

## Autonomia differenziata e premierato: pesi e contrappesi<sup>(\*)</sup>

Andrea LOLLO\*

**Sommario:** 1. Notazioni introduttive 2. Il procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP: più peso dell'esecutivo, meno contrappeso del Parlamento (e degli organi di garanzia) 3. Il procedimento di approvazione dell'intesa Stato-regione: rilievi critici 4. Il disegno di legge sul premierato elettivo: prime impressioni 5. Notazioni conclusive

### 1. Notazioni introduttive

Legge di attuazione dell'autonomia differenziata e riforma costituzionale sul premierato elettivo sono, come si sa, obiettivi apicali nell'agenda politica del Governo in carica. L'una muove dall'intento di dare attuazione a una norma costituzionale – l'art. 116, ultimo comma, Cost. – rimasta per oltre vent'anni inattuata; l'altra mira a realizzare una delicata opera di "ingegneria costituzionale"<sup>1</sup> che ne stravolgebbe la parte organica, e non solo.

Alla disarticolazione delle funzioni (legislative e amministrative) si risponde con la concentrazione dei poteri di indirizzo politico nelle mani dell'Esecutivo (*rectius*, del suo capo); alla destrutturazione della forma di Stato si risponde con una completa riorganizzazione dell'assetto della forma di governo parlamentare in senso fortemente monistico.

Due riforme a effetto impattante che sembrano intrecciate da un comune filo rosso: esaltare l'ideologia del capo<sup>2</sup>, esautorando l'organo custode della democrazia rappresentativa. Due riforme che mirano a rafforzare il *peso* del Presidente del Consiglio indebolendo il *contrappeso* del Parlamento e del garante dell'unità nazionale. Il tutto in nome di un *interesse* (la stabilità di governo) che – *res sunt consequentia nominum* – non sembra assurgere al rango di *valore* costituzionale.

Proviamo a spiegare quanto appena affermato.

### 2. Il procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP: più peso dell'esecutivo, meno contrappeso del Parlamento (e degli organi di garanzia)

Mentre, come si vedrà nel prosieguo, il dibattito parlamentare sul premierato elettivo è ancora in fase embrionale, il disegno di legge contenente "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" è stato approvato dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024. In attesa che lo stesso venga vagliato dalla Camera dei deputati<sup>3</sup>, è possibile svolgere alcune considerazioni sull'impianto complessivo del testo,

---

<sup>(\*)</sup> Testo della relazione tenuta, il 18 aprile 2024, presso il Palazzo della Camera di Commercio di Catanzaro, al Convegno organizzato dall'Associazione Nazionale Donne Elettrici (A.N.D.E.), sez. di Catanzaro, sul tema *Premierato e autonomia differenziata. Pesi e contrappesi*.

\* Professore associato di Diritto costituzionale, Università "Magna Graecia" (Catanzaro).

<sup>1</sup> Si mutua l'espressione utilizzata da G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 1995.

<sup>2</sup> Di "capocrazia" discorre nel suo ultimo saggio M. Aini, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, Milano, 2024.

<sup>3</sup> La particolare tenacia mostrata dal Ministro Calderoli induce a ipotizzare che il testo verrà approvato anche dal secondo ramo del Parlamento e che l'impianto complessivo dello stesso resterà sostanzialmente immutato. Come, infatti, rilevato da A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe*

che appare ben più articolato di quello inizialmente presentato e, a ben vedere, depurato da alcune norme sui cui si erano in altra sede appuntati taluni rilievi critici<sup>4</sup>. Tra di esse, in particolare, quella che attribuiva al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza a determinare, mediante decreti (dPCm), i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale<sup>5</sup>. Soluzione, questa, di dubbia costituzionalità con riguardo alla riserva di legge posta dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., che avrebbe svuotato le funzioni del Parlamento e neutralizzato i controlli da parte degli organi di garanzia, essendo i dPCm "atti amministrativi tipizzati"<sup>6</sup> e, come tali, non sindacabili dalla Corte costituzionale e neppure emanati (con decreto) del Presidente della Repubblica (una fuga dal regolamento oltre che dalla legge ordinaria).

Ciò nondimeno, detta preoccupazione sembra ancora persistere.

Segnatamente, l'art. 3 del disegno di legge A.S. n. 615 nella sua ultima versione prevede che l'individuazione dei LEP avvenga, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge, con *decreti legislativi delegati* "sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197" (ossia della legge di stabilità e di bilancio).

Si tratta, in altri termini, di una delega *per relationem*, secondo una tecnica che, sebbene avallata dal Giudice delle leggi<sup>7</sup>, desta più di un dubbio di costituzionalità per una serie di ragioni, sia formali che sostanziali.

Innanzitutto, la legge di attuazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost.<sup>8</sup> stabilisce, all'art. 15, comma 2, che la prima sezione della legge di bilancio (ed è questo il caso) non possa prevedere "*norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio*". E, trattandosi di fonte rinforzata, la stessa sembra assumere efficacia parametrica nei confronti della legge attuativa dell'art. 116, ultimo comma, Cost.

Inoltre, venendo ai profili di carattere sostanziale, i commi della legge di bilancio richiamati non sembrano assumere le fattezze di norme di principio: essi contengono disposizioni alquanto eterogenee, hanno carattere prevalentemente procedurale e sono per lo più orientati al perseguimento di finalità che esulano dai contenuti del disegno di legge *de quo*. Con la conseguenza che il Governo praticamente non andrà incontro a limiti contenutistici determinati dal Parlamento.

