



4 DICEMBRE 2024

Governabilità e principio
rappresentativo. Dalla recente
giurisprudenza sulla decretazione
d'urgenza al dibattito sul cd.
premierato elettivo

di Luca Dell'Atti
Ricercatore in Diritto costituzionale
Università degli studi di Bari Aldo Moro



Governabilità e principio rappresentativo. Dalla recente giurisprudenza sulla decretazione d'urgenza al dibattito sul cd. premierato elettivo*

di Luca Dell'Atti

Ricercatore in Diritto costituzionale
Università degli studi di Bari Aldo Moro

Abstract [It]: Prendendo le mosse da Corte cost., sent. 146/2024 sul decreto legge, l'articolo torna a interrogarsi sulla dimensione costituzionale della governabilità, in continua tensione col principio rappresentativo. Lungo questo filo rosso, l'articolo analizza taluni sviluppi della forma di governo italiana, attraverso il rapporto fra diritto scritto e prassi, il ruolo delle emergenze, il dibattito sulle riforme.

Title: Governability and the representative principle. From recent case law on emergency decrees to the debate on the so-called elective premierate

Abstract [En]: Moving from the Judgment No. 146/2024 of the Constitutional Court, dealing with the law decree, the article focuses on the constitutional significance of the governability, stressing its deep connection with the representative principle. Under this fil rouge, we analyze the evolution of the Italian parliamentary system through the relationship between written and practical law, the role of emergencies, the reform debate.

Parole chiave: decreto legge; forma di governo parlamentare; emergenza; riforme istituzionali; premierato

Keywords: law decree; parliamentary system; emergency; institutional reforms; premiership

Sommario: 1. La governabilità come oggetto di attenzione della giurisprudenza costituzionale. 2. Regole costituzionali e loro apertura alle regolarità di matrice partitica: la funzione stabilizzante del principio rappresentativo. 3. Crisi dei partiti, governi tecnici, e vincolo esterno: la governabilità "a tutti i costi". 4. Emergenze, urgenza e sistema delle fonti: governabilità come efficienza decisionale nell'inversione dei rapporti fra Parlamento e Governo. 5. Conclusioni. Governabilità e rappresentatività nel dibattito sulle riforme.

1. La governabilità come oggetto di attenzione della giurisprudenza costituzionale

In questa Rivista sono apparse, nel giro di pochi giorni, due significative note a margine della sentenza 146 del 2024 della Corte costituzionale in materia di limiti alla decretazione d'urgenza¹, le quali, oltre a segnalare la nota prontezza della Rivista a cogliere le sopravvenienze più significative per la scienza giuspubblicistica, offrono l'occasione per tornare a interrogarsi sulle relazioni fra forma di governo, indirizzo politico e sistema delle fonti.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti*; e F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, entrambi in questa Rivista, n. 22, 2024, risp. pp. 50 ss. e 73 ss.

Entrambi i commenti – che si concentrano su diverse questioni – appuntano concordi qualche osservazione in merito al ruolo che la pronuncia assume nell’evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali sui poteri normativi del Governo e, naturalmente, sul più pernicioso di essi poiché attivato liberamente dall’esecutivo: la decretazione d’urgenza. Viene sottolineato, così, che la pronuncia rappresenta un lineare punto di avanzamento della precedente giurisprudenza in materia, la quale, a partire dalla sentenza 360 del 1996 sul divieto di reiterazione, attraverso le sentenze 171 del 2007 e 128 del 2008 sulla “evidente mancanza” dei presupposti di necessità e urgenza e la sentenza 22 del 2012 sulla “interrelazione funzionale” fra decreto legge e legge di conversione, ha visto la Corte elevare la soglia di attenzione – e, di conseguenza, di precisione del suo scrutinio – nel vaglio circa la legittimità costituzionale dei decreti legge, tanto con riferimento alla questione contenutistica, che alla sussistenza sostanziale dei presupposti, che al rapporto con la legge di conversione e l’ampiezza della sua portata sanante².

In punto di metodo, i citati commenti sottolineano il tono in qualche modo “monitorio” della pronuncia nei confronti del Governo, a segnalare la prontezza della Corte a elevare uno scrutinio di costituzionalità più stretto del solito, ma, allo stesso tempo, che il ritorno alla fisiologia dei rapporti fra Governo e Parlamento nell’uso delle fonti non può che passare prevalentemente dal *self restraint* degli organi stessi³, non potendo, invece, dipendere del tutto dagli interventi successivi e censori di un organo pur sempre tenuto a rispettare la discrezionalità del legislatore o, in termini più sostanziali, degli organi di indirizzo politico.

² Per l’evoluzione della giurisprudenza in materia ci si limita a rinviare a R. NEVOLA (a cura di), *La decretazione d’urgenza sulla giurisprudenza costituzionale*, Corte costituzionale, Servizio studi, STU 304, settembre 2017, rinvenibile online. Vastissima l’attenzione della dottrina. In particolare, sull’ultima delle citate pronunce, che ha rappresentato un *turning point* sulla relazione fra atto governativo e legge di conversione, v., fra i molti, G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Consulta online*, 2 ottobre 2012; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d’urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in questa Rivista, n. 5, 2012. Per l’ultima fase della giurisprudenza in materia v. invece A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni a margine della sent. n. 8 del 2022*, in *Nomos*, n. 1, 2022; C. DOMENICALI, *Una decade di giurisprudenza costituzionale. Le principali tendenze dopo la sentenza n. 22 del 2012*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Jovene, Napoli, 2023, p. 35 ss.; S. FILIPPINI, *Gli ancora incerti contorni dell’omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge*, in *Consulta online*, n. 2, 2023, p. 380 ss.; A. DENICOLA, *La Corte costituzionale torna sulla disposizioni “intruse” o “estrane” inserite in sede di conversione del decreto-legge: appunti a margine della sentenza n. 245 del 2022*, in *Nomos*, n. 1, 2023; C. BERTOLINO, *La Corte costituzionale torna sui limiti all’emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, p. 253 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *La natura funzionalizzata della legge di conversione del decreto-legge: riflessioni sui recenti orientamenti della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, p. 45 ss.

³ Da tempo viene sottolineata in dottrina la diffusa responsabilità nelle pratiche distorsive della decretazione d’urgenza, non solo imputabili al Governo, dunque, ma anche al Parlamento: per esempio D. CHINNI, *La decretazione d’urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 2012, p. 59 ss., nella nota materia della reiterazione dei decreti legge, imputa a entrambi gli organi una speculare tendenza abusiva: il Governo nel reiterare i testi normativi, il Parlamento nell’emendarli contro ogni logica di omogeneità.

Nel merito, poi, viene evidenziata la connessione tracciata dalla Corte fra l'ordinato rapporto tra le fonti del diritto, la forma di Stato e – in particolare – quella di governo⁴, quest'ultima oggetto delle specifiche considerazioni del giudice delle leggi, secondo cui: «L'organizzazione della funzione normativa è strettamente connessa sia alle finalità permanenti dello Stato apparato e ai suoi rapporti con la società, sia al modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali. L'assetto delle fonti del diritto costituisce, pertanto, una componente essenziale della forma di governo, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico».

Di recente, la Corte, in materia di bilancio, si era trovata ad affermare la centralità del Parlamento quale «luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche» e della funzione legislativa, che richiede perciò la «ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa»⁵. Nondimeno, non risultava poi, nella decisione, pedissequa rispetto a tali considerazioni. Anzi, in una di poco successiva pronuncia la Corte esplicitamente acclarava l'avvenuta trasformazione teleologica dei procedimenti legislativi in materia di bilancio, i quali, dapprima tesi prevalentemente alla «valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni»⁶.

Invece, nella sentenza 146 di quest'anno, nel richiamare l'incomprimibile ruolo del Parlamento, la Corte menziona l'art. 67 Cost. non già con riferimento alla dimensione individuale della rappresentanza, relativa al libero mandato del singolo parlamentare, ma a quella collettiva, relativa alla funzione rappresentativa insita nell'organo parlamentare, con una peculiare attenzione al ruolo di controllo esercitato dall'opposizione⁷. Di nuovo, si tratta di una concezione sostanziale delle funzioni del Parlamento e, più in generale, dell'evoluzione storica del sistema parlamentare, il quale, dall'originaria impostazione dualistica, si è canalizzato lungo l'unica linea di legittimazione che dall'elettorato viaggia attraverso il

⁴ Sull'approccio minimalista della precedente giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo v. M. TROISI, *Il governo nelle decisioni della Corte costituzionale*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 95 ss.

⁵ Corte cost., ordinanza 17 del 2019. Qui la Corte qualifica la materia di bilancio come il «nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti». Sul *budget power* come funzione primigenia e risalente rispetto a quella legislativa della rappresentanza parlamentare inglese, v. A. TORRE, *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2021, cap. V.

⁶ Corte cost., ordinanza 60 del 2020. Sul rapporto fra ricorso al decreto legge e torsione delle procedure parlamentari v. C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*; I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, entrambi in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2022, risp. pp. 1 ss. e 88 ss.; C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in questa Rivista, n. 12, 2024.

