



GIULIASERENA STEGHER*

IL CONTINUUM GOVERNO-MAGGIORANZA TRA RIFORME COSTITUZIONALI E LEGGE DI BILANCIO**

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. Fratelli d’Italia. – 1.2. Partito democratico. – 1.3. Italia Viva “al centro” dopo la scissione da Azione. – 1.4. La Lega. – 1.5. Forza Italia. – 1.6. Elezioni suppletive a Monza. – 1.7. Elezioni in Trentino-Alto Adige. – 1.8. Il centro-sinistra riesce a strappare Foggia. – **2. Parlamento.** – 2.1. Le riforme costituzionali: elezione diretta del Presidente del Consiglio e Autonomia differenziata. – 2.2. Il Senato delibera le sue costituzioni in giudizio. – 2.3. Elezione di un Vice Presidente del Senato. – 2.4. Le Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in vista delle riunioni del Consiglio europeo di ottobre e dicembre. – 2.5. La Camera bocchia la ratifica del Meccanismo europeo di stabilità. – 2.6. Le proposte di modifica in tema di giustizia. – 2.7. Provvedimenti in materia di diritto costituzionale all’esame della I Commissione del Senato: un overbooking di temi. – 2.8. NaDef e Bilancio. – 2.9. Il Parlamento in seduta comune per tentare di eleggere un giudice costituzionale – **3. Governo.** – 3.1. Le riunioni del Consiglio dei Ministri. – 3.2. I vertici internazionali del Presidente del Consiglio dei Ministri. – **4. Capo dello Stato.** – 4.1. Il Capo dello Stato incontra i membri del Governo in vista delle riunioni del Consiglio europeo. – 4.2. Il Presidente della Repubblica nomina due nuovi giudici costituzionali e riceve il neo-eletto Presidente della Corte. – 4.3. Mattarella convoca il Consiglio Superiore di Difesa. – 4.4. Il Presidente Mattarella è ricorso al “moral suasion”. – 4.5. Il consueto messaggio di fine anno. **5. Corte costituzionale.** – 5.1. Il benvenuto ai due nuovi giudici costituzionali nominati dal Presidente della Repubblica. – 5.2. La Corte elegge il nuovo Presidente. – 5.3. Un inusuale comunicato stampa di chiarimento.

INTRODUZIONE

L’ultimo quadrimestre del 2023 è stato caratterizzato da due temi di particolare rilevanza politico-costituzionale di cui si vuol dare conto nelle riflessioni che seguono. Si tratta della riforma costituzionale sul cd. premierato elettivo e dell’iter della legge di bilancio.

A tal proposito, si vogliono sin da subito chiarire gli intenti: a osservazioni di metodo seguiranno osservazioni di merito per quanto attiene entrambi i provvedimenti.

Con specifico riguardo alla riforma costituzionale, si vuole prendere le mosse dalla linea metodologica seguita: facendo seguito alle interlocuzioni estive, il **6 settembre** Giorgia Meloni ha riunito a Palazzo Chigi i capigruppo di maggioranza. Un incontro – al quale

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

hanno partecipato anche i vice Premier Salvini e Tajani, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento Ciriani e il sottosegretario Fazzolari – convocato per fare il punto sui tempi dell'*iter* di approvazione della riforma. A questo incontro interlocutorio ne è seguito un successivo a [fine ottobre](#) per concretizzare le tempistiche di presentazione e approvazione della riforma con cui si vuole “dare stabilità ai Governi e far decidere ai cittadini chi debba governare”. Dal testo, che stato poi presentato in Consiglio dei Ministri il **3 novembre**, è stato espunto il meccanismo della sfiducia costruttiva, ritenuto divisivo e sul quale persino dal Quirinale sono trapelate perplessità.

Ad ogni modo, il Governo, dopo aver deliberato in sede collegiale, ha deciso di presentare il testo del disegno di legge al Senato, contrariamente a quanto preannunciato. La scelta di iniziare l'esame in prima lettura in questo ramo del Parlamento è sottesa a ragioni di strategia politica: non solo perché una sede maggiormente ristretta, ma altresì per la presenza di alcune figure chiave vicine al Presidente del Consiglio.

Tale scelta ha destato non poco clamore sia tra le fila delle opposizioni, sia nella maggioranza, anche in ragione del fatto che pure la manovra economica avrebbe iniziato il proprio *iter* in questo ramo del Parlamento. A prescindere da ciò, nonostante la contrarietà delle opposizioni rispetto al contenuto, la maggioranza ha comunque accelerato i tempi sulla riforma costituzionale e, pertanto, è stata fissata per il **14 novembre** una riunione dell'ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato per avviare l'esame del provvedimento. Il testo è stato poi illustrato dal Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato Balboni in ragione del suo ruolo di relatore ed è stato deciso l'avvio di un ciclo di audizioni. A partire dal **28 novembre** è stato ascoltato il parere di diversi costituzionalisti, comparatisti, di alcuni Presidenti della Corte costituzionale, dei rappresentanti delle categorie sociali e di alcuni esperti.

Tra l'altro, in ragione della prossimità di contenuti, il testo del provvedimento A.S. [935](#) è stato abbinato a quello di iniziativa del Sen. Renzi ed altri, recante disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri in Costituzione (A.S. [830](#)), presentato questa estate.

Per quanto attiene invece alle osservazioni di merito, si ritiene opportuno partire da una premessa: come facilmente ipotizzabile, si tratta di un testo di iniziativa governativa che si compone di pochi articoli che interesserà, qualora dovesse superare lo scoglio di ambedue le Camere, altrettanti pochi articoli della Costituzione. Un intervento “chirurgico” sulla falsa riga dell'intervento della precedente legislatura che ha ridotto il numero di componenti, ma che indubbiamente ripercuote effetti sulla forma di governo e, come si dirà più avanti, su altri organi.

Si tratta di un intervento che, perlomeno a livello teorico, si focalizza esclusivamente sulle norme costituzionali che disciplinano il capo del governo e la sua maggioranza parlamentare in maniera del tutto minimale.

Per quanto attiene alla struttura, il disegno di legge si compone di 4 articoli e gli elementi su cui si basa sono:

- a) l'investitura popolare diretta del Presidente del Consiglio (che rimane con tale dicitura senza assumerne una più opportuna come "Premier" o "Presidente del Governo");
- b) l'elezione del Parlamento con un premio di maggioranza contestuale all'elezione del Presidente: è infatti prevista l'attribuzione di una maggioranza del 55 per cento dei seggi alle liste e ai candidati collegati all'eletto;
- c) lo scioglimento anticipato delle Camere in caso di cessazione dalla carica del Presidente ovvero su proposta di questi;
- d) l'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale.

Tra l'altro, permane il meccanismo fiduciario in entrata, per cui il Presidente eletto deve presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia. Nel caso in cui il Parlamento non la conceda, il Presidente si può ripresentare una seconda volta. Qualora la fiducia tra Presidente e Parlamento dovesse venir meno ovvero si dimetta, il Presidente della Repubblica può nominarlo di nuovo ovvero nominare un altro parlamentare eletto nella stessa lista/coalizione, che deve comunque superare lo scoglio del voto fiduciario seppur a maggioranza semplice. Nel caso in cui non ottenga la fiducia ovvero venga meno nel corso della legislatura, intercorrerebbe lo scioglimento delle Camere.

Una norma così congeniata, a onor del vero, che vorrebbe limitare i cd. ribaltoni, consentirebbe la nomina di un altro Presidente del Consiglio che non è stato eletto direttamente, ma che verrebbe nominato se si impegna a realizzare il programma. In questo modo, si legittimerebbe in potenza la possibilità di cambiare il Presidente del Consiglio in corsa, che in linea teorica andrebbe anche bene, se non fosse che alla fine dei conti, consentirebbe la nomina di un altro Presidente non eletto direttamente. In questo modo, la *ratio* sottesa all'elezione diretta verrebbe meno.

Al di là dei problemi definatori su cosa sia il premierato (che richiama altre forme parlamentari come quella inglese, tedesca e israeliana) quali sono le ricadute sulle altre istituzioni?