---

*bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, 3/2024, 7 febbraio 2024, iv, nota 1, il disegno di legge in questione ha viaggiato particolarmente veloce: il 2 febbraio 2023 è stato approvato in Consiglio dei ministri; il 2 marzo la Conferenza delle Regioni ha dato il via libera; il 16 marzo il Consiglio dei ministri lo ha approvato in esame definitivo; il 24 marzo è stato firmato dal Presidente della Repubblica ed è approdato all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato il cui esame si è concluso il 6 giugno. Nel luglio 2023 sono stati depositati gli emendamenti, nell'ottobre 2023 sono terminati i lavori del Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) prodromici alla definizione degli stessi. Il 16 gennaio 2024, con alcune modifiche apportate dalla Commissione, è approdato in Senato che lo ha approvato il 23 gennaio.

<sup>4</sup> Sia consentito rinviare ad A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2023, 25 maggio 2023, p. 499 ss.

<sup>5</sup> La cui determinazione rappresenta, nel disegno di legge, in maniera del tutto condivisibile, un presupposto per l'attribuzione delle funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, ultimo comma, Cost. (cfr. art. 1 comma 2, del disegno di legge). Nel senso che l'attuazione dei LEP rappresenti una *condicio sine qua* per ogni modello di regionalismo differenziato che intenda attuare il disegno costituzionale sull'autonomia cfr., tra gli altri, A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consulta online*, 2002; G. Viesti, *Le grandi criticità delle richieste di autonomia regionale differenziata*, in *Eco. soc. reg.*, 3/2019, p. 40 ss.; R. Bin, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. Apostoli, M. Gorlani, N. Maccabiani (cur.), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno, Brescia, 24 maggio 2019, Milano 2020, p. 189 ss.; S. Piperno, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (cur.), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Torino, 2020, p. 57; da ultimo, S. Gambino, *Regionalismo differenziato e coesione nazionale*, in *lce online* 1/2023, p. 10 ss.; *contra* G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 4/2022, p. 44 ss.

<sup>6</sup> E. Catelani, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *Rivista Aic*, 3/2023, che richiama Corte cost., sent. n. 198/2021.

<sup>7</sup> Corte cost., sentt. nn. 156/1987; 87/1989; 126/1996; 383/1998.

<sup>8</sup> Legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante "disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio".

Altresì, i dPCm, benché non più utilizzabili per *determinare* i LEP, torneranno a esserlo, in futuro, nel momento in cui si dovrà procedere a un loro *aggiornamento*<sup>9</sup>. In tal caso, peraltro, si prevede che sugli schemi di decreto venga acquisito un parere delle Camere (oltre a quello della Conferenza unificata) che, tuttavia, non avrà efficacia vincolante<sup>10</sup>.

Insomma, i dPCm, fatti uscire dalla porta, rientrano dalla finestra<sup>11</sup>, riproponendo i medesimi dubbi di costituzionalità già presenti nella prima versione del disegno di legge.

La determinazione dei LEP rappresenta, infatti, una decisione politica di altissimo momento, che *deve* essere adottata dal Parlamento, chiamato a definire quali sono i reali diritti sociali esigibili da ogni cittadino e, soprattutto, a impegnarsi a destinare le risorse per far sì che tali livelli siano raggiunti in tutto il Paese.

Come chiarito più volte dalla Corte costituzionale, il ritardo nella loro definizione rappresenta un ostacolo al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali<sup>12</sup>.

Fissare i LEP è una questione di grande rilievo politico che necessita compromessi: solo le Camere possono mediare e deliberare fra le richieste delle aree con meno servizi e gli oggettivi interessi delle aree più dotate di servizi a fissarli al livello più basso possibile<sup>13</sup>.

Peraltro, la costituzionalità dei dPCm è stata garantita durante l'emergenza pandemica nella misura in cui gli stessi erano meramente attuativi di quanto già disposto da un decreto legge, che era controllato dal Presidente della Repubblica e, se del caso, dalla Corte costituzionale e, comunque, dal Parlamento mediante la procedura di conversione. Al contrario, i dPCm previsti dal disegno di legge in questione appaiono sostanzialmente liberi nel loro contenuto – come, d'altronde, i decreti delegati ivi contemplati – e non sono emanati dal Presidente della Repubblica, né sono sindacabili dalla Corte costituzionale.

Si rischia, dunque, in un colpo solo di spogliare il Parlamento della funzione di produttore delle leggi (per giunta in una materia coperta da riserva di legge assoluta), azzerando, di conseguenza, il conflitto di cui tale organo è custode e portatore, e di impedire l'attività di controllo degli organi di garanzia.

In sintesi: all'attribuzione di più peso in favore del Governo corrisponde la sottrazione di un contrappeso al Parlamento e agli organi di garanzia.

---

<sup>9</sup> Art. 3, comma 7: "I LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti di cui al primo periodo sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziano le occorrenti risorse finanziarie. Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati. 8. Sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, i costi e fabbisogni *standard* sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. 9. Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. 10. È fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo".

<sup>10</sup> Sugli schemi di decreto dovrà, infatti, essere acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto saranno trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, *decorso il quale i decreti possono essere adottati*.

<sup>11</sup> Così C. De Fiore, *Prove tecniche di premierato: le insidie nascoste dell'autonomia differenziata*, in [www.centroriforma-stato.it](http://www.centroriforma-stato.it), 8 marzo 2024.