⁷ Continua la Corte: «Tale funzione, tuttavia, non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica».

continuum maggioranza-Governo e in cui viene spiccatamente valorizzata la dialettica fra esso e le minoranze parlamentari⁸.

La Corte, ancora, fa esplicito riferimento ai partiti, senza spingersi a dichiarare la loro organicità al tessuto costituzionale, ma pur sempre qualificandoli quali soggetti “fondamentali” della forma di governo, così sopravanzando la sentenza 1 del 2014, in qualche misura “antipolitica” poiché dedicava prevalente attenzione all’eguaglianza del diritto di voto di cui all’art. 48 Cost. senza nominare la libertà, logicamente e testualmente subito successiva, di cui all’art. 49⁹.

Sullo sfondo di queste pronunce, insomma, sembra profilarsi il confronto continuo fra rappresentatività e governabilità che da tempo impegna dottrina e politica e, più di recente, per l’appunto, la stessa giurisprudenza costituzionale: relativi alla governabilità sono i richiami alle esigenze di tempestività in materia di bilancio, nonché, più in generale, al contesto costituzionale oramai decisamente aperto verso (e sempre più intrecciato con) quello sovranazionale europeo, che, dal canto suo, richiede tempi certi per le decisioni; alla rappresentatività vanno riferiti i richiami agli artt. 49, 67 e 70 Cost., i quali delineano, nella loro lettura combinata, la funzione dell’istanza parlamentare nell’evoluzione espansiva della democrazia rappresentativa e la stretta attinenza con essa del ruolo della legge.

Dei raffronti fra queste due grandezze, si diceva, la Corte aveva già avuto modo di occuparsi in materia elettorale, quando, vagliando i profili delle leggi 270 del 2005 e 52 del 2015 censurati in via incidentale, aveva riconosciuto la legittimità dell’obiettivo di assicurare a una parte politica il necessario appoggio parlamentare per governare con prospettive di stabilità, purché ne risultasse salva, sul piano dell’effettività, l’attitudine rappresentativa dei meccanismi di riparto dei seggi¹⁰. Così, pragmaticamente, lo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità si appuntava sull’attribuzione *sic et simpliciter* del premio di maggioranza alla coalizione (o, nella seconda pronuncia, lista) arrivata per prima, senza connessione alcuna con una soglia minima di voti¹¹. Una proporzionalità ponderata dalla Corte non già in astratto, ma

⁸ Per tutti G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2022, XI ed., spec. p. 555 ss.

⁹ I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c’è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, p. 41 ss.; particolarmente critica risultava la Corte nei confronti dell’assoluto dominio dei partiti nella selezione delle candidature e nella formazione delle liste.

¹⁰ Sulla prima, dirompente, pronuncia, vasta l’attenzione della dottrina, per cui ci si limita a rinviare ai contributi di vari Autori nel *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, dichiarativa dell’incostituzionalità di talune disposizioni della L. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, p. 629 ss. V. anche G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, p. 2959 ss. Sul raffronto fra le due pronunce, con notevoli riferimenti dottrinali, v. G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017; e M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n.1, 2017.

¹¹ Per la portata definitiva delle pronunce della Corte su congegni elettorali di questo tipo v. D. CASANOVA, L. SPADACINI, *Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2017. *Contra* v. S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in questa Rivista, n. 4, 2017.



in specifico rapporto al ruolo assegnato al Parlamento dalla Costituzione: «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività». Nella specie, «Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest'ultimo, la Camera concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.)». Dunque, la legge elettorale – ferma restando la discrezionalità del legislatore nel selezionarne la formula – «dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività». A riguardo, si è scritto che «il divieto di un principio maggioritario assolutizzato e [...] l'esclusione di premi di maggioranza sproporzionati, sono [...] elementi che hanno mirato a valorizzare la dimensione del governo parlamentare»¹², sicché l'obiettivo di garantire longevità al gabinetto, allo scopo ulteriore di rafforzarne l'efficienza decisionale e la speditezza nell'azione di governo, non possa essere oggetto di disposizioni di legge che aggirano e svuotano le funzioni (letti gli artt. 70 e 94 Cost.) con cui il Parlamento assume centralità nella complessiva attività di indirizzo politico¹³.

Sommariamente scorrendo le diverse pronunce richiamate, insomma, emerge la polisemia del concetto di governabilità, nonché la complessità di declinarlo in termini giuridico-costituzionali: riferendo di esigenze meta-giuridiche, occorre che il concetto in questione sia calato nella dimensione costituzionale con una certa accortezza, ivi trovando cittadinanza quando inteso come obiettivo alla stregua del quale valutare l'adozione di specifiche soluzioni di ingegneria istituzionale, sia sul piano elettorale che, come si vedrà, su quello costituzionale. Un obiettivo, a sua volta, che deve restare in rapporto strettamente proporzionale col principio costituzionale di rappresentatività¹⁴.

¹² Così N. LUPO, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, p. 970.

¹³ Nel senso dell'affermazione di una prevalenza *a priori* della rappresentatività sulla governabilità, v. criticamente C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali (Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2017, p. 221 ss. Cfr. anche C. FUSARO, *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, p. 737, secondo cui «in regime parlamentare, funzione dell'assemblea non è solo garantire rappresentanza, ma assicurare governabilità; e che tale funzione è bene sia esercitata, per il possibile, al momento del voto, su impulso diretto del corpo elettorale».

¹⁴ In questi termini, di raffronto fra un "obiettivo" e un "principio" torna ora A.M. NICO, *Alcuni possibili correttivi della forma di governo parlamentare*, in questa Rivista – Paper, 7 giugno 2023.

In effetti, il tema della governabilità occupa il dibattito sulle riforme almeno dagli anni '90 del secolo scorso¹⁵, il quale, pur nella diversità delle soluzioni volta per volta individuate, risulta da sempre animato dal tentativo di razionalizzare la forma di governo¹⁶, spesso nei duplici e coerenti termini di stabilizzare l'esecutivo (in particolare, il suo vertice monocratico) e di assicurargli un più diretto ed esplicito controllo delle procedure legislative, non senza tener conto delle indicazioni della Corte in materia di decretazione d'urgenza e del necessario contrappeso relativo al riconoscimento di un qualche *status* dell'opposizione nei procedimenti e negli organi parlamentari.

Diversamente, la proposta di revisione costituzionale al vaglio delle Camere al momento in cui si scrive riguarda poche e specifiche disposizioni¹⁷ relative al profilo strutturale del Governo e non anche a quello dell'efficacia decisionale, anche perché non può dirsi che l'esecutivo – nel vivo operare della forma di governo – non goda già di una certa capacità di indirizzare e condizionare l'attività legislativa. Ma sul punto si tornerà.

Risalente l'ammonimento di autorevole dottrina politologica sulla polisemia del concetto di governabilità, da cui l'accortezza nel maneggiarlo, specialmente ove posto a fondamento delle modifiche alla cornice giuridica delle democrazie, da cui l'opportunità di scinderlo nelle sue diverse componenti e, perciò, «parlare della stabilità delle regole, delle procedure e delle strutture, in qualche modo, dunque, della stabilità del regime, e quindi della democrazia»¹⁸.

¹⁵ E, inverso, anche nel corso del decennio precedente: le esperienze di governo del cd. pentapartito rappresentano il parossistico colpo di coda alla democrazia dei partiti e alla centralità del Parlamento, per via dell'eccessiva rigidità nell'assetto convenzionale, tanto sul fronte di maggioranza che di opposizione. Non per caso, è questa la fase delle prime coincidenze fra *leadership* e *premiership* (con i governi Spadolini e Craxi), dell'avvio del dibattito sulle riforme istituzionali (a partire dal cd. decalogo Spadolini e dalla prima commissione bicamerale Bozzi) e del tentativo di razionalizzazione per via ordinaria con l'approvazione della legge 400 del 1988. Sulle premesse teorico-politiche di quel dibattito v. E. LANDONI, *Governo e governabilità nel dibattito politico-parlamentare sulle riforme (1975-1988)*, in *Il Politico*, n. 1, 2022, p. 108 ss. Ancora indietro nel tempo, sino ai primi tempi di attuazione della Costituzione, risale C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p. 431 ss. Di recente, sul tema, cfr. pure A.M. POGGI, *Le "virtù" del premierato*, cit., spec. p. 66 ss.

¹⁶ È argomento molto utilizzato nella dottrina favorevole a una qualche riforma della forma di governo in senso stabilizzante: per esempio di recente E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in questa Rivista – Paper, 7 giugno 2023. Esplicite, in questo senso, le risultanze della commissione dei cd. saggi insediata dal governo Letta, presieduta dall'allora ministro Gaetano Quagliariello e composta interamente da costituzionalisti, che assegnavano alle riforme l'obiettivo di portare «efficienza, capacità decisionale e tempestività» al sistema di governo italiano, «tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde strutture politiche», a tal fine ritenendo necessari, fra l'altro, «meccanismi istituzionali che assicurino maggiore stabilità ed efficacia all'Esecutivo, agevolandone la capacità di governo»: cfr. Commissione per le riforme costituzionali. Relazione finale, consultabile in *Consulta online*, 17 settembre 2013, IV, 1, lettere a) e c).

¹⁷ Stando alla relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo, «Dal punto di vista tecnico, la formulazione del testo è ispirata a un criterio "minimale" di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi».