In primis subirebbe una *deminutio* il Presidente della Repubblica. Nonostante un rafforzamento del suo ruolo intercorso negli ultimi anni, andando in alcuni casi al di là del dato letterale del dettato costituzionale – tant'è che si è paventata l'ipotesi di modificare il procedimento di elezione introducendo quella diretta –, vi è da ricordare che tale carica svolge il ruolo di garante della dinamica della forma di governo. Con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica vedrebbe sostanzialmente annullato il suo potere di nomina, svuotato di fatto, così come cesserebbe di esistere il meccanismo convenzionale delle consultazioni, orientato ad accertare la sussistenza di una maggioranza che sostenga il governo in Parlamento. Si tratterebbe di un procedimento formale perché non potrebbe allontanarsi da quanto emerso dal voto popolare. Ancor di più, il progetto annullerebbe in toto il ruolo essenziale di reggitore dello Stato nei momenti di crisi, ovvero sia quando la celebre fisarmonica deve necessariamente espandersi.

In secondo luogo, anche il Parlamento verrebbe ridimensionato, con specifico riguardo al rapporto fiduciario, che verrebbe svuotato di significato, divenendo un procedimento

ovvero un mero retaggio storico. Come potrebbe il Parlamento negare la fiducia, non una ma addirittura nel caso ben due volte, se il Presidente del Consiglio è stato investito a livello popolare? A questo punto, si potrebbe verosimilmente ragionare sulla previsione di una fiducia presunta e non espressa.

In terzo luogo, danni collaterali subirebbe la figura del Presidente del Consiglio, benché l'obiettivo – secondo gli intenti dichiarati – dovrebbe essere invece quello di rafforzarlo. Prevedere una durata del mandato pari a cinque anni nei fatti non ne garantisce un rendimento di tal auspicio. Ciò in considerazione del fatto che il sostegno del Parlamento, *rectius* della maggioranza parlamentare, rimane sempre un ostacolo – o un'incognita – non aggirabile.

La previsione, così come formulata, non assicura il risultato, che può dipendere naturalmente da fattori extragiuridici – quali ad es. la caratura e il carisma del Presidente eletto –, nonché dalla coesione partitica che dovrebbe sostenere il vertice dell'Esecutivo.

Vi è inoltre da ricordare, come osservato da autorevole dottrina, che l'opzione della elezione diretta comporterebbe il trascinarsi della rigida clausola del *simul aut stabunt aut simul cadent*, già applicata in Italia a livello comunale e regionale.

Un altro problema è quello di costituzionalizzare la legge elettorale, che i Padri costituenti hanno evitato di fare. Non è peraltro prevista una soglia minima di voti per l'ottenimento del premio di maggioranza, né è previsto un ballottaggio. Ad avviso di chi scrive, potrebbero ripetersi i presupposti cagionati dalla Corte costituzionale con una celebre sentenza (la n. 1/2014, poi ribaditi nella n. 35/2017) che aveva definito la precedente legge elettorale “foriera di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto”.

Da tempo, il mito della governabilità si è insinuato nel dibattito, riuscendo a fare breccia tanto a livello istituzionale, quanto a livello dottrinario. Una sorta di mantra che si ripropone con un'assidua frequenza. Pur trovandoci dinanzi a problematiche attuali e reali che meritano una doverosa riflessione, è però opportuno ricordare come, nel caso italiano, la *ratio* di tale scelta trovò ragion d'essere nella rottura del compromesso avvenuta nell'aprile del 1947, in quanto l'obiettivo primario non fu tanto quello di razionalizzare la forma di governo garantendo la governabilità, quanto piuttosto quello di assicurare la democraticità del sistema, la massima rappresentatività dell'istituzione parlamentare e la sua centralità nel sistema istituzionale, anche in virtù degli esiti imprevedibili ed incerti delle competizioni elettorali successive, arrivando dunque ad un “garantismo eccessivo...tutti e due per eccesso di paura l'uno dell'altro”¹.

¹ Intervista di L. ELIA e P. SCOPPOLA “*A colloquio con Dossetti e Lazziari*” in S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi di Stefano Ceccanti*, in *Forum Costituzionale*, 13 maggio 2014.

A lungo, per quanto attiene all'ordinamento italiano, il celebre costituzionalista Temistocle Martines si è interrogato sul concetto e sul significato di governabilità, giungendo alla conclusione che con tale termine, pur genericamente, si devono intendere tutte quelle situazioni che consentono ai governi di esercitare la propria autorità. E su questa strada, per anni, sono state presentate e discusse molteplici ipotesi di riforma, tutte accomunate da una matrice comune, vale a dire quella di assicurare un maggior grado di governabilità attraverso il potenziamento del Governo e improntate a un mutamento della forma di governo da parlamentare ad altre tipologie di cui a breve si farà cenno.

Vi è però da osservare come l'evoluzione intesa nel senso della complessità della società, unita alle difficoltà che stanno attraversando il fenomeno rappresentativo e il Parlamento, alla moltiplicazione delle domande, alla globalizzazione, alla preponderanza dell'assetto sovranazionale e all'emersione del ruolo di influenza assunto dai mercati finanziari, pretendono delle riposte che devono basarsi sul più generale ripensamento del rapporto tra Stato apparato e Stato società. Peraltro, la moltiplicazione e la diversificazione delle domande finisce col frazionare l'indirizzo politico, rendendolo poco unitario e assai eterogeneo, comportando una difficoltà da parte dei due organi direttamente coinvolti che non riescono a ricomporre a sintesi.

Tale complessità e tale frazionamento sono stati affrontati a livello politico-istituzionale attraverso il fatto giuridico (prassi, consuetudini e convenzioni) nell'alveo degli incerti margini voluti dal Costituente, quando allora si decise di optare per il "sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo"².

Il sistema dei partiti, elemento condizionante, attraverso il ricorso ai fatti giuridici, è riuscito all'inizio a supplire tanto alla mancata razionalizzazione della forma di governo, quanto agli effetti negativi derivanti dalla presenza di istituzioni deboli. Tale capacità è però venuta meno nel corso dei decenni, per cui il quadro che ci troviamo davanti è un quadro animato da partiti e istituzioni deboli.

Come risolvere un dilemma che attanaglia da circa 77 anni l'ordinamento italiano, che ha visto alternarsi ben 68 governi, è questione assai dibattuta da lungo tempo.

La forma di governo parlamentare – che nel caso italiano si è evoluta dopo un lungo periodo caratterizzato dalla prevalenza di una formula assembleare e compromissoria – ha conosciuto e conosce diverse varianti: a) quella del premierato inglese (ove il Premier è investito direttamente dal corpo elettorale, è dotato di rilevanti poteri tra cui quelli di nomina e revoca dei suoi Ministri); b) quella del cancellierato tedesco; c) quella del parlamentarismo presidenzialista spagnolo; d) quello dell'assemblearismo (della IV Repubblica francese).

Oggi quello su cui ci troviamo a discutere è ciò che la dottrina definisce sistema "semi-parlamentare". Sebbene per alcuni tale forma di governo possa essere annoverata tra le varianti del parlamentarismo, mentre per altri può essere considerata una forma a sé stante, la stessa si basa su alcuni elementi distintivi. Innanzitutto, tale forma si fonda sull'elezione

² Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946.

diretta del Primo Ministro: il corpo elettorale è perciò chiamato a eleggere sia il Parlamento, sia il Primo Ministro. In ragione di ciò, affinché tale forma possa funzionare, la stessa si basa sul principio dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*, formula che ha trovato fortuna nell'ordinamento regionale italiano a seguito della legge costituzionale n.1 del 1999. Sulla base del principio *aut aut*, Primo Ministro e Parlamento sono legati a doppio filo perché come il Parlamento può azionare il meccanismo della sfiducia nei confronti del Primo Ministro, l'Assemblea incorre nello scioglimento immediato. Viceversa, qualora sia il Primo Ministro a decretare lo scioglimento parlamentare, l'automatismo esplicherà i suoi effetti con le dimissioni.