<sup>12</sup> Da ultimo, Corte cost., sent. n. 220/2021, punto 5.1. del *Cons. in dir.*

<sup>13</sup> Così, da ultimo, G. Viesti, *Memoria predisposta per la Prima Commissione "Affari costituzionali" del Senato in occasione della discussione del A.S. 615, d.d.l. "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"* ([https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddli-ter/documenti/56845\\_documenti.htm](https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddli-ter/documenti/56845_documenti.htm)) p. 6.

### 3. Il procedimento di approvazione dell'intesa Stato-regione: rilievi critici

Un analogo rischio si percepisce allorché si analizzano le disposizioni che dettano le modalità procedurali di approvazione dell'intesa fra lo Stato e la regione richiedente. L'art. 2 delinea un articolato procedimento in cui gli attori principali sono la *regione* e il *Governo*: in specie, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al quale compete l'avvio del negoziato con la regione richiedente.

Nulla si dice in ordine al *quantum* di autonomia che potrà confluire nell'intesa. E, cosa ancor più grave, il Parlamento sembra essere relegato ai margini del procedimento.

Si rimette al Consiglio dei ministri la competenza a presentare alle Camere il disegno di legge per l'approvazione dell'intesa, assecondando così la tesi – non unanime in dottrina – secondo cui l'espressione “su iniziativa della Regione interessata” utilizzata dall'art. 116, ultimo comma, Cost. starebbe a indicare che compete alla regione il mero avvio del procedimento di negoziazione dell'intesa, ben potendo il Governo, una volta raggiunta l'intesa, esercitare l'iniziativa del disegno di legge per la sua approvazione da parte delle Camere<sup>14</sup>.

D'altra parte, se si considera che tutta l'attività prodromica alla stipula dell'intesa è, nel disegno di legge in questione, appannaggio degli organi esecutivi (rispettivamente, dello Stato e della regione), pare conseguenziale riconoscere che il termine “iniziativa” si riferisca all'atto con cui la regione manifesta la volontà di dare avvio alle trattative. Ragion per cui sembra altrettanto conseguenziale affermare che l'iniziativa legislativa, una volta conclusa l'intesa, spetti al Governo.

Al culmine del procedimento, che prevede un passaggio intermedio dello schema di intesa dinanzi alla Conferenza unificata Stato-Regioni per il rilascio di un parere (non vincolante), nonché una ulteriore approvazione da parte della regione interessata – “assicurando la consultazione degli enti locali” – e, quindi, la deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri (su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie), l'art. 2, comma 8, si limita a disporre che le Camere dovranno “deliberare”, ai sensi dell'art. 116, ultimo comma, Cost., e nulla più sul disegno di legge contenente l'intesa approvata tra lo Stato e la regione<sup>15</sup>.

Rimane, dunque, aperto il tema, dibattuto in dottrina, dei limiti alla emendabilità dell'intesa da parte del Parlamento<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Tale tesi è sostenuta, ad esempio, da A. Ruggeri, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta online*, 3/2019, p. 293; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 169. Altri sostengono, invece, che l'utilizzo dell'espressione “su iniziativa della Regione interessata” stia a indicare la necessità che la formale iniziativa legislativa sia riservata alla Regione (cfr. A. Anzon Demmig, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Federalismi.it*, 1/2008, p. 57; M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, p. 154). Da ultimo, muovendo da tale posizione, avanza dubbi di costituzionalità sull'art. 2, comma 6, del disegno di legge, E. Catelani, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, cit.

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 4, del disegno di legge, lo schema preliminare d'intesa viene trasmesso alle Camere perché le stesse si pronuncino con gli atti di indirizzo previsti dai rispettivi regolamenti “udito il Presidente della Giunta regionale”. A proposito di tale ultima disposizione A. Sciortino, *L'attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615*, Relazione al Seminario su *Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2023, p. 2, evidenzia aspetti problematici in raffronto all'art. 64 Cost., che, ad avviso dell'A., pone una riserva a favore dei regolamenti camerali per tutto ciò che attiene alla organizzazione e al funzionamento delle Camere, con la conseguenza che non potrebbe essere una legge formale a inserire tale inciso nello svolgimento di un atto di indirizzo disciplinato dai regolamenti parlamentari.

<sup>16</sup> Secondo una prima tesi, che valorizza il riferimento testuale contenuto nella Costituzione all'“intesa fra lo Stato e la regione interessata”, l'intesa preesisterebbe al procedimento legislativo di approvazione della legge del Parlamento, con la conseguenza che la stessa dovrebbe essere previamente negoziata fra gli esecutivi per poi tradursi in un disegno di legge di iniziativa governativa di contenuto conforme al testo concordato, il quale non potrebbe essere emendato dal Parlamento ma solo approvato o respinto (A. Anzon Demmig, *Quale “regionalismo differenziato”?*, cit., p. 59; M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 156; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), novembre 2017, par. 4.3.; A. D'Atena, *L'art. 116, u.c., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, 2018, p. 188; G. Piccirilli, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti*

In realtà, come è stato notato, l'iter delineato dal disegno di legge sembra dare per scontato che, una volta definita l'intesa nella negoziazione fra Governo e regione, il suo contenuto non possa subire modifiche nel corso del procedimento parlamentare di approvazione della stessa e che, dunque, il disegno di legge che recepisce l'intesa non sia emendabile dal Parlamento<sup>17</sup>.