¹⁸ Cfr. G. PASQUINO, *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, 1994, vol. 4, anche rinvenibile online.

È lungo questa triade che si muoverà la scansione del presente scritto, nel tentativo di dare un significato costituzionale a certe evoluzioni della forma di governo italiana sviluppatasi lungo il rapporto fra organi costituzionali, fra fonti costituzionali del diritto, fra prassi e disposizioni costituzionali, per tornare, infine, sul mai sopito tema delle riforme costituzionali. Nella consapevolezza della complessità del gioco democratico e delle limitatezze intrinseche di un suo riduzionismo efficientista, si proverà, in definitiva, a riportare attenzione al significativo sostanziale di certi precetti costituzionali, attraverso il filo rosso della governabilità intesa come fattore di spinta verso il disallineamento fra prassi e modello costituzionale, che, dal canto suo, ruota tutto attorno alla dimensione rappresentativa.

2. Regole costituzionali e loro apertura alle regolarità di matrice partitica: la funzione stabilizzante del principio rappresentativo

Il procedimento di formazione del Governo occupa, come noto, uno spazio centrale negli studi sull'evoluzione della forma di governo¹⁹, e, con esso, correlativamente, la crisi di governo, poiché l'apertura di questa dà circolarmente avvio all'iter che conduce alla composizione di un nuovo gabinetto. Notoriamente, il procedimento in parola, più di altri luoghi del diritto costituzionale, consente di registrare che, ai fini della definizione del paradigma normativo complessivo, con le poche e in parte laconiche disposizioni testuali della Carta, concorrono consolidate prassi di matrice prerепubblicana, nonché convenzioni, di certo meno salde, ma non per questo meno indicative del modo d'essere dei rapporti istituzionali, le quali derivano direttamente dal comune intendimento che le forze politiche, in una certa fase, conferiscono al sistema.

A tal proposito, da più parti la dottrina ha fatto ricorso alla dicotomia regole-regolarità²⁰, le quali, rispettivamente, fanno riferimento a «le norme costituzionali e subcostituzionali (legislazione elettorale e regolamenti parlamentari) che definiscono la forma di governo» e a quelle «più o meno stabili dell'assetto partitico», cioè, in definitiva, al rapporto «tra norme e fatti», sapendo che «tra le due polarità non c'è alternativa secca ma, al contrario, [...] un gioco incessante di rimandi e interazioni»²¹.

Non è questa l'occasione per tornare sull'ampio dibattito circa il rango costituzionale dei partiti e la conseguente vincolatività giuridica delle convenzioni da questi stabilite²², ma è bene appuntare che vasta

¹⁹ G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Giappichelli, Torino, 2020. Per osservazioni sulle specifiche vicende politiche relative ai processi di formazione dei diversi governi, attraverso le varie fasi della storia costituzionale italiana, v. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, II ed.

²⁰ A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2000, p. 27 ss.

²¹ O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2004, p. 22.

²² Inevitabili i classici richiami a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX, p. 634 ss., per l'opinione favorevole, e, per quella contraria, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 538 ss.

parte della dottrina concorda sul loro rilievo per lo meno nel conformare la lettura costituzionale nella materia *de qua* al congiunturale sentire del momento storico-politico²³. Ciò, in particolare, in considerazione del fatto che, diversamente da quei referenti comparati che fissano regole procedurali più o meno serrate e tempistiche certe in grado di vincolare gli attori istituzionali²⁴, la Costituzione italiana lascia ampio spazio alla discrezionalità di questi nel modellare, volta per volta, i procedimenti relativi alla nascita e alla caduta dell'esecutivo.

Si tratta, del resto, di un carattere diffusamente individuato in dottrina a proposito delle disposizioni costituzionali in materia di forma di governo, le quali, poiché “a fattispecie aperta” – o persino ambigue – renderebbero parimenti legittime diverse loro interpretazioni. Non tutte quelle in teoria ipotizzabili, però; ma, appunto, solo quelle guidate dalla dimensione realistica della forma di governo *in action*, rispetto alle quali, «il riferimento ai partiti politici [...] risulta ancora irrinunciabile», poiché «consente di vedere il mondo com'è e non come si potrebbe presumere sia sulla base di letture degli artt. 92 ss. Cost. destinate a essere in astratto tutte plausibili, ma di fatto puramente ipotetiche, poiché non contemplano il dato della processualità della messa in opera di queste norme, “a fattispecie aperta” e “a formazione progressiva”»²⁵. Rientrano, allora, fra queste disposizioni quelle che regolano l'ampiezza dei poteri del presidente della Repubblica nella gestione della crisi di governo e, correlativamente, del presidente del Consiglio incaricato nella compartecipazione agli atti duali²⁶, nonché, ancora, quelle che definiscono il ruolo del presidente del Consiglio nei rapporti endogovernativi.

In ambo i casi, l'apertura delle fattispecie normative a diverse (ma sostanzialmente fondate) interpretazioni, dipendono dalla rinuncia, da parte dell'Assemblea costituente, alla predisposizione di un

²³ Per limitarsi alla più recente attenzione della costituzionalistica sul tema (con riferimento al XXXVIII Convegno annuale AIC del 2023), v. E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*; e R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, entrambi in *Rivista AIC*, n. 3, 2024, risp. pp. 103 ss. e 141 ss. *Contra* M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 104 ss.

²⁴ Ci si riferisce, rispetto ai sistemi costituzionali vigenti, alle costituzioni tedesca, spagnola e greca. Per una comparazione diacronica e sincronica nel contesto europeo, con una particolare attenzione al sistema italiano e ai suoi tentativi di riforma v. S. BONFIGLIO, *La scelta del premier nei sistemi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2023.

²⁵ S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia*, cit., pp. 68-9.

²⁶ Anche per via delle evoluzioni nei rapporti fra i due organi, la dottrina è tornata a studiare i caratteri costituzionali del capo dello Stato e di quello del Governo. Per limitarsi a volumi collettanei e monografici, v. S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I presidenti della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2018; M. FERRARA, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2022; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Jovene, Napoli, 2018; S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2022; se si vuole L. DELL'ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022.

assetto di governo radicalmente nuovo rispetto a quello statutario²⁷, come invece innovativi e avanzati furono il catalogo dei diritti e il novero dei principi fondamentali.

Queste diverse letture hanno scandito, come noto, il passaggio fra “prima” e “seconda” Repubblica negli anni ’90 del secolo scorso, a proposito del quale si è parlato di transizione dal sistema del parlamentarismo compromissorio, incentrato su rapporti stabili fra i partiti in Parlamento, a quello della democrazia maggioritaria, incentrato sul riconoscimento reciproco delle coalizioni avversarie e sulla *leadership* come collante delle coalizioni. Notoriamente, sia la numerazione delle Repubbliche che il riferimento al concetto di transizione rappresentano semplificazioni non del tutto corrette in punta di diritto costituzionale²⁸: l’adozione di leggi elettorali prevalentemente maggioritarie e la rivoluzione della forma partito, nonché del sistema dei partiti e dei loro rapporti, non hanno sovvertito l’ordine costituzionale, non potendosi parlare di una forma di governo nuova e diversa, né hanno fatto del principio maggioritario il perno su cui si dipana l’intera trama dei rapporti istituzionali.

Di tale tendenziale continuità – o, comunque, non dirompente discontinuità – è spia la persistente vigenza, tanto nelle trame delle disposizioni costituzionali, quanto nel vivo dei rapporti politico-istituzionali, della figura del governo di coalizione, formula con cui si identifica la combinazione dei profili giuridico-costituzionali e di quelli politico-costituzionali che dà luogo al paradigma operativo (ma anche normativo) della forma di governo italiana, il quale, in estrema sintesi, attribuisce al Parlamento la funzione di fare e disfare i governi, assistito da significativi poteri di intermediazione del capo dello Stato, e al principio collegiale un ruolo centrale nei rapporti interni all’esecutivo²⁹.

Proprio la dimensione coalizionale dell’esecutivo sembra spiegare l’incompiutezza della transizione verificatasi a partire dal 1994³⁰: le regole elettorali maggioritarie, comunque combinate con la formula

²⁷ Sulla quasi inesistente razionalizzazione della Costituzione italiana e sulle ambiguità relative ai poteri del capo dello Stato v. C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021, p. 173 ss. In ottica critica verso la mancata definizione in Costituzione di una “*leadership democratica*” è storicamente G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Vallecchi, Firenze, 1967. Assai di recente torna su consimili argomenti – con un’interessante rilettura del relativo dibattito in Assemblea costituente – A.M. POGGI, *Le “virtù del premierato”*, Giappichelli, Torino, 2024, spec. p. 45 ss.

²⁸ Sulla prima questione v. M. PLUTINO, *In margine alle etichette di “Prima” e “Seconda” Repubblica. Ovvero, la democrazia rappresentativa in Italia e la sua crisi*, in *Diritti fondamentali*, 11 novembre 2014; sulla seconda questione A. BARBERA, *Una transizione all’indietro*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 89 ss.; e V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

²⁹ Sulla formula in commento non può mancare il rinvio a G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973. Per le sue evoluzioni successive v. S. PRISCO, «*Il Governo di coalizione*» rivisitato, in ID., *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 161 ss.; e, se si vuole, L. DELL’ATTI, *Il governo di coalizione aggiornato. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle incertezze della cd. terza Repubblica*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2022, p. 40 ss.