Il teorico di tale dinamica di funzionamento è Maurice Duverger che, dinanzi alle difficoltà della IV Repubblica francese e nell'impossibilità di importare il sistema inglese (bipartitismo e regole di natura convenzionale raggiunte con una progressiva evoluzione storica), aveva ipotizzato l'introduzione del cd. regime neoparlamentare. Le maggiori critiche rispetto tanto alla definizione quanto alla logica di funzionamento sono relative al fatto che, benché esista e persista il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo – elemento distintivo della forma parlamentare –, in realtà l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo afferisce alla forma presidenziale.

Vi è però da osservare come l'elezione diretta del Primo Ministro da parte del corpo elettorale esclude, perlomeno in linea di principio, una sua sostituzione in corsa, fatta eccezione nel caso in cui ci si trovi nell'alveo di forme maggioritarie. Proprio nei sistemi a "parlamentarismo maggioritario" è possibile la sfiducia in corso di legislatura che però non determina automaticamente lo scioglimento.

L'unico ordinamento ove fino ad oggi è stata adottato il modello semi-parlamentare (o di premierato o ancora neoparlamentare) è il caso di Israele nel decennio 1992-2001. Pur basandosi su elementi quali elezione diretta del Primo Ministro, elezione contestuale del Parlamento, potere di scelta dei Ministri attribuito al primo Ministro, sfiducia del Parlamento nei confronti del Primo Ministro e dei Ministri, scioglimento anticipato del Parlamento), il semi-parlamentarismo israeliano è stato archiviato a causa di esiti negativi sul suo rendimento. L'eccessiva rigidità, combinata a una formula proporzionale, non ha sortito gli effetti sperati, generando una forte instabilità sistemica.

Come già anticipato, seppur sia vero che le problematiche da tempo evidenziate siano reali, le soluzioni individuate nel progetto di riforma appaiono discutibili, come ampiamente evidenziato da molti costituzionalisti e comparatisti nel [ciclo di audizioni](#) svolte a **dicembre**. Difatti, molteplici sono le perplessità evidenziate in sede dottrina.

Come se ciò non fosse sufficiente, si deve ulteriormente osservare come, per l'ennesima volta, si sia scelto di rinviare a data da destinarsi una riflessione sullo stato dei partiti per nulla strutturato e forte, così come sono spesso richiamati modelli cui aspirare senza valutare la storia e alcuni elementi che caratterizzano gli ordinamenti e che invece dovrebbero essere tenuti in debita considerazione.

In merito al secondo versante cui si vuole dare attenzione in questa sede, vale a dire l'*iter* del disegno di legge di bilancio, anche in questo caso l'intento è quello di offrire considerazioni di metodo e di merito.

Dopo l'approvazione della [Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza](#) il **27 settembre**, che ha contribuito alla determinazione delle coperture necessarie alla manovra, la maggioranza si è dimostrata compatta sugli obiettivi indicati dal Presidente del Consiglio. Difatti, Giorgia Meloni, nell'individuare come priorità i salari, la sanità, le famiglie e le pensioni, ha ribadito l'invito a ragionare in termini di legislatura e di lungo periodo. Peraltro, il Presidente, in occasione della conferenza stampa a margine del Consiglio dei Ministri di settembre, ha manifestato il suo convincimento in merito alla "fondamentale importanza *nel* riuscire a modificare le regole della *governance* Ue prima che rientrino i parametri pre-Covid del Patto di stabilità o prorogare le attuali regole". Ciò in ragione del "contesto attuale e la politica attuata dalla Bce" che sommato al "ritorno ai parametri pre-Covid produrrebbe una contrazione molto importante delle economie già in sofferenza, non solo l'Italia".

Il **10 ottobre** Camera e Senato, entrambe a maggioranza assoluta, hanno approvato sia la risoluzione sullo scostamento di bilancio sia la Nota di aggiornamento al Def, non senza critiche da parte delle opposizioni che hanno manifestato il proprio dissenso per aver tralasciato la sanità pubblica e per aver fatto ricorso a un ennesimo deficit di bilancio.

In ragione delle numerose congiunture, nazionali e internazionali, dovute anche all'impatto della politica monetaria restrittiva per l'aumento dei tassi d'interesse decisi dalla Bce e alla situazione di guerra in medio-oriente e in ucraina, il Ministro dell'Economia ha ricordato come non solo il bilancio debba quadrare, ma come sia parimenti necessaria una "politica fiscale prudente, compatibile con il nostro livello di debito". Per tali motivi è stato predisposto un quadro di finanza pubblica che riflette un'impostazione contenuta, a causa del rallentamento dell'economia in corso, che tuttavia impone una politica di sostegno ai redditi reali delle famiglie

I punti nodali su cui è stato confezionato il disegno di legge di bilancio sono perciò quelli del taglio al cuneo fiscale sul lavoro anche nel 2024, un sostegno alle famiglie e alla genitorialità, la prosecuzione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego e la conferma degli investimenti pubblici con priorità a quelli del PNRR.

A margine del necessario passaggio deliberativo in Consiglio dei Ministri, il Presidente Meloni, insieme ai vice presidenti Salvini e Tajani e al Ministro dell'Economia, ha condiviso i principali contenuti in una conferenza stampa. La manovra economica è stata presentata come "molto seria e realistica" e concentrerà "le poche risorse a disposizione su chi ha maggiormente bisogno", stante un quadro generale complesso.

Il disegno di legge A.S. [926](#) recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026 è stato presentato il **30 ottobre** al Senato, che ne ha avviato il relativo esame in prima lettura. I lavori in V commissione si sono conclusi il **18 dicembre**, mentre il voto in Assemblea sul maxiemendamento del Governo – che ha posto la questione di fiducia – si è tenuto il **22**

dicembre. I voti favorevoli sono stati 109, mentre 72 i contrari e 2 gli astenuti. Dopodiché, nonostante i soliti tempi ristrettissimi, il provvedimento è passato all'esame della Camera, che ha approvato il testo in via definitiva il **29 dicembre**, con 200 voti favorevoli e 112 contrari. La legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e il bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026 è entrata in vigore il primo giorno del nuovo anno, fatta eccezione delle disposizioni di cui al comma 296 che sono entrate in vigore il **30 dicembre**.

Sin da subito però, il Governo ha cercato di blindare la manovra economica. Pur tenendo in considerazione la consueta prassi di effettuare un esame preparatorio e interlocutorio in sede congiunta delle due commissioni bilancio, orientato ad alleggerire l'*iter* e ridurre le tempistiche, quest'anno però si è chiesto ai parlamentari di approvare un testo pressoché blindato, chiedendo alla maggioranza di non presentare emendamenti.

Una decisione di questo tipo, che ha sollevato non pochi malumori tra le file della maggioranza, limita, se non annulla del tutto, il potere di emendamento di cui è titolare ciascun parlamentare. A nulla sono servite le rassicurazioni del [Presidente di Assemblea](#), il quale ha sottolineato come “il regolamento prevede che tutti possano presentare emendamenti, nessuno ha mai ipotizzato di limitarne il diritto dell'opposizione”.

Si deve infatti ricordare che il potere di emendamento, benché in alcuni casi sia orientato in funzione meramente ostruzionistica e dilatoria, oltre a rappresentare il cuore del procedimento legislativo, è al tempo stesso un diritto riconosciuto al Governo, alla commissione referente e a tutti i parlamentari. In quest'ultimo caso, rappresenta una garanzia di espressione tanto della maggioranza, quanto delle minoranze. Inoltre, “si presenta come una sorta di proiezione del diritto costituzionale di iniziativa legislativa”, sebbene esso incontri limiti disciplinati dai regolamenti parlamentari per quanto riguarda modalità e tempistiche (artt. 86 RC e 100 RS).

Benché presentati, non è detto che poi tali emendamenti siano esaminati. Spetta ai Presidenti concedere la loro ammissibilità o la loro proponibilità (89 RC 97 RS), sulla base di requisiti oggettivi, quali l'omogeneità, la coerenza, etc.

Limitare *a priori* tale diritto di emendamento finisce per svuotare di significato i poteri parlamentari, causando una violazione dell'art. 67 Cost., nonché il ruolo delle assemblee rappresentative.