Se così fosse, come in effetti pare, si assisterebbe a un grave travisamento dell'ordine costituzionale, dal momento che il Parlamento verrebbe depauperato dalle proprie competenze senza neppure essere coinvolto nel relativo procedimento decisorio<sup>18</sup>. Il tutto in aperta violazione dello stesso articolo 116, ultimo comma, Cost., che centralizza il ruolo del Parlamento quale organo cui compete la decisione ultima sul *quantum* di autonomia cedibile alla regione richiedente.

Il Parlamento è, infatti, l'organo deputato a precludere le attribuzioni di competenze in ambiti da esso ritenuti insuscettibili di frazionamento legislativo, onde evitare che si producano eccessivi divari territoriali o altrettanto eccessivi limiti all'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali<sup>19</sup>. Il che è nella natura della disposizione costituzionale *de qua*, la quale costituisce la "punta più avanzata del principio di differenziazione" che permea l'intero Titolo V<sup>20</sup>.

D'altra parte, la norma sulla "maggioranza assoluta" contenuta nell'art. 116, ultimo comma, Cost. vale a confermare del fatto che anche per il legislatore costituzionale la decisione parlamentare deve essere ben più larga della maggioranza semplice e, quindi, la più ponderata possibile. Cosa che non avrebbe senso se si ammettesse che il Parlamento, con un'intesa "blindata", fosse posto di fronte a un aut aut<sup>21</sup>.

Ne discende che non ogni ampliamento dell'autonomia sembra ammissibile, essendo viceversa necessario che il Parlamento operi una previa verifica di compatibilità con i principi costituzionali (supremi e non) e, in particolare, con quelli di unità e solidarietà nazionale<sup>22</sup>.

La derogabilità sottesa al regionalismo differenziato si muove (*rectius*, deve muoversi), dunque, nel quadro delle grandezze di sistema vigenti per le autonomie regionali e locali<sup>23</sup>. Va da sé che i regimi

---

sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2018, p. 10 ss.). Secondo una diversa tesi, che riconosce alla legge di differenziazione valenza sostanziale, l'intesa si configurerebbe come un *modus procedendi* in base al quale dovrebbe essere accertata in Parlamento la concorrenza delle volontà dello Stato e delle regioni coinvolte nel solco del principio di leale collaborazione tra enti costitutivi della Repubblica. Di conseguenza, il Parlamento sarebbe libero di dar seguito legislativo all'intesa, ma anche di emendarne sostanzialmente i contenuti o di chiederne il riesame, con l'effetto di determinare la riapertura delle negoziazioni, per addivenire, sulla base di precise indicazioni programmatiche, a un'intesa e a un testo legislativo che sia maggiormente in grado di incontrare il favore delle Camere (A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 164; C. Iannello, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2019, p. 31 ss.).

<sup>17</sup> Cfr. G. Amato, F. Bassanini, G. Macciotta, S. Paparo, L. Spadacini, G. Tarli Barbieri, C. Tubertini, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Paper*, n. 93, aprile 2023, p. 20.

<sup>18</sup> Cfr. O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017, p. 10 ss.; E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 226, comma 3, Cost. Tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta online*, 1/2020, p. 42; L. Ronchetti, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, p. 137; L. Spadacini, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *Federalismi.it*, 10/2023, p. 219.

<sup>19</sup> Cfr. F. Biondi, *Il regionalismo differenziato e l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2/2019, p. 441; G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 4/2022, p. 838. Enfatizza tale circostanza, da ultimo, A. Morelli, *Introduzione al Seminario su Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"*, Roma, 26 aprile 2023, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Paper, 1/2023, p. 2.

<sup>20</sup> A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli*, cit., vi.

<sup>21</sup> Così A. Morrone, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *paper*, p. 6.

<sup>22</sup> Da ultimo S. Gambino, *Repubblica delle autonomie e (problematiche di effettività dei) diritti sociali, fra riforme costituzionali (del Tit. V), legislazione di attuazione e principi fondamentali della Costituzione*, in [lce online](#), 1/2024, p. 24 ss. Cfr. diffusamente, in argomento, D. Giroto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, p. 41.

<sup>23</sup> A. Morrone, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, cit., p. 4.

differenziati devono, comunque, permettere alle istituzioni di realizzare i valori materiali sottesi ai principi costituzionali, riconducibili alla triade assiologica libertà, eguaglianza, solidarietà<sup>24</sup>.

Tale dovrebbe essere il metro per individuare gli strumenti di attuazione dell'autonomia differenziata<sup>25</sup>.

Il disegno di legge sembra, al contrario, muovere da una visione "pattizia"<sup>26</sup> del procedimento attuativo dell'autonomia differenziata, garantendo la partecipazione delle Assemblee legislative mediante l'attribuzione di meri poteri di indirizzo non in grado di incidere sull'iter di approvazione dell'intesa<sup>27</sup>. Il che assume una valenza ancor più significativa se si considera che il procedimento di deterritorializzazione delle funzioni non sembra lasciare spazio a un ripensamento: una volta attribuite forme ulteriori di autonomia, queste potranno essere riallocate solo sulla base di una nuova intesa tra lo Stato e la regione richiedente.

Non v'è chi non veda, infatti, come la restituzione delle competenze allo Stato potrebbe avvenire solo con un atto eguale e contrario a quello con cui le competenze stesse sono state cedute (ossia mediante il consenso della regione espresso tramite una nuova intesa e con successiva deliberazione parlamentare a maggioranza assoluta). Sembra, pertanto, rimanere meramente astratta l'ipotesi che la regione accetti l'eventuale riduzione concessa dallo Stato delle materie attribuite o, addirittura, si faccia essa stessa fautrice di un simile cambio di rotta, che verosimilmente paleserebbe un fallimento – anche politico – dell'autonomia conquistata.