³⁰ In questo senso, per un’analisi politologica, v. A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema partitico italiano tra bipolarismo e frammentazione*, in R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 369 ss.; e ID., *Dal bipolarismo frammentato al bipolarismo limitato? Evoluzione del sistema politico italiano*, in R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, p. 203 ss.

proporzionale, hanno spostato temporalmente – anticipandolo – il momento generativo dell’accordo di coalizione, il quale, però, è rimasto pur sempre il motore originario del programma di governo, della composizione della compagine ministeriale, nonché soprattutto della legittimazione della *premiership*. Quest’ultimo è un elemento centrale nell’analisi dell’evoluzione della forma di governo italiana, poiché sgombera il campo dalle semplificazioni che hanno cercato nelle urne il momento della designazione del presidente del Consiglio, la quale, invece, è sempre rimasta di pertinenza dell’accordo fra i partiti della coalizione³¹, indipendentemente dall’operare delle diverse regole convenzionali scelte dai due schieramenti: nel centrodestra, la spettanza della *leadership* di coalizione al leader del partito di maggioranza relativa, nel centrosinistra la sua selezione tramite le elezioni primarie³².

Insomma, a Costituzione (e legge³³) invariata, il presidente del Consiglio rimane un mediatore – e non un superiore gerarchico – poiché privo del potere di nominare e revocare i ministri. Inoltre, il principio monocratico resta funzionale al dipanarsi di quello collegiale e i poteri di promozione e coordinamento del presidente del Consiglio restano uno snodo necessario a mettere in moto e mantenere armoniche le attribuzioni spettanti agli altri organi che, *ex art.* 92, comma 1 Cost., compongono il Governo³⁴.

Sul versante politico, tuttavia, non si può tacere l’influsso del fenomeno della personalizzazione della politica e dei partiti che ha investito tutte le democrazie occidentali nella fase in commento e che, anzi, in Italia ha operato con inedite e repentine anticipazioni rispetto alla dimensione più strisciante riscontrabile in altri ordinamenti³⁵. Più ancora, il decisivo passo in avanti compiuto, nella fase storica in commento, dal processo d’integrazione europea, nonché l’ampia territorializzazione dell’articolazione del potere, hanno sottratto rilievo decisionale al livello nazionale di governo e, allo stesso tempo, sensibilmente irrobustito il rilievo delle relazioni intergovernative e, dunque, dell’organo chiamato formalmente a rappresentare il Governo su entrambi i fronti, cioè il presidente del Consiglio³⁶.

³¹ Così, fra i molti, R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006. *Contra* v. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 107 ss.

³² F. BORDIGNON, *Il partito del capo da Berlusconi a Renzi*, Maggioli, Rimini, 2014. Sulla resistenza della formula del “partito del capo” oltre Berlusconi v. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

³³ La “legge” cui si fa riferimento non è quella elettorale, nelle sue variazioni, bensì la legge 400 del 1988 che specifica e dettaglia, coerentemente al disposto costituzionale, i rapporti generali e le attribuzioni specifiche degli organi governativi, specialmente del presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri. Sulla resa di tale normativa si rinvia ai contributi in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent’anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, 2020.

³⁴ Per questa ricostruzione, nonché soprattutto per i riferimenti alle diverse opinioni dottrinali sia consentito il rinvio a L. DELL’ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci*, cit., spec. p. 49 ss.

³⁵ M. CALISE, *Il partito personale*, cit., e ID., *La democrazia del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

³⁶ Così, fra gli altri, E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all’Unione Europea*, Bibliion, Milano, 2019, p. 431 ss.; N. LUPO, *L’europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 3 ss.; N. LUPO, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell’Unione*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit., versione e-book.

Dunque, ferme restando le disposizioni costituzionali – sin qui mai testualmente mutate – e la necessità istituzionale della formula coalizionale per la costituzione dei gabinetti, è possibile scandire le diverse fasi della storica repubblicana attraverso la successione di assetti convenzionali cui il sistema dei partiti si è, nel tempo, adeguato e ri-adattato³⁷. Ebbene, considerando la combinazione fra invarianti legate alla struttura giuridica della forma di governo costituzionale e variabili legate alle regolarità cui, in ciascuna fase, i partiti danno vita per approssimare la prima alle esigenze del tempo, è possibile rendere conto della complessità che si cela dietro alla diffusa osservazione critica relativa alla precarietà endemica degli esecutivi italiani.

Quest'ultima è osservazione spesso effettuata dalla stampa (ma a volte anche in politica e dottrina) per mettere in risalto la singolarità del dato italiano in confronto con le esperienze di governo occidentali, apparentemente più stabili, ma, invero, solo più durature: la stabilità, in altri termini, sembra concetto diverso – o quanto meno più ampio – della semplice durata in carica di un gabinetto³⁸. Del resto, alla breve durata degli esecutivi che ha sempre contraddistinto la storia costituzionale italiana, corrisponde una certa longevità delle formule politiche ideate, nelle varie fasi, a sostegno dei gabinetti, nonché del personale politico – spesso successore di sé stesso – chiamato a occupare le caselle ministeriali e specialmente quella di guida del gabinetto³⁹. Così, dalla proclamazione della Repubblica al tempo in cui si scrive si sono succedute, a capo di 78 governi, 33 persone. È il caso di osservare che i dati dell'ultimo decennio appaiono in qualche misura distonici: se dal 1948 al 2011 il rapporto fra governi e presidenti del Consiglio è superiore a 2 su 1, dal 2011 al tempo presente esso scende vertiginosamente a 1 su 1, essendosi, dal governo Monti al governo Meloni, succeduti 7 presidenti del Consiglio a capo di 8 gabinetti. Un decennio, quest'ultimo, magmatico e ondivago, eppure linearmente attraversato da una vivida crisi di rappresentatività dei partiti, i quali, dunque, non hanno saputo (o potuto) delineare e consolidare un nuovo assetto di convenzioni confacente al mutamento dei tempi⁴⁰.

³⁷ Per una loro approfondita analisi si rimanda a S. STAIANO, *La forma di governo*, cit.

³⁸ Richiamando gli obiettivi propri dell'o.d.g. Perassi, molto di recente si è detto che fra questi vi era quello di «stabilizzare l'azione di governo (si noti: l'azione di governo ossia l'azione di indirizzo politico nazionale ... e non i Governi!)»: I. MASSA PINTO, in *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto di riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2024, p. 598. Cfr. inoltre F. SAVASTANO, *Efficacia ed equilibrio: due priorità verso cui orientare la forma di governo*, in questa Rivista – Paper, 7 giugno 2023, p. 7: «per individuare gli strumenti di riforma migliori è necessario tenere costantemente a mente gli obiettivi da perseguire, senza confonderli: la *stabilità* non è un fine in sé, ma è anch'essa strumentale per il raggiungimento del vero risultato, ossia l'*efficacia* delle istituzioni e, nel caso di specie, dell'azione di governo», corsivi dell'Autore.

³⁹ Cfr. G. PASQUINO, *Governabilità*, cit.: «si finisce per confondere l'instabilità dei governanti e delle loro politiche con l'instabilità dei governi e delle forme di governo, l'instabilità dei governi (attraverso alternanze che si fanno più frequenti a cavallo dei decenni sessanta-settanta o alternanze che si producono per la prima volta) con l'instabilità dei regimi democratici (e quindi della stessa democrazia)». A proposito di questa confusione, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2013, VI ed., p. 127. parla di «estrapolazione indebita», chiedendosi, con acume retorico: «Che la democrazia non debba cadere è ovviamente importante. Ma perché dovrebbe essere importante che non cadano i governi?».

⁴⁰ S. STAIANO, *La forma di governo*, cit., p. 60 ss.



Offrire una soluzione a questa situazione caotica è fra gli obiettivi della riforma costituzionale in discussione al tempo in cui si scrive⁴¹, nella cui relazione di accompagnamento si legge: «la mancanza di stabilità e di coesione delle compagini governative e del *continuum* che lega maggioranza parlamentare ed Esecutivo si traduce, innanzitutto, nella difficoltà di concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo, di elaborare e attuare riforme organiche, di farsi carico, in ultima analisi, delle prospettive e del futuro della Nazione».

Eppure, sono le vicende relative alla formazione dello stesso esecutivo autore della proposta ad aver dimostrato di poter conseguire l'obiettivo della nomina di un governo politico, espressione di una maggioranza ottenuta per via elettorale, a Costituzione invariata, recuperando note regolarità e utilizzando i congegni messi a disposizione dalle formule elettorali⁴². Come si è scritto, infatti, «si può dire tutto il male che si vuole del sistema elettorale vigente, ma questo non ha impedito una chiara investitura elettorale del Governo attuale e del suo Presidente»⁴³.

3. Crisi dei partiti, governi tecnici, e vincolo esterno: la governabilità “a tutti i costi”

A condizionare il concreto andamento delle relazioni che danno contenuto alla forma di governo – si è anticipato – concorrono fattori molteplici e di diversa provenienza, talora di natura strettamente giuridica, talaltra afferenti alla dimensione politica del sistema costituzionale, non solo alla sua evoluzione interna (cioè, come visto, principalmente ai partiti), ma anche provenienti dall'esterno dell'ordinamento, in grado di esercitare vividi vincoli di natura non solo politica, ma, in qualche misura, anche giuridica⁴⁴.