Come se ciò non fosse di per sé sufficiente, anche questa volta l'approvazione della legge di bilancio ha confermato la prassi degli ultimi anni, vale a dire la tendenza del cd. monocameralismo di fatto (o alternato). Il rendimento asimmetrico del bicameralismo si dimostra nei fatti, nella misura in cui il provvedimento, anziché essere esaminato e approvato da entrambe le camere, viene approvato da quella assemblea che per prima avvia l'*iter*. Ciò comporta che la seconda camera viene relegata a un ruolo di mera ratifica.

Nonostante il *diktat*, la Lega ha comunque presentato in Commissione Bilancio al Senato tre emendamenti, poi ritirati, ma che hanno comunque causato uno scontro politico all'interno della maggioranza. Le opposizioni non si sono arrese e, dopo l'annuncio della Segretaria Schlein di presentare una [contromanovra](#), hanno comunque presentato 2600

emendamenti. Nel tentativo di dar seguito alle preannunciate “operazioni parlamentari di coordinamento con le altre opposizioni”, anticipate dal capogruppo del Pd Boccia, le minoranze di M5S, Pd, Avs e +Europa hanno cercato di fare fronte comune, presentando alcuni emendamenti su temi caldi quali quelli del salario minimo e della sanità, ma che a poco sono valse.

Agli scossoni politici sul disegno di legge di bilancio, che hanno avuto un riflesso sul diritto parlamentare, se ne sono aggiunti altri legati alla trattativa europea alle nuove regole del Patto di stabilità e alla ratifica del Mes.

Dopo alcuni vertici di maggioranza, intercorsi a **metà novembre** caratterizzati da un confronto serrato tra il Presidente Meloni e Tajani, Salvini, Giorgetti e Fitto, nel corso dei quali il titolare del dicastero dell'economia ha riferito sullo stato della trattativa europea sulle nuove regole del Patto di stabilità, un pesante scontro politico si è consumato in Senato a metà dicembre. Il Presidente Meloni, con malcelato disappunto, ha accusato l'ex Ministro Di Maio di aver dato istruzioni all'ambasciatore a Bruxelles Massari di sottoscrivere le modifiche al Mes. La Meloni ha pubblicamente attaccato il Movimento 5 Stelle, reo di aver firmato la missiva “un giorno dopo le dimissioni del Governo Conte, contro il parere del Parlamento, senza dirlo agli italiani, con il favore delle tenebre”. Il Presidente del Consiglio ha affermato di voler concludere prima la questione del patto di stabilità e solo dopo affrontare il dossier Mes. In ragione di ciò, la maggioranza ha deciso di posticipare il voto di ratifica.

Alle accuse rivolte, Giuseppe Conte ha replicato che si tratta di “[dolose menzogne smentite dagli Atti parlamentari](#)”, chiedendo al Presidente della Camera Fontana la nomina di un Giurì d'onore. La richiesta, anticipata al Presidente Sergio Mattarella, dovrebbe essere finalizzata a valutare le affermazioni del Presidente del Consiglio ritenute offensive, infondate e di particolare gravità in ragione della “asimmetria, in ordine ai poteri e alla potenzialità comunicativa, di un Presidente del Consiglio rispetto a un deputato in carica”.

Nel frattempo, in sede europea si è finalmente giunti a un accordo Patto di stabilità. La presidenza spagnola ha convocato il **20 dicembre** una [seduta straordinaria dell'Ecofin](#). In quella occasione, l'Italia manifestato il proprio assenso alla conclusione dell'intesa, consentendo un passo in avanti nei negoziati, giacché “migliorativo rispetto alle condizioni del passato (...) scongiura il rischio del ritorno automatico ai precedenti parametri, che sarebbero stati insostenibili per molti Stati membri”. Dello stesso avviso però non sono state le opposizioni che hanno criticato aspramente la scelta governativa.

Stessa sorte non è toccata alla proposta di ratifica del Mes, rispetto al quale tanto la maggioranza quanto le opposizioni si sono trovate divise. Se da un lato FdI, Lega e Movimento 5 Stelle hanno votato contro, dall'altro Pd, Iv, Azione e +Europa hanno votato a favore, mentre Forza Italia e Avs si sono astenuti. Dopo il parere contrario presentato in Commissione Bilancio, si è pronunciata la [Camera dei Deputati](#). Difatti, nella seduta del **21 dicembre** l'Aula ha respinto l'articolo 1 della proposta di legge recante Ratifica ed esecuzione dell'Accordo recante modifica del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, fatto a Bruxelles il 27 gennaio e l'8 febbraio 2021 (C. [712](#)).

SEZIONI

1. PARTITI ED ELEZIONI

1.1. Fratelli d'Italia

A partire dal **14 dicembre** si sono tenuti gli incontri nell'ambito della kermesse di [Atreju](#). Al ciclo di eventi hanno partecipato numerosi ospiti, sia internazionali, sia nazionali, tra cui il Primo Ministro albanese Edi Rama, il leader di Vox Santiago Abascal ed Elon Musk. La manifestazione si è conclusa il **18 dicembre** con l'intervento della presidente del partito Giorgia Meloni, anticipato dai leader della coalizione di centro-destra, ossia Antonio Tajani e Matteo Salvini. Non sono mancate le presenze di alcuni esponenti delle opposizioni come quelle di Matteo Renzi e Carlo Calenda. Nel programma dell'evento figura il Governo al completo. Già confermata la presenza dei leader di Italia Viva e Azione, Matteo Renzi e Carlo Calenda.

1.2. Partito democratico

In occasione della festa nazionale dell'Unità, che ha avuto luogo a [Ravenna](#) il **10 settembre**, la segretaria Schlein ha tenuto l'intervento di chiusura nel quale ha rilanciato l'azione del Pd su lavoro e sanità per cercare di serrare i ranghi delle opposizioni in vista degli appuntamenti elettorali del prossimo anno.

La Schlein ha rifiutato l'invito alla manifestazione di Fratelli d'Italia "Atreju" prevista per metà **dicembre**, rilanciando la [due giorni del PD](#). Il **15 e 16 dicembre** il Partito democratico si è riunito presso gli studios di via Tiburtina a Roma per disegnare "L'Europa che vogliamo". L'evento è stato inaugurato da un discorso di Romano Prodi sull'Europa, cui poi hanno fatto seguito gli interventi del Commissario Ue agli affari economici Paolo Gentiloni che ha dialogato con la capogruppo dei Socialisti e Democratici al Parlamento europeo Iratxe García Pérez. Hanno partecipato anche Enrico Letta, il Commissario europeo Nicolas Schmit, Federica Mogherini, Rosy Bindi. Sono stati anche organizzati alcuni tavoli tematici su Europa sostenibile, Europa sociale, Europa dei diritti, Europa che innova, Le riforme dell'Europa, Europa nel mondo.

1.3. Italia Viva "al centro" dopo la scissione da Azione

Il leader di Italia Viva Matteo Renzi ha rilanciato la propria candidatura alle europee. In occasione di una conferenza stampa tenutasi a [Milano](#) il **4 settembre**, Renzi ha annunciato di voler assumere il ruolo di capolista de "Il Centro" nella circoscrizione Nord Ovest, lanciando l'ipotesi di superare lo sbarramento del 4%.

Carlo Calenda, che dopo la rottura con Matteo Renzi ha chiesto a Giuseppe Conte e a Elly Schlein di lavorare insieme a una riforma costituzionale improntata al modello del

cancellierato tedesco, è riuscito a portare dalla sua parte Ettore Rosato che ha ufficializzato l'addio a Italia Viva.

1.4. La Lega

Il partito di Matteo Salvini ha organizzato la *convention* di Identità e democrazia a Firenze il **3 dicembre**, inaugurando così la campagna elettorale per le elezioni europee della prossima estate. All'evento hanno preso parte diverse delegazioni di sovranisti europei, tra cui Tino Chrupalla leader dell'Afd tedesca, il politico belga della destra repubblicana e parlamentare europeo Gerolf Annemans, oltre naturalmente ai leghisti italiani di spicco.

1.5. Forza Italia

In vista delle prossime elezioni europee, Antonio Tajani tenta di giocare un ruolo di primo piano all'interno del quadro politico europeo. Nel sottolineare un'apertura alla Lega e una netta chiusura nei confronti di Le Pen e Afd. Tajani è così arrivato a scontrarsi con il Presidente spagnolo **Pedro Sanchez** sull'estrema destra in Italia e sul ruolo del Ppe.