L'art. 7 del disegno di legge attribuisce, invero, all'intesa una durata limitata, non superiore a dieci anni (benché la mancata comunicazione di una "disdetta" entro il termine di sei mesi antecedenti la scadenza dell'intesa stessa ne determini il tacito rinnovo per un eguale periodo). L'intento è, verosimilmente, di evitare che, una volta conclusosi, il procedimento di trasferimento delle funzioni divenga irreversibile. Nondimeno, anche a voler tacere il fatto che nulla è previsto in caso di mancato rinnovo dell'intesa con riferimento alla sorte degli atti adottati in attuazione della stessa, il punto è che il contenuto dell'intesa è destinato a confluire in una legge di attuazione approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta. Legge che, pertanto, continuerà a produrre i propri effetti fin tanto che non venga abrogata – implicitamente o esplicitamente – da una successiva fonte di pari grado. Il che finisce, in buona sostanza, per rendere il principio della temporaneità dell'intesa una mera affermazione di principio.

Ne viene fuori un sistema blindato, rinforzato nelle procedure, corredato da clausole particolarmente rigide e, per giunta, non aggredibile nemmeno in via referendaria *ex art. 75 Cost.*

Essendo, infatti, la legge di specializzazione una fonte atipica, questa non potrà essere abrogata neppure per il tramite dell'istituto referendario. Peraltro, è la stessa legge di attuazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost. a sembrare refrattaria allo strumento referendario. Laddove la Corte costituzionale la ricomprendesse nel novero delle leggi costituzionalmente necessarie, essa potrebbe essere modificata o abrogata esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina: compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Imprescindibile è il richiamo almeno a G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, p. 85 ss.

<sup>25</sup> Come rileva A. Morrone, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, cit., p. 5, si può sostenere, in sostanza, che gli interessi nazionali sottesi alla garanzia di eguali condizioni di vita per tutti gli esseri viventi non potrebbero essere validamente oggetto di negoziato o di devoluzione, altrimenti l'art. 116, ultimo comma Cost., diverrebbe la leva per esercitare un illecito diritto di secessione, o un'illegittima ricucitura delle maglie del tessuto repubblicano in un'altra veste (che alcuni paragonano a quella di Arlecchino).

<sup>26</sup> L'intesa, in altri termini, sembra preesistere al procedimento di approvazione della legge da parte del Parlamento, dovendo essere previamente negoziata tra gli esecutivi statale e regionale per poi tradursi in un disegno di legge di iniziativa governativa avente contenuto conforme al testo concordato con la regione.

<sup>27</sup> Segnatamente, l'art. 2, comma 4, dispone che al termine della fase di negoziazione tra lo Stato e la regione lo schema preliminare di intesa, approvato dal Consiglio dei ministri e inviato alla Conferenza unificata per l'emanazione di un parere, sia trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con "atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti", entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema stesso. Decorso infruttuosamente tale termine, però, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie predispongono comunque lo schema definitivo dell'intesa raggiunta con la regione richiedente.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. n. 29/1987; da ultimo, Corte cost., sent. n. 50/2022.

#### 4. Il disegno di legge sul premierato elettivo: prime impressioni

Il Consiglio dei ministri ha approvato, nella seduta del 3 novembre 2023, un disegno di legge di revisione costituzionale<sup>29</sup> che mira a introdurre l'elezione diretta e a suffragio universale del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a incidere sulle prerogative del Capo dello Stato nella formazione dell'Esecutivo, e non solo<sup>30</sup>.

Segnatamente, per effetto del nuovo art. 92 Cost., il primo ministro non verrebbe più *nominato* dal Presidente della Repubblica a valle delle consultazioni dei gruppi parlamentari, ma sarebbe *eletto* direttamente dal corpo elettorale per la durata di cinque anni. I ministri continuerebbero, però, a essere nominati (e revocati) dal Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio eletto. Il Governo dovrebbe, in ogni caso, presentarsi alle Camere, entro dieci giorni dalla sua formazione, per ottenere la fiducia, a guisa di quanto accade a Costituzione vigente.

Non si tratta, come può subito notarsi, dell'introduzione di una forma di governo presidenziale, non essendo prevista l'elezione diretta del Capo dello Stato né la rigida separazione dei poteri che alla stessa si accompagna. Non si tratta nemmeno di un semipresidenzialismo alla francese, atteso che l'eleggibilità a suffragio universale e diretto riguarderebbe il primo ministro e non il Presidente della Repubblica.

Il modello proposto rievoca, tutt'al più, l'esperienza consumatasi in Israele sul volgere del ventesimo secolo. Ne fu ispiratore il generale Yitzhak Rabin, il quale confidava per tale via di porre rimedio alla endemica instabilità politica di quello Stato. Il risultato fu un fiasco solenne, poiché l'effetto fu quello di moltiplicare le formazioni politiche minori e, dunque, l'ingovernabilità.

Gli elettori, probabilmente perché privati dell'incentivo a scegliere uno fra i partiti principali (in modo che il suo *leader* divenisse poi il primo ministro), furono più inclini a premiare le liste marginali dividendo il proprio voto. Con la conseguenza che la frammentazione crebbe di molto e la riforma, dopo tre legislature, venne cancellata<sup>31</sup>.