Sull'ultimo punto, in particolare, è noto l'effetto che il fattore emergenziale ha determinato sugli assetti democratici nell'ultimo decennio, dipanatosi attraverso emergenze di diversa natura, da quella economico-finanziaria degli anni successivi al 2008, a quella sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19, infine a quella bellica e alle sue relative implicazioni – non ultima in materia di politica energetica – che, negli ultimi anni, interessa più fronti. Una sequela di emergenze, insomma, inanellatesi con una certa continuità, che hanno posto i sistemi politici democratici dinanzi alla necessità di apprestare soluzioni

⁴¹ Sulle effettive attitudini dello scarno articolato della riforma a perseguire obiettivi dalla significativa portata, quali quelli dichiarati nella citata relazione illustrativa, sono di recente interrogati diversi studiosi, i quali rispondono, in modo quasi concorde, in senso negativo: cfr. *Un decalogo di temi*, cit., spec. p. 540 ss.

⁴² Ci si riferisce: prima delle elezioni, al patto che ha visto le forze del centrodestra presentarsi coalizzate, fruendo del vantaggio derivante dal collegio uninominale; dopo le elezioni, alla partecipazione contigua dei rappresentati di tutti i relativi gruppi parlamentari, una volta formati, alle consultazioni tenute dal capo dello Stato; dopo le consultazioni, all'incarico accettato senza riserva.

⁴³ Così R. BIN, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione*, in questa Rivista – Paper, 7 giugno 2023, p. 2. che aggiunge: «Non c'è congegno da riformare, dunque, e perciò l'elezione diretta del vertice non è necessaria a raggiungere questo obiettivo».

⁴⁴ Il più immediato riferimento è, naturalmente, alla *primauté* del diritto unionale su quello interno, ma si pensi anche – nei turbolenti tempi che vivono le relazioni internazionali – alla vincolatività dell'art. 5 del trattato Nato nell'eventualità che la *escalation* bellica dovesse innescare l'obbligo alla legittima difesa collettiva fra i membri dell'alleanza atlantica.

istituzionali in grado di assumere decisioni, in punto di metodo, vieppiù spedite, e, in punto di merito, orientate all'aderenza dell'*agenda setting* italiana a certe scelte di matrice sovranazionale⁴⁵.

Il riferimento è, anzitutto, alla scelta dei presidenti Napolitano e Mattarella di non ricorrere alle elezioni anticipate dopo la caduta dei governi Berlusconi IV e Conte II e la riscontrata impossibilità di riarticolare le relative maggioranze a sostegno dei medesimi o di consimili gabinetti, ma di formare governi tecnici/istituzionali, con l'argomento dell'impossibilità di convocare i comizi elettorali in fasi particolarmente critiche, rispettivamente, per la tenuta dei conti o per la salute pubblica⁴⁶.

Le vicende legate alla formazione dei governi Monti e Draghi, in effetti, sono rivelatrici della congiuntura che ha connotato l'ultimo decennio di storia politico-costituzionale, cioè la combinazione fra emergenze esogene di varia natura e la già accennata crisi endogena del sistema dei partiti e della sua attitudine rappresentativa⁴⁷, che ha messo a dura prova la persistente vigenza del sistema parlamentare. Pur nelle diversità di contesto, nelle esperienze storiche dei governi tecnici, è dato registrare delle invarianti⁴⁸ che le collocano, in qualche misura, ai confini del modello costituzionale della forma di governo: la derivazione presidenziale più che parlamentare del gabinetto, la vasta e trasversale maggioranza parlamentare, la provenienza non parlamentare di tutti o parte dei ministri e in particolare del presidente del Consiglio, il mandato limitato del gabinetto, sia in termini temporali che di programma di governo.

Nelle richiamate vicende, non può certo sostenersi che le regole costituzionali sulla formazione del Governo siano state violate: in ambo i casi, il presidente del Consiglio è stato nominato, all'esito delle consultazioni, dal presidente della Repubblica, che, su proposta del primo, ha nominato i ministri; di seguito, il Governo si è presentato alle Camere, chiedendone e ottenendone la fiducia, votata per appello nominale. Così, gli artt. 92, comma 2 e 94, commi 2 e 3 Cost., nonché le consuetudini che li legano e ne consentono la concreta applicatività⁴⁹, sono stati formalmente rispettati. Con essi – si è sostenuto – è stata sempre rispettata «la “grande regola” della forma di governo parlamentare, [...] quella della necessità della fiducia delle due Camere nei confronti di ogni governo, per cui [...] non vi è molto spazio per porre in dubbio la conformità a Costituzione di un determinato governo e del suo processo di formazione, a

⁴⁵ Sul punto v. G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo*, cit., p. 387 ss.; e, più ampiamente, M. FERRARA, *Capo dello Stato*, cit., spec. p. 85 ss.

⁴⁶ G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, n. 2, 2020, p. 936 ss.; R. BORRELLO, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos*, n. 2, 2020.

⁴⁷ Su questa connessione, *ex multis* G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017.

⁴⁸ Su questi caratteri A. PIERINI, *I Governi tecnici in Italia*, in M. VOLPI, (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 43 ss.

⁴⁹ Sul legame funzionale fra norme scritte e consuetudinarie in materia di formazione del Governo v., per tutti, G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1994.

prescindere dalla sua natura più o meno “tecnica” o “politica”⁵⁰. D’altra parte – si è scritto –, in tal guisa «il ruolo di assoluta preminenza, che la Costituzione riconosce al Parlamento, al momento del conferimento della fiducia, si trasforma in mero atto di ratifica di decisioni adottate in altri luoghi»⁵¹.

Le due autorevoli opinioni occupano, in qualche misura, gli estremi del ventaglio di interpretazioni plausibili sul punto, poiché l’una ridimensiona la connessione fra partiti e Camere e il passaggio parlamentare della fiducia a un minimale *check* procedurale, mentre l’altra riferisce di un autentico “strappo” alla forma di governo delineata in Costituzione. Pur assai distanti, tuttavia, concordano sull’efficacia condizionante del vincolo esterno proveniente dall’Ue, sebbene, nell’un caso, se ne parli in termini di corretta integrazione dei due ordinamenti, dunque dei relativi assetti istituzionali e *agenda setting* lungo un processo unitario di fissazione dell’indirizzo politico euro-nazionale⁵², nell’altro, per segnalare il delinarsi di un modello discendente di legittimazione e di un parlamentarismo “algido”, in quanto arroccato sulla «applicazione plastica delle regole poste in Costituzione» che oblitera «Il ruolo dei partiti politici nella forma di governo parlamentare fondativo della democrazia di massa»⁵³.

La combinazione fra emergenza (che oramai è opportuno declinare al plurale) e la latente crisi di rappresentatività dei partiti di cui si è detto sopra, hanno contraddistinto non solo – a mo’ di acuzie – le esperienze dei governi Monti e Draghi, ma, invece, cronicamente, l’intero decennio cinto dai due gabinetti tecnici. In effetti, è nelle elezioni politiche del 2013, dunque quelle successive alla caduta del governo Monti, che le convenzioni proprie della cd. seconda Repubblica hanno subito una battuta di arresto: la presenza di un soggetto politico dichiaratamente anti-*establishment*, alternativo a entrambi gli schieramenti tradizionali, in grado di accumulare significativo consenso elettorale, ha impedito la formazione di un governo da parte della coalizione che aveva primeggiato nelle elezioni, poiché priva di maggioranza al Senato e, in ragione dell’iniziale indisponibilità del Movimento 5 stelle a qualsiasi alleanza, condotto alla formazione di un gabinetto cd. di larghe intese, con un incisivo ruolo del presidente Napolitano e da questi invitato a realizzare significative riforme istituzionali.

Il decennio in questione, poi, ha visto esperienze di governo diversificate, nonché, rispetto alle prassi cui il sistema italiano è sempre stato accostumato, peculiari: il governo Renzi, sorto in modo inedito per via dell’acquisita *leadership* di partito, sulla falsariga del (molto diverso) modello britannico, che del presidente

⁵⁰ N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in questa Rivista, n. 8, 2021, p. 147.

⁵¹ A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 1, 2021, p. III.

⁵² N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in questa Rivista – Paper, 15 febbraio 2023.

⁵³ A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, p. 306.

del Consiglio faceva il *pivot* della forma di governo⁵⁴; il governo Conte I, sorto per via della stipula di un inconsueto “contratto di governo” che assegnava al presidente del Consiglio un ruolo marginale rispetto a quello dei leader dei partiti della maggioranza⁵⁵. Più in generale, mentre la legislatura XVII, pur caotica, ha visto succedersi gabinetti costruiti attorno al Partito democratico, variamente ma stabilmente supportato da formazioni di centro e centrodestra, la legislatura XVIII ha invece registrato alleanze rapsodiche fra il Movimento 5 stelle – sempre parte della coalizione di governo in quanto partito di maggioranza relativa – e (quasi tutti) gli altri partiti dell’arco parlamentare.