1.6. Elezioni suppletive a Monza

Il **22 e 23 ottobre** si sono tenute le [elezioni suppletive](#) per il Senato della Repubblica. I cittadini sono stati chiamati eleggere un candidato nel collegio plurinominale uninominale 06 della Lombardia (Monza). All'esito dello scrutinio è risultato Adriano Galliani con il 51,4%, nonostante un'affluenza davvero bassa (19,2% dei votanti).

1.7. Elezioni in Trentino-Alto Adige

Nelle stesse giornate si sono tenute le [elezioni](#) per il rinnovo del Consiglio Provinciale della Provincia autonoma di Bolzano. Il presidente della provincia autonoma uscente Maurizio Fugatti è stato riconfermato per un altro mandato con il 51,82% delle preferenze. Fugatti è stato ricandidato dal centro-destra unito, dopo l'accordo raggiunto dalla Lega e Fratelli di Italia, che ha ritirato il proprio candidato.

1.8. Il centro-sinistra riesce a strappare Foggia

Il cd. campo largo si è dimostrato vincente alle elezioni comunali di Foggia. Proprio nel capoluogo situato al centro del Tavoliere, il Partito democratico con il sostegno M5S, Italia Viva e Azione e di sei liste civiche, è riuscito a [far eleggere](#) la candidata sindaco Maria Aida Episcopo con il 52,78% dei voti.

2. PARLAMENTO

2.1. Le riforme costituzionali: elezione diretta del Presidente del Consiglio e Autonomia differenziata

Dopo un ciclo di audizioni intercorso nei mesi di ottobre e novembre, la Commissione Affari costituzionali del Senato, il [21 novembre](#), ha concluso l'esame del ddl n. [615](#) d'iniziativa governativa, collegato alla manovra di finanza pubblica, sull'attuazione [dell'autonomia differenziata](#) delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. In quella occasione è stato conferito il mandato ai senatori Della Porta e Tosato a riferire all'Assemblea con le modifiche approvate.

Peraltro, la Commissione è stata altresì impegnata a partire dal **12 settembre** in un ciclo di audizioni sul disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare n. [764](#) sulle modifiche agli articoli nn. 116 e 117 della Costituzione, in materia di autonomia regionale e riparto di competenze legislative.

L'esame dei [due dei ddl](#) costituzionali n. [935](#) d'iniziativa governativa e n. [830](#) per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato avviato nella seduta del **23 novembre** con la relazione del Presidente Balboni. Nel corso dell'esame dei due provvedimenti abbinati, l'Ufficio di Presidenza ha avviato un ciclo di audizioni, a partire dal **28 novembre**. Dapprima ha ascoltato i rappresentanti delle sigle sindacali, i Presidenti Emeriti della Corte Costituzionale, Marta Cartabia, Ugo De Siervo, Gustavo Zagrebelsky e Gaetano Silvestri, alcuni esperti, nonché diversi Professori di diritto costituzionale e di diritto pubblico comparato.

Al termine del primo ciclo di audizioni, la Commissione Affari Costituzionali, il [19 dicembre](#), ha fissato il termine per la presentazione di emendamenti e ordini del giorno ad un testo base per il mese di gennaio.

2.2. Il Senato delibera le sue costituzioni in giudizio

Il [20 settembre](#), l'Assemblea ha approvato alcuni documenti definiti dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari: si tratta della relazione sulla richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, co. 1, Cost., nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del senatore Maurizio Gasparri presso il Tribunale di Roma ([doc. IV-ter, n. 1](#)); e della relazione sulla richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nell'ambito di un procedimento civile nei confronti del dottor Nicola Morra, senatore all'epoca dei fatti, pendente dinanzi al Tribunale di Lamezia Terme ([doc. IV-ter, n. 5](#)).

Dopo i lavori della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, il *plenum* di è espresso, nella seduta del 7 ottobre, sulla costituzione in giudizio del Senato della Repubblica in un conflitto di attribuzione sollevato dal tribunale ordinario di Catania, sezione IV penale. Nella stessa seduta, con 118 voti favorevoli, 54 contrari e 4 astensioni,

l'Assemblea ha altresì approvato le conclusioni della Giunta sulla domanda di autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti di Corrado Clini, nella sua qualità di Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare pro tempore (Doc. IV-*bis* n. [1](#)).

Il [7 novembre](#), invece, l'Assemblea del Senato ha approvato all'unanimità la proposta del Consiglio di Presidenza sulla costituzione in giudizio del Senato della Repubblica per resistere in un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato. Stessa decisione è stata assunta anche per un'altra questione il [22 novembre](#).

2.3. Elezione di un Vice Presidente del Senato

A seguito delle dimissioni del vice Presidente Gasparri, il [23 novembre](#) si sono svolte le votazioni a scrutinio segreto per l'elezione di un vice Presidente del Senato. All'esito dello scrutinio è risultata eletta la senatrice Ronzulli.

2.4. Le Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in vista delle riunioni del Consiglio europeo di ottobre e dicembre

Il [25 ottobre](#), l'Assemblea del Senato, dopo aver ascoltato le [Comunicazioni](#) rese dal Presidente Meloni, ha approvato la proposta di risoluzione n. 1 di maggioranza e parte delle proposte nn. 3 (Pd), n. 5 (IV) (testo 2) e 6 (Az), sulle quali il Governo aveva espresso parere favorevole, e ha respinto le proposte nn. 2 (AVS) e 4 (M5S).

Dopodiché, il Presidente del Consiglio è tornato in Aula il **12 dicembre**. In quella occasione ha reso all'Assemblea comunicazioni in vista della riunione del Consiglio europeo del **14 e 15 dicembre**. Si è svolto il relativo dibattito al termine del quale la Camera ha approvato la risoluzione Faraone ed altri n. [6-00072](#), ad eccezione di alcuni capoversi del dispositivo e della premessa, che ha respinto con distinte votazioni, la risoluzione Molinari, Foti, Barelli, Lupi ed altri n. [6-00073](#), la risoluzione Braga ed altri n. [6-00074](#), nel testo riformulato, a eccezione di alcuni capoversi del dispositivo e della premessa, che ha respinto con distinte votazioni, e la risoluzione Richetti ed altri n. [6-00075](#), nel testo riformulato, ad eccezione di due capoversi del dispositivo e della premessa, che ha respinto con distinta votazione; ha respinto quindi con distinte votazioni le risoluzioni Zanella ed altri n. [6-00076](#) e Scerra ed altri n. [6-00077](#) e infine la risoluzione Della Vedova ed altri n. [6-00078](#).

2.5. La Camera bocchia la ratifica del Meccanismo europeo di stabilità

Nella seduta di [giovedì 21 dicembre](#) l'Aula ha respinto l'articolo 1 della proposta di legge recante Ratifica ed esecuzione dell'Accordo recante modifica del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (A.C. [712](#)).

2.6. Le proposte di modifica in tema di giustizia

Mentre la Commissione Giustizia del Senato, a partire dal **5 settembre**, è stata impegnata sul ddl di iniziativa governativa n. [808](#) in materia di modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare, il **4 ottobre** il plenum ha rinnovato la fiducia al Governo con l'approvazione definitiva del ddl n. [897](#) di conversione in legge, con modificazioni, del [d.l. n. 105](#) in materia di processo penale e civile, contrasto agli incendi boschivi, recupero dalle tossicodipendenze, salute e cultura, personale magistratura e pubblica amministrazione.

2.7. NaDef e Bilancio

Dopo una serie di audizioni preliminari svolte in seduta congiunta tra le due Commissioni di Camera e Senato, che confermano la tendenza monocamerale affermata in via di prassi negli anni, il **10 ottobre**, la Commissione Bilancio del Senato ha esaminato la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2023 (Doc. [LVII n. 1-bis](#)) e dell'annessa Relazione al Parlamento, conferendo mandato al relatore, senatore Calandrini, a riferire favorevolmente in Assemblea.