Vero è che sul funzionamento del modello incide l'esperienza reale di ciascun Paese<sup>32</sup>; ragion per cui non sempre la comparazione assume un valore determinante nella ricerca di soluzioni migliori. Sennonché, se si scruta il nostro ordinamento, non può sottacersi come una forma di elezione diretta si rinvenga nel metodo di elezione del Sindaco e del Presidente della regione: organi, questi, che, pur essendo eletti dal corpo elettorale, possono essere sfiduciati rispettivamente dal Consiglio comunale e dal Consiglio regionale (*simul stabunt aut simul cadent*).

Certo è che una simile forma di governo, equiparata in dottrina a quella neoparlamentare teorizzata in Francia negli anni '50 da Maurice Duverger, ha assicurato la stabilità degli esecutivi (locali e regionali), contribuendo alla costruzione di una democrazia maggioritaria e decidente a danno di un'assemblea rappresentativa che, essendo incapace di svolgere un'effettiva funzione di controllo, ha finito per ridursi a mero organo ratificatore di scelte già assunte e condivise in sede giunta<sup>33</sup>.

L'obiettivo della riforma sul premierato è dichiaratamente proprio quello di introdurre un elemento di razionalizzazione nella forma di governo, volto a porre rimedio all'instabilità degli esecutivi e a neutralizzare i rischi del transfughismo parlamentare. Il prezzo da pagare è lo svuotamento delle prerogative del Capo dello Stato nella formazione dell'Esecutivo. E non solo.

---

<sup>29</sup> Disegno di legge costituzionale S 2047.

<sup>30</sup> Si vuole, infatti, altresì abrogare il comma 2 dell'art. 59 Cost., che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di nominare cinque senatori a vita. Si vuole: modificare il *quorum* elettivo per l'elezione dello stesso – innalzando da tre a sei lo scrutinio dopo il quale è richiesta la maggioranza assoluta –; incidere sull'istituto del semestre bianco; escludere la controfirma ministeriale con riguardo a determinati atti (nomina del Presidente del Consiglio e dei giudici costituzionali; concessione della grazia e commutazione delle pene; decreto di indizione delle elezioni e dei referendum; messaggi al Parlamento e rinvio delle leggi alle Camere).

<sup>31</sup> Così M. Ainis, *Capocrazia*, cit., p. 51 ss.

<sup>32</sup> Si parafrasa qui il titolo del saggio di M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in S. Gambino (cur.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997.

<sup>33</sup> Cfr., da ultimo, F. Furlan, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta online*, 28 novembre 2023, p. 1020 ss.

Anche il Parlamento rischia di subire un duro contraccolpo alle proprie funzioni: il tutto con un pericoloso riverbero in termini di effettività del principio democratico, che, nelle intenzioni dei promotori, verrebbe consolidato valorizzando il corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione.

Un indirizzo politico che sarebbe rimesso nelle mani di due organi (Camere e Presidente del Consiglio dei ministri) aventi la medesima legittimazione popolare.

La riforma mira, anzitutto, ad azzerare la discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta del primo ministro e nella soluzione delle crisi di governo. Il Presidente della Repubblica sarà *obbligato* (come si evince dalla perentorietà del termine “conferisce”) a conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dei ministri eletto a suffragio universale e diretto. Si vuole superare così la convenzione costituzionale delle consultazioni svolte al Quirinale, con tutto ciò che le stesse implicano in termini partecipativi.

Il Capo dello Stato verrebbe relegato a mero “notaio” nella formazione dell'Esecutivo<sup>34</sup> e, dunque, spogliato del ruolo di “magistrato d'influenza”<sup>35</sup>. A venir meno sarebbe, dunque, quella preziosa opera di persuasione morale svolta nei confronti degli organi titolari di poteri di indirizzo politico, che si compendia in una variegata e diversificata attività di controllo, impulso, freno, ammonimento, esortazione e consiglio sulle scelte degli organi costituzionali, al fine di correggerle in difesa dei valori e dei principi costituzionali e di indirizzarle all'attuazione degli stessi<sup>36</sup>.

Ma a essere svuotate saranno anche le prerogative del Parlamento e, in particolare, dei gruppi parlamentari, non più chiamati a esprimere il loro parere sulla situazione politica generale con specifico riguardo all'indicazione della persona incaricata di formare il Governo.

Il che – sia detto d'inciso – rende poco comprensibile la logica di lasciare impregiudicato il potere del Capo dello Stato di nominare e revocare i ministri.

Il disegno di legge, infatti, continua a riconoscere al Presidente della Repubblica il potere di *nomina* dei ministri (e non di *conferimento* dell'incarico – atto vincolato dal voto elettorale); la qual cosa, se si prende sul serio il significato dei termini utilizzati, implica la conservazione di un potere di natura sostanziale. Va da sé che il Capo dello Stato potrebbe, come è in passato accaduto, rifiutarsi di nominare un ministro proposto dal Presidente del Consiglio eletto o anche, semplicemente, esercitare una *moral suasion* sulla proposta; con il rischio di generare un corto circuito rispetto al modello a elezione diretta del Premier e di provocare forti tensioni con il corpo elettorale e con la stessa maggioranza parlamentare<sup>37</sup>.

Laddove la fiducia iniziale non venisse accordata (ipotesi, invero, altamente improbabile stante l'elezione diretta del primo ministro), il Presidente della Repubblica dovrebbe conferire l'incarico di formare il Governo nuovamente al Presidente del Consiglio eletto. Laddove la fiducia non venisse accordata neppure per la seconda volta, il Capo dello Stato dovrebbe procedere, *in modo automatico*, allo scioglimento delle Camere e, di conseguenza, indire nuove elezioni.