Con riferimento a quest’ultima circostanza, si è fatto notare in dottrina che, per l’intera legislatura, con le dovute dissomiglianze, la formazione degli esecutivi è stata guidata dalla governabilità a tutti i costi da ricercare in Parlamento», con ciò «mortificando gli elettori, che si sono trovati, a partire dal Conte 1, dinanzi ad un Governo sostenuto da maggioranze, ben lontane dagli intenti elettorali e dai progetti originari delle forze politiche in campo».

In altri termini, la (dis)connessione fra elettorato, partiti, loro proiezioni parlamentari e formazione degli esecutivi avrebbe riguardato non solo i governi Monti e Draghi, ma anche i gabinetti sicuramente non tecnici – quantunque presieduti da personalità non provenienti dal Parlamento – del periodo in commento. Anzi, può dirsi che il distacco dal momento elettorale abbia riguardato massimamente i gabinetti politici, poiché il governo tecnico (si condivida o meno la legittimità od opportunità del ricorso a siffatta formula), è di necessità separato dal circuito elettorale-rappresentativo e, perciò, dal personale partitico-parlamentare, poiché viene, per definizione, chiamato “per governare” e non certo “per rappresentare”.

Si badi, però, che trattando della (dis)connessione fra elezioni e formazione del Governo, non si vuole far riferimento all’attribuzione alle elezioni politiche di una funzione elettiva dell’esecutivo, del resto non

⁵⁴ M. LAZAR, *Matteo Renzi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit., versione e-book; S. FABBRINI, M. LAZAR, *La leadership di Renzi tra partito e governo*, in M. CARBONE, S. PIATTONI (a cura di), *Politica in Italia: I fatti dell’anno e le interpretazioni*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 49 ss. In particolare, per un’analisi costituzionalistica sul modello britannico di ispirazione, v. R. CHERCHI, *L’esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del governo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, p. 135 ss.

⁵⁵ Nel senso della distonia (o persino anomalia) del processo di formazione del governo Conte I è la dottrina largamente maggioritaria: con diversi argomenti v. A. D’ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, p. 685 ss.; G. DI COSIMO, *Chi guiderà il governo presieduto dal professor Conte?*, in *Lacostituzione.info*, 25 maggio 2018; E. DE MARCO, *Qualche considerazione sul “Governo del cambiamento”. “Terza Repubblica” o ritorno al passato?*, in questa Rivista, n. 4, 2019; A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta online*, n. 3, 2019; M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018. Per la posizione minoritaria sia consentito rinviare a L. DELL’ATTI, *Ritorno al futuro? Punti fermi e prospettive nel sistema elettorale italiano*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 1, 2020, p. 505 ss., ove si sostiene che le vicende in commento abbiamo attestato un estemporaneo momento di ritorno alla centralità dei partiti e, per estensione, del Parlamento, dopo una lunga fase di sovra-esposizione del presidente del Consiglio. Cfr. similmente C. LACAVA, *Forme e prassi dell’incarico*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit., versione e-book.

(ancora) prevista dalla Costituzione, bensì proprio alla dimensione pluralista e composita del momento elettorale, che, rinnovando la composizione delle Camere, ne rinnova l'attitudine rappresentativa e, dunque, la capacità dei partiti presenti in Parlamento di formulare accordi, i quali, filtrando e sintetizzando domande sociali provenienti dalle relative basi elettorali, siano in grado di sostenere esecutivi capaci di portare a termine gli obiettivi condensati nel patto di governo⁵⁶.

Si tratta, in altri termini, di leggere le disposizioni in commento con quelle, fondative della nostra Repubblica, che delineano l'essenza del modello costituzionale di democrazia. Il riferimento, dunque, non è solo – come correttamente ricordato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza 146 del 2024 – al ruolo dei partiti *ex art. 49 Cost* e a quello del Parlamento *ex artt. 67 e 70 Cost*, ma alla connessione fra questi e il principio democratico di cui all'art. 1⁵⁷, a quello di eguaglianza di cui all'art. 3⁵⁸, la cui lettura combinata consente di uscire dalla fredda applicazione delle disposizioni, che può divenire pretestuosa, per cogliere dei significati più complessi, profondi, ma non per questo meno precettivi⁵⁹.

4. Emergenze, urgenza e sistema delle fonti: governabilità come efficienza decisionale nell'inversione dei rapporti fra Parlamento e Governo

Il vincolo *ab externo* derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ha condizionato non solo le scelte relative al profilo strutturale dei governi, scansando il più a lungo possibile il ricorso allo scioglimento anticipato, ma, in buona misura, anche il contenuto dell'agenda di governo. È di tutta evidenza, con riguardo ai governi guidati da Monti e Draghi, che la formazione di un gabinetto tecnico presieduto da personalità di sicuro prestigio internazionale e interno serviva non solo ad assicurare un nuovo esecutivo (quale che fosse) ma a garantire l'aderenza dell'agenda di questo a determinate politiche

⁵⁶ Su tali questioni, necessariamente, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, spec. p. 228 ss. In particolare, sul programma di governo nelle relazioni fra i due organi v. A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1989.

⁵⁷ Cfr. per esempio C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 22 ss., secondo cui il principio democratico-sovrano che inaugura la Carta impone, nei modi previsti da questa, la partecipazione del popolo alla formazione dell'indirizzo politico governativo.

⁵⁸ Su questa connessione essenziale di recente v. A. RUGGERI, *I parametri delle dinamiche della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, p. 228, secondo cui i principi fondamentali rappresentano il parametro cui «avere riguardo al fine di stabilire quali dinamiche [della forma di governo] si svolgono in modo conforme al modello e quali di contro vi si discostano e persino adesso frontalmente si contrappongono».

⁵⁹ È nota la fortunata ricostruzione di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., che mette in connessione il principio di pari dignità sociale di cui all'art. 3 Cost. con la libertà di associarsi in partiti di cui all'art. 49 Cost. per assumere l'esistenza di un principio di parità fra le visioni politico-programmatiche dei partiti, sintetizzate, filtrate o escluse per via dell'accordo di coalizione – in ragione della non cittadinanza del principio maggioritario nel sistema costituzionale – ai fini della composizione del gabinetto. In tal guisa, le disposizioni di principio e quelle relative ai diritti forniscono sostanza alle disposizioni procedurali come le regole sulla fiducia parlamentare *ex art. 94 Cost.* e sui poteri direttivi del presidente del Consiglio *ex art. 95 Cost.* Similmente, con una peculiare attenzione al ruolo del capo dell'esecutivo, v. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 153 ss.

di matrice europea⁶⁰, garantita proprio dall'autorevolezza delle personalità chiamate a guidare l'esecutivo, derivante dall'aver ricoperto significativi ruoli nell'assetto istituzionale dell'Unione europea.

Questa osservazione richiama il legame fra governo tecnico ed emergenza, laddove la seconda è uno degli elementi distintivi (e in certa misura costitutivi) della formula del gabinetto istituzionale, la quale altera gli ordinari equilibri che reggono il circuito istituzionale lungo gli artt. 1, 48, 88, 92 e 94 Cost. in via eccezionale, proprio in ragione del fattore emergenziale.

Non è questa l'occasione per affrontare la tematica – piuttosto complessa soprattutto sul piano teorico – del rapporto fra emergenza, eccezione e diritto costituzionale. Occorre tuttavia ribadire, come diffusamente osservato nel corso dell'emergenza pandemica, che la nostra Costituzione italiana conosce un solo caso esplicito di alterazione degli equilibri costituzionali, tanto sul piano dei rapporti fra poteri che su quello della tutela dei diritti, entrambi profili che trovano ricaduta nell'art. 78 Cost., a mente del quale “Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari”. Questi, allora, attribuiscono all'esecutivo una posizione centrale nella gestione del fatto emergenziale massimo – tale poiché in grado di mettere a repentaglio l'integrità dello Stato – e, allo stesso tempo, fanno implicito ma chiaro riferimento al contenimento dei diritti che l'emergenza bellica dovesse eventualmente richiedere. È appena il caso di notare, sul punto, poiché questo scritto ha preso le mosse dalla rinnovata attenzione alla centralità costituzionale del Parlamento e della sua più propria funzione – quella legislativa –, che anche l'assetto costituzionale in materia di guerra è organizzato dal Costituente e interpretato dalla dottrina per ruotare attorno alla legge⁶¹.

⁶⁰ Le politiche di *asusterity* e contenimento della spesa e riforme strutturali per reagire alla congiuntura economica nel primo caso e le attività di implementazione e gestione – ma anche quelle connesse e preliminari di riforma – del Dispositivo per la ripresa e la resilienza nel secondo caso. Ma non è un dato estraneo alle prime esperienze di governo tecnico: S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit., p. 123 ss., collegano la formazione dei gabinetti Ciampi e Amato I alla stipula ed entrata in vigore dell'Atto unico europeo e del Trattato di Maastricht, fondamentali step del processo di integrazione europea.