Nella seduta di mercoledì **11 ottobre** l'Aula della Camera ha approvato, a maggioranza assoluta dei componenti, la risoluzione Foti, Molinari, Barelli e Lupi n. [6-00058](#) e, con distinta votazione, la risoluzione Foti, Molinari, Barelli e Lupi n. [6-00057](#). Nell'arco della stessa giornata, anche il Senato ha approvato le proposte di risoluzione: si tratta della risoluzione n. 100, presentata dai Capigruppo di maggioranza, sulla Relazione al Parlamento riguardante il nuovo piano di rientro e della risoluzione della maggioranza n. 3 con cui è stata approvata la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2023 (doc. LVII, n. 1-bis).

Una volta superata questa fase, è stata inaugurata la sessione di bilancio, che è iniziata prima al Senato. Il **31 ottobre** il ddl (A.S. [926](#)) è stato assegnato in sede referente all'esame della Commissione Bilancio. A partire dal **7 novembre** le Commissioni congiunte Bilancio di Senato e Camera hanno svolto le audizioni preliminari all'esame del ddl di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026. L'iter di esame in Commissione si è concluso il **18 dicembre**. Dopo due giorni di seduta, l'Aula del Senato ha approvato il testo, dopo aver licenziato l'emendamento [1.9000](#) interamente sostitutivo degli articoli della prima sezione ddl di bilancio 2024, sul quale il Governo il **21 dicembre** aveva posto la questione di fiducia. Il testo è stato poi trasmesso alla Camera che lo ha [approvato](#) il **29 dicembre**.

2.8. Provvedimenti in materia di diritto costituzionale all'esame della I Commissione del Senato: un overbooking di temi

Oltre alle riforme costituzionali in tema di elezione diretta del premier e sull'autonomia differenziata, a partire dal mese di **settembre** la Commissione Affari costituzionali del Senato è stata impegnata con l'esame del ddl costituzionale n. [574](#) sulla modifica all'articolo 77 della Costituzione in materia di conversione in legge dei decreti-legge e con le audizioni Curreri sui ddl n. [207](#) e [549](#) in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici e delega al Governo per la piena attuazione dell'art. 49 della Costituzione.

2.9. Il Parlamento in seduta comune per tentare di eleggere un giudice costituzionale

Nonostante gli intenti e benché l'[8 novembre](#) e il [29 novembre](#) si sia riunito il Parlamento in seduta comune, il collegio elettivo non è riuscito a raggiungere il quorum costituzionale previsto (maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea al primo scrutinio, maggioranza dei tre quinti) per eleggere il giudice costituzionale.

3. GOVERNO

3.1. Le riunioni del Consiglio dei Ministri

Nella [prima riunione](#) dopo la pausa estiva, il Consiglio dei Ministri, che si è riunito il **7 settembre**, ha approvato, tra le altre cose, un decreto-legge di particolare rilievo. Si tratta delle misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, a seguito di quanto emerso dalla cronaca di attualità nel territorio del napoletano. Il provvedimento contiene diverse norme che toccano nel vivo delicate questioni, tra cui: il risanamento e la riqualificazione del territorio del Comune di Caivano e al fine di favorire lo sviluppo economico e sociale dell'area; misure in materia di sicurezza e di prevenzione della criminalità minorile (daspo urbano, foglio di via obbligatorio, contrasto dei reati in materia di armi e di sostanze stupefacenti, prevenzione della violenza giovanile e divieto di utilizzo di dispositivi di telecomunicazione e servizi informatici, ammonimento per i giovani tra i 12 e i 14 anni, custodia cautelare e percorso di rieducazione del minore) nonché misure cautelari ai minori di 18 anni, con l'obiettivo di sanzionare e dissuadere dal tenere comportamenti contrari alla legge, e prevede specifici percorsi di reinserimento e rieducazione del minore autore di condotte criminose. Peraltro, è prevista la nomina di un Commissario straordinario, che sarà individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il **18 settembre** il Consiglio dei Ministri ha [deliberato](#) alcune modifiche e integrazioni al decreto-legge per il rafforzamento economico del Mezzogiorno, già oggetto di un

preventivo esame nella riunione precedente. Le integrazioni riguardano principalmente le norme relative al contrasto all'immigrazione illegale ed è stata prevista l'approvazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un piano per la costruzione, da parte del Genio militare, di ulteriori C.p.r., da realizzare in zone scarsamente popolate e facilmente sorvegliabili. Nella stessa occasione, i Ministri hanno approvato tre decreti legislativi relativi all'attuazione degli statuti speciali per il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia. Si tratta delle a) norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 475, in materia di attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature; b) norme in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio e norme recanti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato.

Tra le misure più rilevanti oggetto della [riunione](#) del **25 settembre** si deve sottolineare l'adozione del decreto-legge recante misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio. Il provvedimento, proposto dal Presidente Meloni di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze Giorgetti si pone l'obiettivo di introdurre misure quali: il sostegno al potere di acquisto delle famiglie e alle giovani coppie; salvataggio di piccoli esercizi commerciali; il sostegno alle imprese; la tutela del risparmio assicurativo e il trasporto aereo.

La nota di aggiornamento al documento di economia e finanza e la questione dell'immigrazione sono stati i temi principali dell'[incontro](#) del **27 settembre**. Per quanto attiene al primo punto, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze Giorgetti, ha approvato la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) 2023, che delinea gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2024-2026. Nel tenere in debita considerazione la complessa situazione economica internazionale, dovuta all'impatto della politica monetaria restrittiva, all'aumento dei tassi d'interesse e alle conseguenze della guerra in Ucraina, è stato confezionato un quadro di finanza pubblica prudente, con una revisione delle stime di crescita per il 2023-2024 a causa del rallentamento dell'economia in corso. Nonostante ciò, si è precisato come il rallentamento e l'andamento dell'inflazione richiedono comunque una politica di sostegno ai redditi reali delle famiglie. Gli interventi previsti dal disegno di legge di bilancio che il Governo intende presentare riflettono tale impostazione e, pertanto, sono state previste: la conferma del taglio al cuneo fiscale sul lavoro anche nel 2024; una prima fase della riforma fiscale; il sostegno alle famiglie e alla genitorialità; la prosecuzione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, anche con particolare riferimento alla sanità; la conferma degli investimenti pubblici, con priorità a quelli del PNRR e il rifinanziamento delle politiche invariate. Per quanto attiene invece al secondo punto, Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente Meloni, del Ministro dell'interno Piantedosi e del Ministro della giustizia Nordio, ha approvato un decreto-legge che introduce disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno.

Dopo una [riunione](#) intercorsa il **5 ottobre**, i Ministri si sono nuovamente riuniti per approvare la manovra di bilancio da sottoporre alle Camere. Difatti, il **16 ottobre**, è stato convocato il Consiglio dei Ministri per approvare il disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e il bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026 e l'aggiornamento del Documento programmatico di bilancio (DPB). Nel comunicato stampa diffuso a margine del vertice, si legge come il disegno di legge sia in linea con l'approccio prudente, responsabile e realistico dei precedenti provvedimenti economici. Nel rispetto delle regole europee e alla luce della delicata situazione economica, influenzata negativamente dalla spinta dell'inflazione, dall'aumento dei costi energetici, dall'incertezza globale causata dal conflitto russo-ucraino e dalla recente crisi in Medio Oriente, le misure contenute nel provvedimento sono concentrate nella riduzione della pressione fiscale a sostegno dei redditi medio-bassi dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. Sono previsti, inoltre, il rinnovo dei contratti della pubblica amministrazione e misure in favore delle famiglie numerose e per la natalità.

La tematica economica-finanziaria è stata di nuovo principale protagonista della [riunione](#) del **23 ottobre**, quando il Consiglio dei Ministri ha avviato l'esame della riforma fiscale. Difatti, è stato iniziato l'esame preliminare di due decreti legislativi di attuazione della legge 9 agosto 2023, n. 111, con la quale è stata conferita delega al Governo per la revisione del sistema tributario. Si tratta nello specifico del decreto-legislativo recante modifiche allo Statuto dei diritti del contribuente e del decreto-legislativo recante la razionalizzazione e semplificazione delle norme in materia di adempimenti tributari.

Nel mese di **novembre**, i Ministri si sono riuniti nelle giornate del 3, [6](#), [16](#) e 27.