Va da sé che nessuna discrezionalità permarrebbe in capo al garante dell'unità nazionale nella gestione della crisi.

Analogamente, se il Presidente del Consiglio eletto dovesse essere sfiduciato nel corso del mandato anche da una sola delle Camere o si dimettesse spontaneamente, il Capo dello Stato potrebbe conferire

<sup>34</sup> Osserva A. Spadaro, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *Consulta online*, 5 dicembre 2023, p. 1070: “Nella forma di governo di Premierato hard, puro o elettivo (come in Israele dal 1992 al 2001) la doppia legittimazione popolare, sia del Premier che del Parlamento, di fatto “marginalizza” i poteri del Capo dello Stato e – in assenza di un sistema elettorale maggioritario “con designazione del Premier” – non risolve i problemi della governabilità, anzi li moltiplica, per i possibili e insolubili dissensi fra la maggioranza parlamentare e un Primo ministro intrinsecamente “forte”. Inoltre, venendo meno la figura del Premier per qualsiasi causa, rischia di irrigidire il sistema e portare facilmente, anzi continuamente, ad elezioni anticipate”.

<sup>35</sup> L'idea che il Capo dello Stato svolgesse le funzioni di un magistrato d'influenza era presente nel corso del dibattito in Assemblea Costituente. In particolare, nella Relazione presentata il 6 febbraio 1947, l'on. Meuccio Ruini lo definì “il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica”.

<sup>36</sup> Cfr. A. Pirozzoli, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, 2013, p. 7.

<sup>37</sup> Così A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista Aic*, 4/2023, p. 315.

l'incarico di formare il nuovo Governo (unicamente) o allo stesso Presidente del Consiglio eletto (dimissionario) oppure ad altro parlamentare che sia stato candidato in collegamento al Presidente eletto, e solo per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e programmatico sulle quali il Governo ha ottenuto la fiducia iniziale delle Camere.

Si tratta, con ogni evidenza, di una norma "antiribaltone", avente l'intento di consentire ai soli parlamentari della maggioranza espressa dalle elezioni di subentrare al Presidente del Consiglio eletto. Tuttavia, il Presidente del Consiglio subentrante non godrebbe della medesima legittimazione di quello eletto a suffragio universale e diretto.

Concreto è il rischio che vengano siglati – già prima delle elezioni – "patti delle staffette" tra i leader dei partiti politici coalizzati, determinando una distorsione rispetto alla logica della riforma di saldare, per il tramite dell'elezione diretta, il rapporto tra il primo ministro e l'elettorato<sup>38</sup>.

La norma, dunque, contrariamente alle intenzioni dei proponenti, rischia di legittimare proprio la nascita di governi presieduti da un primo ministro non eletto. Il nuovo Presidente dovrà sì stare all'interno della maggioranza che ha ottenuto la fiducia, ma potrebbe essere scelto da nuove alleanze che verosimilmente verrebbero a formarsi all'interno della maggioranza stessa.

Qualora anche il Presidente del Consiglio subentrante non ottenesse la fiducia o si dimettesse per altre ragioni, il Presidente della Repubblica *dovrebbe* sciogliere le Camere e indire nuove elezioni (ancora una volta in modo pressoché automatico).

Evidente è l'intento di porre fine alla prassi dei cc.dd. governi tecnici, nonché di limitare i margini di manovra del Capo dello Stato nella formazione del nuovo Esecutivo: questi, come sopra detto, non svolgerà più quel ruolo di intermediazione e vigilanza che gli ha, nel corso degli anni, consentito di moderare sui poteri attivi degli organi di indirizzo politico.

A primo impatto, le disposizioni contenute nel disegno di legge sollevano una questione centrale: quella del bilanciamento tra (interesse alla) stabilità dei governi e principio di rappresentanza parlamentare. Vero è che il rafforzamento dell'Esecutivo e, segnatamente, del suo capo passerebbe per il tramite dell'elezione diretta del corpo elettorale; vero è, altresì, che il Governo sarebbe di fatto vincolato, seppur solo politicamente, all'attuazione del programma elettorale su cui ha ottenuto la fiducia. Tuttavia, il consolidamento del principio democratico, su cui si fonda la legittimazione politica della riforma, rischia di risultare solo apparente.

La riforma delinea, infatti, un sistema elettorale a impronta nettamente maggioritaria. Pur essendo stato eliminato il riferimento al cinquantacinque per cento dei seggi<sup>39</sup>, si prevede l'assegnazione di un premio di maggioranza su base nazionale in ciascuna Camera per le liste e per i candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. Con la conseguenza che il Presidente del Consiglio eletto, soprattutto in un momento di marcato astensionismo, rischia di essere a conti fatti espressione di una minoranza dell'elettorato<sup>40</sup>.

Vale, in altri termini, la logica: governa chi vince, anche per un solo voto.

Il che avviene in un contesto ordinamentale in cui la funzione di controllo delle Camere è già fortemente allentata: si fa fatica a immaginare un Parlamento che sfiduci un Presidente del Consiglio investito di una diretta legittimazione democratica. Non è difficile ipotizzare che la minoranza venga sempre più schiacciata dal peso della maggioranza e, in particolare, del suo capo.

Il pericolo che si corre è di operare una "semplificazione eccessiva e artificiale del processo decisionale politico", che verrà a concentrarsi sul momento dell'investitura (per giunta monocratica), aprendo

---

<sup>38</sup> Cfr. M. A. Cabiddu, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024, p. 39 ss.