⁶¹ Sebbene gli artt. 78 e 60, comma 2 Cost. non indichino la fonte da utilizzare per deliberare lo stato di guerra e, di seguito, conferire al Governo i poteri necessari, appare chiaro in dottrina che, attenendo i poteri in questione alla funzione legislativa, per via della collocazione sistematica della relativa disposizione, questi vadano conferiti con legge, la quale allora è chiamata a coprire anche la deliberazione dello stato di guerra, se contestuale: cfr. M. CAVINO, *Il governo della guerra*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2022, p. 753 ss.; e P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in E. GREPPI, P. CARNEVALE, K. ROUDIER (a cura di), *Il diritto della guerra e della pace*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 49 ss.

L'assenza di un esplicito statuto costituzionale dell'emergenza in generale, diversamente da altri ordinamenti costituzionali europei⁶², non impedisce certo di ricostruirlo per via interpretativa⁶³. Così, durante l'emergenza pandemica, in dottrina si delineò «uno statuto minimo dell'emergenza costituzionale in caso di crisi sanitaria nazionale, che stabilisce la centralità della funzione legislativa: la riserva rinforzata di legge prevista dalla Costituzione per stabilire limiti alla libertà di circolazione e di riunione e la riserva di legge che impone trattamenti sanitari obbligatori individuano nella legge, o in caso di urgenza, nell'atto avente forza di legge la fonte della compressione di tali libertà»⁶⁴.

Dall'interpretazione sistematica delle richiamate disposizioni – generali quanto specifiche – si può, in sintesi, desumere l'allerta che lo spirito della Costituzione eleva rispetto alle misure emergenziali, specialmente a quelle in grado di comprimere la tutela di diritti costituzionalmente garantiti, perciò ribadendo, più ancora che in tempi “ordinari”, la centralità della legge, o, quanto meno, del decreto legge, purché inteso come valvola di apertura dell'assetto delle fonti verso le esigenze di reazione normativa poste dai non meglio predeterminati “casi straordinari di necessità e urgenza”.

Ebbene, nel corso delle varie emergenze che si sono imposte all'attenzione degli esecutivi italiani, negli ultimi anni, questi hanno sempre fatto ricorso alla decretazione d'urgenza⁶⁵, suscitando, per l'effetto, polemiche politiche e, in qualche caso, finendo oggetto del sindacato della Corte costituzionale. Così, le più significative misure di *austerità* venivano assunte dal governo Monti coi decreti legge 201 del 2011 e 95 del 2012, persino utilizzati per riforme di ordine strutturale e di rilievo costituzionale e, perciò, censurati dalla Corte⁶⁶; il governo Conte II, oltre ad attivare i poteri d'ordinanza in materia di salute pubblica del ministro della salute previsti dalla legge 833 del 1978, prevedeva – con i decreti legge 6 e 19 del 2020 – poteri emergenziali *ad hoc* del presidente del Consiglio per adottare misure di contenimento

⁶² Così, per esempio, le costituzioni tedesca, francese e spagnola, per un'analisi comparata delle quali, nella materia *de qua*, v. P. PASSAGLIA, *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, Dossier della Corte costituzionale, marzo 2011, rinvenibile online. In Italia, *ex multis*, v. P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1988; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003; e, più di recente, anche per spunti problematizzanti sulla precedente dottrina, G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015; G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018; G. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

⁶³ Cfr., fra i molti, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 109 ss.

⁶⁴ M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020, p. 152, che a tal fine effettua una lettura combinata degli artt. 16, 17, 32, e 77 Cost.

⁶⁵ Anche con riferimento all'ampio ricorso alle fonti secondarie e al rapporto fra queste e il decreto legge, v. M. FRANCAVIGLIA, *Dal governo Monti al governo Draghi: l'evoluzione dei poteri normativi dell'esecutivo alla luce della tensione tra tecnica e politica*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive*, cit., p. 111 ss. Più in generale, sul tema, G. RIVOCCHI, *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*; e F. BILANCIA, *Il decreto-legge come strumento di attuazione del diritto UE dell'emergenza finanziaria. Riflessioni conclusive*, entrambi in R. CALVANO (a cura di), *“Legislazione governativa d'urgenza” e crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, risp. pp. 119 ss. e 219 ss.

⁶⁶ Cfr. Corte cost., sentenza 220 del 2013, su cui v. G. DICOSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*; e M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, entrambi in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2013, risp. pp. 1163 ss. e 1168 ss.

del contagio, sollevando diffuse critiche in dottrina circa la paventata attribuzione di una delega in bianco ai relativi decreti presidenziali, vagliata – ma negata – dalla Corte⁶⁷; il governo Draghi, per sorreggere il sostegno armato all’Ucraina, ha fatto ancora ricorso al decreto legge per dettare una disciplina ad *hoc*, in parte derogatoria della normativa d’ordine generale in materia, che rimette ad appositi decreti ministeriali la definizione in concreto del materiale militare oggetto di cessione, i quali sono stati sin qui secretati e comunicati al solo Copasir, non già alle Camere nella loro interezza o alle relative commissioni competenti per materia⁶⁸.

È, però, diffusa in dottrina l’osservazione circa l’avvenuta eterogenesi dei fini della decretazione d’urgenza da quelli chiaramente indicati all’art. 77 Cost.⁶⁹: per via della prassi applicativa posta in essere dagli operatori politici, il decreto legge è divenuto non solo uno strumento ordinario di legislazione, ma, di più, lo strumento privilegiato attraverso cui viene attuato il programma di governo⁷⁰ e, cioè, realizzato l’indirizzo politico concordato con le Camere al momento dell’ottenimento della fiducia iniziale. Nella letteratura di scienza politica, studiando la frequenza del ricorso alla decretazione d’urgenza a partire dal 1996, si è riscontrato un pressoché lineare incremento nell’uso dello strumento normativo in questione, e si è parlato di «Un fenomeno “innaturale”, sia per effetto di un divieto di [...] che ne avrebbe dovuto effettivamente limitare l’uso sistematico, sia per la retorica della razionalizzazione di un modello “maggioritario” che avrebbe dovuto naturalmente ribaltarne la logica emergenziale, consolidando invece

⁶⁷ Non è il caso di richiamare qui il vastissimo dibattito dottrinale sollevato, all’epoca, dalla questione, in cui è dato registrare la prevalenza dell’opinione critica. Invece, a commento della cennata pronuncia della Corte v. fra gli altri, M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in questa Rivista, n. 25, 2021, p. 81 ss.; e M. FRANCAVIGLIA, *Il sistema dei d.P.C.m. al vaglio della Corte costituzionale. Impressioni a prima lettura di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Diritti comparati*, 10 gennaio 2022. Oltre a questi profili, la gestione dell’emergenza sanitaria pose il diverso tema dell’abrogazione e sostituzione del decreto legge in attesa di conversione, su cui v. E. ROSSI, *Appunti sull’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successi decreti-legge (nell’emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. speciale, 2020, p. 653 ss. Non si trattava, tuttavia, di questione del tutto nuova: cfr. già P. CARNEVALE, *La sanatoria di un decreto-legge non decaduto, né convertito, bensì contestualmente abrogato e riprodotto, al cospetto della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 4779 ss.; A. RUGGERI, *A proposito di decreti-legge abrogati, “sanati” (ancorché non ancora decaduti...) da leggi non adottate ai sensi dell’art. 77, ult. c., cost. e, infine, sostanzialmente riprodotti da leggi comunque diverse da quelle di conversione (a margine di Corte cost. n. 443 del 2005)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006. Torna assai di recente sul tema D. CHINNI, *Di abuso in abuso. Sull’abrogare, sanare e riprodurre decreti-legge non ancora convertiti*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive*, cit., p. 3 ss.

⁶⁸ Si tratta del decreto legge 14 del 2022. Sulla vicenda v. G. PISTORIO, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2022; e M. MARAZZINI, *I poteri normativi del Governo nell’emergenza bellica in Ucraina. Alcuni spunti critici a partire dall’invio di aiuti militari e sulla loro secretazione*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive*, cit., p. 259 ss. Sulle relative implicazioni sulla forma di governo sia consentito rinviare a L. DELL’ATTI, *(Im)politica della guerra legittima. Considerazioni costituzionali a partire dal sostegno armato del Governo italiano all’Ucraina*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 1, 2023, p. 55 ss.

⁶⁹ In questi termini, di recente, ragiona G. BAROZZI REGGIANI, *La natura funzionalizzata della legge di conversione*, cit.

⁷⁰ Così M. MANETTI, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti legge conduce all’illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.

l'immagine di un “governo decidente” capace di mettere in atto un autentico programma di legislatura (o almeno un programma “a termine”) attraverso l'utilizzo di disegni di legge ordinari⁷¹.

Se questo tipo di analisi – utilmente e coerentemente col metodo empirico proprio di alcune branche di quella scienza – si appunta sul dato quantitativo, la costituzionalistica non può che, anche poggiandosi sui dati numerici, effettuare analisi qualitative circa il rapporto fra i precetti contenuti nell'art. 77 Cost. e relativa prassi applicativa, anche grazie alla vasta (ma non sempre lineare) produzione della giurisprudenza costituzionale.