Tra le questioni più importanti all'ordine del giorno di questi incontri, si deve ricordare in particolar modo quanto deliberato nella [riunione](#) del **3 novembre**. In quella occasione, i Ministri hanno avallato non solo la presentazione del disegno di legge costituzionale per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e la razionalizzazione del rapporto di fiducia, di cui si è ampiamente detto nell'introduzione, ma altresì la cd. "Governance del Piano Mattei". Per quanto attiene a quest'ultimo provvedimento, che ha assunto la veste normativa di decreto-legge recante disposizioni urgenti per il "Piano Mattei" per lo sviluppo in Stati del continente africano, si tratta di un piano di durata quadriennale, orientato a potenziare le iniziative di collaborazione tra Italia e Stati del Continente africano, promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile e duraturo di questi ultimi e prevenire le cause profonde delle migrazioni irregolari e rafforzare il coordinamento delle iniziative pubbliche e private, anche finanziate o garantite dallo Stato italiano, rivolte a Stati del Continente africano.

Dopo aver portato avanti la seconda parte della riforma fiscale (con l'esame preliminare dei due decreti legislativi recanti l'uno disposizioni in materia di contenzioso tributario e l'altro disposizioni in materia di adempimento collaborativo) nonché la riforma del processo penale (attraverso le disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni

per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), i Ministri si sono nuovamente riuniti il [27 novembre](#) per approvare in esame preliminare, tra le altre cose, due decreti legislativi di attuazione della legge 17 giugno 2022, n. 71, relativa alla riforma dell'ordinamento giudiziario. Nello specifico si tratta di disposizioni in materia di riforma ordinamentale della magistratura, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge 17 giugno 2022, n. 71 e disposizioni sul riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera d) della legge 17 giugno 2022, n. 71. Se con il primo provvedimento si cerca di operare una revisione dell'assetto ordinamentale della magistratura, alla razionalizzazione del funzionamento del consiglio giudiziario per assicurare la semplificazione, la trasparenza e il rigore nelle valutazioni di professionalità e alla modifica dei presupposti per l'accesso in magistratura dei laureati in giurisprudenza, con il secondo si interviene in merito al fuori ruolo per i magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

Il [5 dicembre](#) i Ministri hanno approvato, tra le altre cose, un provvedimento particolarmente delicato, che ha destato non poche polemiche, a maggior ragione dopo lo stallo di settembre – poi [risoltosi nel vertice europeo a Granada](#) – sul patto europeo sui migranti a seguito della sospensione dei negoziati in sede dell'eurocamera e dopo la pronuncia della Corte di Giustizia che ha bocciato i divieti di ingresso dei migranti da parte della Francia al confine con l'Italia. Si tratta del disegno di legge di ratifica del Protocollo tra il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania e il Governo della Repubblica italiana per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il **6 novembre** 2023. Il testo, contenente diverse misure tra cui la creazione di due centri su suolo albanese ma finanziati e gestiti dall'Italia, è stato accolto come un tentativo di esternalizzare al di fuori dei confini la permanenza dei migranti e che ha destato non poche perplessità anche oltre i confini italiani e in seno al Partito Socialista europeo (Pes). Al di là delle considerazioni di merito e di metodo, il testo autorizza alla ratifica del Protocollo, ne ordina l'esecuzione e introduce disposizioni di coordinamento, di organizzazione, in materia di personale e di spese, di giurisdizione e per l'individuazione della legge applicabile, anche penale sostanziale e processuale penale. Tra le principali previsioni è possibile individuare: la disciplina dell'immigrazione e delle relative procedure con una clausola di equiparazione delle aree previste dal Protocollo alle zone di frontiera o di transito nelle quali si prevede l'espletamento delle procedure accelerate in frontiera; il rispetto dei diritti dei migranti previsti dalla disciplina generale (italiana ed europea) in materia, la realizzazione delle strutture in territorio albanese. A metà dicembre, però, l'Albania ha temporaneamente sospeso l'*iter* di approvazione dell'intesa giacché la Corte costituzionale albanese ha accolto i due ricorsi presentati dall'opposizione.

Dopo l'incontro del [19 dicembre](#), i Ministri si sono riuniti nuovamente il 22 e il 28 dicembre. Se nella [prima brevissima riunione](#) il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze Giancarlo Giorgetti, ha approvato la nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e il bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026, apportando modifiche derivanti dagli emendamenti

approvati dal Senato della Repubblica nel corso della discussione parlamentare, nell'[ultima riunione del 2023](#) diversi sono stati i punti all'ordine del giorno. In quella occasione i Ministri hanno infatti approvato un decreto-legge che introduce disposizioni urgenti in materia di termini normativi, ha approvato, in esame definitivo, quattro decreti legislativi di attuazione della delega al Governo per la riforma fiscale, nonché il Piano straordinario di interventi infrastrutturali o di riqualificazione funzionali al territorio del comune di Caivano di cui all'articolo 1, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159.

3.2. I vertici internazionali del Presidente del Consiglio dei Ministri

Giorgia Meloni è intervenuta il **10 settembre** al [vertice G20](#) e, qualche settimana dopo, alla [78ª riunione](#) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In entrambe le occasioni, il Presidente del Consiglio ha affrontato alcuni temi tra cui: le priorità dell'Italia, le grandi migrazioni, lo sviluppo dell'Africa, la guerra in Ucraina e la governance di fenomeni come l'intelligenza artificiale. Tra l'altro, proprio in considerazione di tali eventi internazionali, la stessa ha avuto la possibilità di confrontarsi con diversi leader, come il presidente ucraino Zelensky, il premier canadese Trudeau.

Dopo la visita a [Lampedusa](#) del **17 settembre** di Meloni - von der Leyen, il tema dei migranti e la questione africana sono stati nuovamente i principali protagonisti della politica estera italiana. In occasione del vertice della Comunità politica europea a Granada, infatti, la Meloni ha rilanciato l'idea del cd. Piano Mattei per lo sviluppo dei Paesi che si affacciano sull'altra sponda del Mediterraneo. Per questo, il Presidente ha partecipato a un tavolo promosso assieme al premier britannico Sunak, al quale hanno partecipato il premier olandese Rutte, quello albanese Rama, la presidente della Commissione von der Leyen e il presidente francese Macron.

L'attacco di Hamas a Israele ha messo in allarme i leader mondiali. A tal ragione, il **22 ottobre** il Presidente del Consiglio Meloni ha partecipato a una [riunione telefonica](#) con il presidente degli Stati Uniti Biden, il Primo Ministro britannico Sunak, il presidente francese Macron e il cancelliere tedesco Scholz. Benché la linea di fondo sia stata quella di condannare gli attacchi criminali di Hamas, è comunque emersa la necessità di avviare delle iniziative politiche urgenti per tutelare gli ostaggi. ed evitare un ampliamento della crisi.

Il **20 ottobre**, la Meloni ha incontrato il Presidente Al Jaber, designato della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ([Cop28](#)). I due leader hanno condiviso alcune posizioni, tra cui quella sui cambiamenti climatici, ritenuti una sfida importante da affrontare con un'azione forte e ambiziosa da parte di tutti i Paesi.

Nel frattempo, però, la Conferenza Italia-Africa, fortemente voluta dal Governo Meloni e calendarizzata per il mese di **novembre**, è stata rinviata al prossimo anno a causa del contesto di guerra che sta interessando il Medio Oriente. Sebbene l'appuntamento sia stato rinviato, ciò non ha impedito al Presidente del Consiglio di volare in Congo e Mozambico, per portare avanti non solo il Piano Mattei, ma anche il progetto di cooperazione finalizzato

a rendere l'Italia un hub energetico. Con un comunicato stampa, il Ministero degli Affari esteri ha annunciato il rinvio della IX edizione dei Med Dialogues, prevista a Roma dal 2 al 4 novembre “a causa della congiuntura internazionale attuale”.

Il **17 novembre** il Presidente Meloni ha incontrato gli altri leader europei in occasione della cena organizzata dal presidente del Consiglio Europeo Charles Michel alla quale hanno preso parte anche i rappresentanti di Croazia, Polonia, e Malta. In quella occasione sono state discusse come priorità l'agenda strategica dell'Ue e i dossier economico e dei migranti, nonché il possibile allargamento dell'Unione. Nella stessa giornata ha anche incontrato, in un vertice bilaterale, il Primo Ministro croato [Plenkovic](#).