<sup>39</sup> Cfr. l'emendamento 3.2000 del Governo, approvato nella seduta pomeridiana del 2 aprile 2024, nel testo risultante dall'approvazione del subemendamento 3.2000/444 dei senn. Durnwalder e altri. Quest'ultimo approvato all'unanimità nella II seduta antimeridiana del 27 marzo 2024.

<sup>40</sup> Insiste sull'esigenza di adottare un sistema proporzionale per esaltare i luoghi della rappresentanza parlamentare A. Algostino, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolicizzata*, in *Rivista Aic*, 3/2023, p. 130.

le porte a una deriva identitaria, in luogo della complessità della rappresentanza parlamentare, che costituisce la difficoltà ma anche la ricchezza del pluralismo democratico<sup>41</sup>.

Paradossalmente è proprio il principio di democraticità a rischiare di subire un *vulnus*: nel bilanciamento tra stabilità del Governo e rappresentanza parlamentare la seconda sembra affievolirsi.

Si tratta, però, di un bilanciamento “ineguale”<sup>42</sup>, atteso che un *principio* di rango costituzionale – per di più fondamentale – viene soppesato con un mero *interesse*: quello della stabilità di governo.

Come ricorda la Corte costituzionale, ragionando di sistema elettorale, costituisce “senz’altro un obiettivo costituzionalmente legittimo” lo “scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale” ma, se ciò consente “una illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare”, diviene “incompatibile con i principi costituzionali”<sup>43</sup>.

## 5. Notazioni conclusive

Se entrambe le riforme venissero approvate, lo scenario che verrebbe a delinearsi sarebbe il seguente: la funzione legislativa e, per attrazione, quella amministrativa finirebbero per essere sempre più frammentate per effetto di una forza centrifuga insita nel processo di differenziazione al livello regionale. E, tuttavia, il moto centrifugo prodotto dalla riforma sull’autonomia differenziata verrebbe contrastato da una forza centripeta, sottesa alla riforma sul premierato, volta a riequilibrare il potere verso il capo dell’Esecutivo nazionale, eletto a suffragio universale diretto.

Se tutto ciò sia frutto di un preciso disegno di ingegneria costituzionale o – più verosimilmente – di un compromesso politico è difficile a dirsi<sup>44</sup>. Certo è che la forma di governo ne risulterebbe profondamente alterata nei connotati. Ma lo stesso accadrebbe per la forma di Stato, mutando il rapporto tra governanti e governati o, volendo citare Mortati, quello tra la sfera dell’autorità e della libertà<sup>45</sup>.

Meno Parlamento equivale a minore collegialità nelle sedi in cui si determina l’indirizzo politico. Minore collegialità equivale a riduzione del conflitto maggioranza-opposizione che compendia l’essenza della democrazia rappresentativa.

La rappresentanza politica, per tale via, da politica e plurale, rischia di divenire simbolica e unitaria<sup>46</sup>.

L’*humus* che va creandosi sembra quello in cui la dialettica e la mediazione proprie della forma di governo parlamentare cedono il passo alla decisione di un organo monocratico, catalizzatore della volontà popolare, che ricorda “l’uomo di fiducia di tutto il popolo” di schmittiana memoria<sup>47</sup>.

Il pericolo è, in definitiva, dar vita a un modello – tutto italiano – imperniato attorno alla figura di un capo che governa attorniato da una schiera di cortigiani.

---

### Abstract

*Il contributo affronta il tema delle conseguenze derivanti sull’ordinamento costituzionale dalla possibile approvazione di due recenti disegni di legge di iniziativa governativa, tesi rispettivamente ad attuare l’art. 116, ultimo comma, della Costituzione e a introdurre l’elezione diretta e a suffragio universale del Presidente del Consiglio dei ministri. Viene offerta, in particolare, una chiave di lettura volta a sottolineare il rapporto che si*

---

<sup>41</sup> Così B. Pezzini, *L’introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024, p. 2.

<sup>42</sup> Scontato il riferimento a M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, 1995, II, p. 127.

<sup>43</sup> Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1. del *Cons. in dir.*

<sup>44</sup> Cfr. A. Spadaro, *Riforma costituzionale*, cit., p. 1070, il quale così osserva: “non posso escludere del tutto che il vero obiettivo dell’attuale maggioranza politica sia semplicemente quello di dare attuazione a una promessa elettorale, ossia di mera immagine, mirando a realizzare il sogno, invero forse un po’ populistico, di una “elezione diretta”, quale che sia”.

<sup>45</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, p. 46 ss.

<sup>46</sup> A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., p. 307 ss.

<sup>47</sup> C. Schmitt, *Dottrina della costituzione* (1928), trad. it., Milano, 1984, p. 459.

*verrebbe a instaurare tra l'interesse alla stabilità del governo e il principio costituzionale della rappresentanza parlamentare.*

**Parole chiave:** autonomia differenziata, elezione diretta del Presidente del Consiglio, forma di governo, forma di Stato, principio di rappresentanza

\*

*The paper addresses the issue of the consequences arising on the constitutional order from the possible approval of two recent government-initiated bills, aimed respectively at implementing the art. 116, last paragraph, of the Constitution and to introduce the direct election of the President of the Council of Ministers by universal suffrage. In particular, an interpretation is offered aimed at underlining the relationship that would be established between the interest in government stability and the constitutional principle of representation.*

**Key words:** differentiated autonomy, direct election of the Prime Minister, form of government, form of State, principle of representation