrera judicial y de la carrera fiscal. El Consejo superior de la magistratura judicial y el Consejo superior de la magistratura fiscal son presididos por el Presidente de la República. Forman parte de derecho, respectivamente, el primer Presidente y el Procurador general de la Corte de casación. Los otros componentes son extraídos por sorteo, por un tercio, de una lista de profesores ordinarios de universidad en materias jurídicas y de abogados después de quince años de ejercicio, que el Parlamento en sesión conjunta, dentro de los seis meses desde la toma de posesión, compila mediante elección, y, por dos tercios, respectivamente, entre los magistrados judiciales y los magistrados fiscales, en el número y según los procedimientos previstos por la ley. Cada Consejo elige a su propio vicepresidente entre los componentes sorteados de la lista compilada por el Parlamento. Los miembros designados mediante sorteo duran en el cargo cuatro años y no pueden participar en el procedimiento de sorteo sucesivo. No pueden, mientras están en el cargo, estar inscritos en los

colegios profesionales, ni formar parte del Parlamento o de un Consejo regional”. La Alta Corte (disciplinaria) está compuesta por quince jueces, tres de los cuales nombrados por el Presidente de la República entre profesores ordinarios de universidad en materias jurídicas y abogados con al menos veinte años de ejercicio y tres extraídos por sorteo de una lista de sujetos en posesión de los mismos requisitos, que el Parlamento en sesión conjunta, dentro de los seis meses desde la toma de posesión, compila mediante elección, así como por seis magistrados judiciales y tres fiscales, extraídos por sorteo entre los pertenecientes a las respectivas categorías con al menos veinte años de ejercicio de las funciones judiciales y que desempeñen o hayan desempeñado funciones de legitimidad (art. 4, c. 4. del Proyecto de Ley Constitucional Meloni-Nordio, de modificación del art. 105 Cost.).

- 59 D. Gallo, *Tanto tuonò che piove*, cit., p. 4.
- 60 N. Rossi, *Quale separazione delle carriere*, cit.; Id., *Oltre la separazione delle carriere di giudici e pm. L'obiettivo è il governo della magistratura e dell'azione penale*, en *Questione Giustizia*, 4 de septiembre de 2023; Id., *Il sorteggio per i due CSM e per l'Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, en *Questione Giustizia*, 30 de mayo de 2024; Id., *Ordinamento giudiziario: isolare, separare, atomizzare la magistratura. Solo un preludio delle politiche della destra; Separare le carriere di giudici e pubblici ministeri o riscrivere i rapporti tra poteri?*, en *Sistema Penale*, 16 de noviembre de 2023; G. Azzariti, *La separazione delle carriere dei magistrati*, en *Osservatorio costituzionale*, 2-3/2003 (Audición realizada ante la I Comisión, Asuntos constitucionales) de la Cámara de los diputados el 9 de marzo de 2023 sobre las propuestas de ley de revisión constitucional en materia de separación de las carreras judicial y fiscal; A. Spataro, *La separazione delle carriere dei magistrati? una riforma da evitare*, en *Giustizia Insieme*, 28 de julio de 2016.
- 61 D. Gallo, *Tanto tuonò che piove*, cit., pp 5 y 6.
- 62 A. Spataro, *Memoria sulla separazione delle carriere presentata in audizione alla Camera dei Deputati*, en *Giustizia insieme*, 3 de febrero de 2024.
- 63 D. Gallo, *Tanto tuonò che*, cit., p. 10.
- 64 N. Rossi, *Quale separazione delle carriere*, cit., p. 11.
- 65 D. Gallo, *Tanto tuonò che*, cit., p. 10.
- 66 Como bien se subraya, en efecto, “[e]n la elección del sorteo hay sin embargo algo que va más allá del propósito de infligir una humillación a la magistratura. Hablo del intento de hacer revivir una concepción de la magistratura como ‘corporación’ indiferenciada, en la cual no son reconocibles –y de todos modos no son legítimas– diversas idealidades y diversas interpretaciones de los intereses profesionales”. En síntesis, “en esta visión de la magistratura se expresa una lógica de ‘restauración’ que mira a cancelar y a desmentir el recorrido cultural, ideal e institucional cumplido por la magistratura en los últimos cincuenta años, aplanándola sobre la única dimensión de un cuerpo indistinto de funcionarios, portadores de elementales intereses de *status* y de carrera a los que cada uno de ellos puede atender en nombre y por cuenta de los otros sin necesidad de elecciones o investiduras representativas”: N. Rossi, *Quale separazione delle carriere*, cit., p. 11, cursivas del A.