A seguito di un anno di relazioni intessute, il **22 novembre** il Presidente Meloni e il cancelliere tedesco Scholz [hanno firmato](#) il [Piano d'azione Italia-Germania](#). L'intesa firmata contiene molti punti che riguardano da vicino tematiche sovranazionali, come quelle della migrazione, dell'Ucraina, del conflitto tra Israele e Hamas e della cooperazione economica ed energetica. L'obiettivo principale è quello di rafforzare la cooperazione e la **sicurezza economica** ed energetica.

Il **primo** e il **2 dicembre**, in occasione della [Conferenza delle Parti-Cop28](#) a Dubai cui ha partecipato il [Presidente Meloni](#), è stato concluso un accordo storico. Si è infatti deciso di rendere operativo il cd. “Loss & damage” istituito presso la Banca mondiale. Si tratta di un fondo di aiuti a disposizione dei Paesi più poveri e vulnerabili.

Una volta rientra a Roma, la Meloni ha reso [comunicazioni](#) alla Camera e al Senato in vista del [Consiglio europeo](#) del **14-15 dicembre**.

4. CAPO DELLO STATO

4.1. Il Capo dello Stato incontra i membri del Governo in vista delle riunioni del Consiglio europeo

Sia il **25 ottobre**, sia il **13 dicembre**, il Presidente della Repubblica Mattarella, in vista delle riunioni del Consiglio Europeo, ha ricevuto al Quirinale, per una colazione di lavoro, il Presidente del Consiglio dei Ministri e alcuni membri dell'Esecutivo.

4.2. Il Presidente della Repubblica nomina due nuovi giudici costituzionali e riceve il neo-eletto Presidente della Corte

Il **6 novembre**, il Presidente della Repubblica Mattarella [ha nominato](#) due nuovi giudici della Corte costituzionale. Sulla base di quanto disposto dall'art. 135 della Costituzione, Mattarella ha nominato il Professor Giovanni Pitruzzella e la Professoressa Antonella Sciarrone Alibrandi.

I nuovi giudici hanno prestato giuramento dinanzi al Presidente della Repubblica il **14 novembre**.

Circa un mese più tardi, più precisamente il **12 dicembre**, Mattarella ha ricevuto il nuovo Presidente della Corte costituzionale Barbera.

4.3. Mattarella convoca il Consiglio Superiore di Difesa

A circa un mese dall'esplosione del conflitto tra Israele e Hamas che interessa la Striscia di Gaza, il Presidente Mattarella, ha convocato il [Consiglio Supremo di Difesa](#), al Palazzo del Quirinale, per il **20 novembre**. Nell'ordine del giorno diffuso, avrebbero dovuto essere trattati specifici argomenti, tra cui un'informativa aggiornata sui conflitti in Ucraina, in Israele e sulle altre principali aree di crisi, nonché sulla sicurezza interna ed esterna e sugli interessi globali del Paese. Il Consiglio avrebbe dovuto trattare inoltre il tema dell'evoluzione degli scenari globali, l'architettura di sicurezza e la governance nazionale dei nuovi domini emergenti: cibernetico, spaziale, sottomarino e cognitivo. Il tempo verbale è d'obbligo giacché la riunione è stata [posticipata](#) di tre settimane a causa di una indisposizione del Presidente dovuta a motivi di salute.

Il [vertice](#) si è poi tenuto l'**11 dicembre**. Come poi diffuso nel comunicato stampa, diversi sono stati gli argomenti all'ordine del giorno: dopo un pieno sostegno dell'Italia all'Ucraina e a Israele, il Consiglio ha convenuto sulla ricerca, in stretto accordo tra i partner europei e atlantici, di prospettive che permettano di giungere a una pace che sia giusta e duratura, in conformità al diritto internazionale, e per l'avvio di un piano di ricostruzione dell'Ucraina. Inoltre, il Consiglio ha ritenuto imprescindibile avviare quanto prima una riflessione della comunità internazionale sulla gestione della Striscia di Gaza (...) al fine di individuare una soluzione sostenibile e duratura del conflitto israelo-palestinese basata sul principio "due popoli, due Stati".

4.4. Il Presidente Mattarella è ricorso al "moral suasion"

In occasione dell'incontro con l'omologo tedesco Steinmeier del **20 e 21 settembre**, prima a Siracusa poi a Piazza Armerina, il Presidente della Repubblica ha sottolineato l'importanza di una stretta coesione europea su alcuni temi, come quello della migrazione del patto di stabilità e crescita. Nei suoi interventi, Mattarella non ha mancato di invitare il Governo italiano ad avviare un dialogo politico a tutto tondo, coinvolgendo anche Paesi come Olanda e Polonia. Proprio in tema di migrazione, il Capo dello Stato ha fatto riferimento alle regole di Dublino definendole oramai vetuste. "Voler regolare il fenomeno migratorio facendo riferimento agli accordi di Dublino è come dire realizziamo le comunicazioni in Europa con le carrozze a cavalli".

4.5. Il consueto messaggio di fine anno

Dopo aver ricevuto al Quirinale le alte cariche dello Stato per il tradizionale scambio di auguri in occasione del quale ha rivolto un generale invito "alla responsabilità di tutti", il **31**

dicembre è stato [trasmesso in diretta](#) il consueto messaggio di auguri del Presidente della Repubblica. Mattarella non ha mancato di affrontare sin da subito gli elementi di preoccupazione e angoscia sia sul versante nazionale, sia su quello internazionale: senza ignorare il delicato e preoccupante tema della violenza di genere, il Capo dello Stato ha ripercorso tutti gli scenari di guerra. Gli stessi non sono solo fonte di paura, devastazione e morte, ma nei fatti rappresentano anche una violazione del principio di eguaglianza giacché “la guerra è frutto del rifiuto di riconoscersi tra persone e popoli come uguali. Dotati di pari dignità. Per affermare, invece, con il pretesto del proprio interesse nazionale, un principio di diseguaglianza”. Nel rivolgersi perlopiù ai giovani, Mattarella ha richiamato non solo il valore della pace, ma altresì l'importanza dei diritti, soprattutto in un contesto di violenza sempre meno latente e nell'alveo della rivoluzione inaugurata dall'intelligenza artificiale.

5. CORTE COSTITUZIONALE

5.1. Il benvenuto ai due nuovi giudici costituzionali nominati dal Presidente della Repubblica

Il **21 novembre** la Corte ha offerto un [saluto di benvenuto](#) ai giudici Giovanni Pitruzzella e Antonella Sciarrone Alibrandi. All'udienza pubblica in cui è stato tracciato il profilo professionale e accademico dei due nuovi giudici costituzionali nominati dal Presidente della Repubblica hanno preso la parola il presidente facente funzioni, Augusto Barbera, l'avvocato Marcello Cecchetti per il Libero Foro e l'Avvocato Generale dello Stato Gabriella Palmieri Sandulli. All'udienza hanno assistito i presidenti emeriti della Corte Cesare Mirabelli, Giorgio Lattanzi, Giuliano Amato e Silvana Sciarra.

5.2. La Corte elegge il nuovo Presidente

Il **12 dicembre**, [la Corte costituzionale](#) si è riunita in camera di consiglio per eleggere il nuovo Presidente. Augusto Barbera è stato all'unanimità, con un'unica scheda bianca.

5.3. Un inusuale comunicato stampa di chiarimento

Il **19 dicembre** la Corte costituzionale ha ritenuto doveroso fornire alcune [precisazioni](#) in merito alle dichiarazioni del Prof. Nicolò Zanon, già vice Presidente della Corte, rese a Milano in occasione della presentazione di un volume. Tali dichiarazioni, riprese da alcuni organi di stampa, erano attinenti alla sentenza n. 157 del 2023, sul conflitto di attribuzioni che ha riguardato l'onorevole Ferri.

Nel comunicato stampa diffuso, la Corte si è vista costretta a dover ribadire il suo ruolo “di garanzia, che svolge un ruolo essenziale nella tutela dei diritti fondamentali delle persone e del corretto equilibrio tra i poteri”.