Non è certo questa la sede per affrontare la questione relativa ai profili patologici che le ripetute e variegiate forme di abuso del decreto legge hanno, secondo amplissima dottrina, inferto ai delicati equilibri su cui si fonda una fonte peculiare come questa⁷². Occorre ribadire, però, che la frequenza del suo utilizzo e la combinazione con altri congegni messi a disposizione soprattutto dal diritto parlamentare (quali la questione di fiducia e il maxiemendamento⁷³), finiscono per alterare i rapporti fra fonti e, per estensione, fra gli organi dell'indirizzo politico⁷⁴, cosicché l'esecutivo, da soggetto promotore ed esecutore delle attività di indirizzo da realizzarsi prevalentemente tramite la legge del Parlamento, sia divenuto il vero “signore delle fonti”, relegando il secondo a un ruolo minimale di mera ratifica⁷⁵.

⁷¹ F. MARANGONI, L. VERZICHELLI, *Il governo decisore. Dal mito maggioritario al «banco di aggiustaggio»*, in questa Rivista, n. 28, 2020, p. 101. I dati sono raccolti nella fig. 3, p. 104. È interessante osservare che l'analisi degli Autori comincia dal 1996, anno della nota sentenza 360, ma anche inizio dei governi della cd. seconda Repubblica dopo la breve esperienza del governo Berlusconi I, presto terminata con la formazione di un governo tecnico. Per una più ampia analisi del fenomeno si rimanda a F. MARANGONI, *Provare a governare, cercando di sopravvivere: esecutivi e attività legislativa nella seconda repubblica*, Pisa University Press, Pisa, 2013.

⁷² Si tratta, come noto, di un campo oggetto di davvero copiosa produzione scientifica. Ci si limita perciò a rinviare ai più recenti lavori monografici sul tema: cfr. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; G. BERNABEI, *Carattere provvedimento della decretazione d'urgenza. L'amministrazione con forza di legge*, Cedam, Padova, 2017; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; G. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza*, cit.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Cacucci, Bari, 2022.

⁷³ Per l'ampia portata del tema si rinvia, di nuovo, alle opere monografiche in materia: v. G. PICIRRILI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008; e G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

⁷⁴ Sul legame riflessivo fra regolarità del rapporto fra fonti e tenuta della forma di governo costituzionale è tornata la Corte con la sentenza 146 del 2024 per cui v. *supra*. Per una corposa analisi di questo rapporto si rimanda ad A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, p. 509 ss.

⁷⁵ In questi specifici termini, per esempio, M. CARTABIA, *Il governo “signore delle fonti”*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, p. I ss.; e T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. MUSELLA (a cura di) *Il governo in Italia*, cit., p. 153 ss. Il problema, inoltre, si estende oltre il decreto legge, agli altri atti normativi primari e secondari del Governo, riguardando fenomeni quali l'apposizione della questione di fiducia sulla legge di delegazione, a sua volta contenente una delega cd. in bianco e le varie forme di sottrazione dei regolamenti governativi alle tutele di legge come nel caso dei “decreti di natura non regolamentare”. Anzi, in dottrina si è evidenziato che, diversamente dalla decretazione d'urgenza, su questi profili, l'attenzione della Corte non sia ancora sufficiente: cfr. G. SERGES, *Crisi della rappresentanza*, cit.

Queste dinamiche, tuttavia, dipendono anche dalla crisi di rappresentatività in cui il Parlamento e i suoi principali attori – vale a dire i partiti – sono avviluppati da anni, la quale viene in dottrina messa in connessione proprio con l’alterazione del sistema delle fonti costituzionali⁷⁶: lo s fibrarsi del rapporto fra partiti e basi elettorali e, nella specie, fra eletti ed elettori, nonché la composizione spuria e tatticistica delle coalizioni per prevalenti finalità elettorali propria delle esperienze della cd. seconda Repubblica hanno, nel tempo, dato vita a un corto circuito nei rapporti fra Parlamento e Governo: esso, «se da una parte, connota un esecutivo con difficoltà a governare la propria maggioranza, e quindi debole, per un altro aspetto indica un aumento della sua capacità, e pertanto della sua forza, di imporsi su un Parlamento che la maggiore frammentazione (insieme ad altri elementi, come la diffusa delegittimazione della classe parlamentare) ha reso più debole rispetto al passato»⁷⁷.

Allo stesso tempo, se, come detto a più riprese, le esigenze di governabilità prevalgono sovente su quelle di rappresentatività, per via della asserita necessaria adesione a una certa normativa europea, il Governo, per l’effetto, ne risulta sì rafforzato nei confronti del Parlamento, ma, invero, allo scopo di attuare a livello nazionale decisioni sovranazionali, in definitiva facendo proprio un indirizzo politico determinato *aliunde*⁷⁸.

5. Conclusioni. Governabilità e rappresentatività nel dibattito sulle riforme

Diverse e di vario tenore le valutazioni della dottrina circa le prestazioni della forma di governo delineata nella Costituzione del 1948, nel tempo variamente integrata dalla prassi politica e, si è visto, vieppiù condizionata *ab externo*. Un tema che torna, oggi, di attenzione mediatica per via della proposta governativa di riforma costituzionale che viaggia nei rami del Parlamento al momento in cui si scrive.

⁷⁶ G. SERGES, ult. cit.; e F. MEOLA, *Governare per decreto. sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019.

⁷⁷ C. DE MICHELI, *Parlamento e governo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2015, p. 107, corsivi dell’Autrice.

⁷⁸ F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 50 ss. Similmente M. FRANCAVIGLIA, *Dal governo Monti al governo Draghi*, cit., p. 134. L’esigenza di massima agibilità delle politiche unionali nell’*agenda setting* del Governo è divenuta talmente pervasiva da far ipotizzare in dottrina che l’implementazione del PNRR, valicando temporalmente almeno due legislature, avrebbe condizionato non solo le scelte d’indirizzo di esecutivi e Parlamenti diversi, ma perfino lo stesso elettorato, mettendo in discussione l’intero meccanismo democratico-rappresentativo che trova nel combinato disposto degli artt. 1, 48 e 88, comma 2. Cost. la valvola di sicurezza, vale a dire nel rinnovo della carica rappresentativa dell’intero assetto istituzionale. Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in questa Rivista, n. 1, 2022, p. VII: «Il PNRR influisce sulla stessa dinamica elettorale. Non è certamente vietato proporre politiche divergenti da quelle definite nel piano; tuttavia le forze politiche che lo facessero dovrebbero altresì essere disposte a pagare il costo, politico e finanziario, delle mancate risorse che, conseguentemente, alla luce dei meccanismi di modifica prima ricordati, arriverebbero in Italia». Sull’attitudine conformativa dell’indirizzo politico di governi e parlamenti v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?», in questa Rivista, n. 18, 2021, p. 235 ss.; e, in senso critico, F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 51 ss.*

Un'attenzione che, per inciso, richiama la costituzionalistica a svolgere con particolare prudenza il suo ruolo delicato, persuasivo in quanto tecnicamente autorevole, nei confronti dell'opinione pubblica⁷⁹ e, nell'eventualità che l'iter di revisione proceda nei termini dell'art. 138, comma 2 Cost., dell'elettorato.

In particolare, è diffusa, presso gli studiosi favorevoli all'intervento di riforma, la convinzione per cui le prestazioni della Carta del 1948 – in materia di forma di governo – sarebbero state da sempre piuttosto scarse: dominate dai partiti nel corso della cd. prima Repubblica e rimesse al caos di governi deboli, brevi e inefficienti, nella seconda. Tanto, in linea di massima, per via della voluta indeterminatezza della lettera costituzionale e della relativa rimessione ai partiti del gioco democratico, entrati in crisi i quali, in diversi modi e con diverse conseguenze, negli anni '90 e nuovamente di recente, il sistema è entrato in stallo, tanto da richiedere la “supplenza” del capo dello Stato e della Corte costituzionale⁸⁰.

Se ne trae che la soluzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio, rinvigorendo la legittimazione in entrata dell'esecutivo, e il meccanismo del *simul stabunt-simul cadent*, stabilizzando l'esecutivo in uscita, sarebbero di per sé in grado di rispondere a questi problemi, frattanto delineando un *unicum* sul piano comparato. Si tratta, in altri termini, di una soluzione di ingegneria istituzionale che, combinata col *favor* verso un sistema elettorale *majority assurance*, terrebbe assieme, in ottica funzionale, le diverse declinazioni dell'obiettivo governabilità commentate nei precedenti paragrafi, garantendone, infine, il perseguimento: la rigida stabilizzazione *ex lege* dell'esecutivo e della sua maggioranza parlamentare dovrebbe – di per sé se stessa – garantire loro la rapida adozione di misure pronte ed efficaci, anche in risposta alle emergenze del futuro e in coerenza con la partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali regionali⁸¹.

Presso la dottrina critica nei confronti della riforma, dal canto suo, non è tanto la singolarità sul piano comparato del cd. premierato elettivo a preoccupare, ma la sua difficile inquadrabilità nell'ambito della

⁷⁹ Importanti appunti sulla questione sono di S. STAIANO, *La regolazione della forma di governo nel contesto istituzionale*, in questa Rivista – Paper, 12 giugno 2023.

⁸⁰ Talché la nozione stessa di forma di governo si sarebbe allargata sino a ricomprendere gli organi di garanzia, protagonisti di un inedito (e dubbio) attivismo ai confini con l'indirizzo politico: così a più riprese A. RUGGERI, per esempio in *I parametri delle dinamiche della forma di governo*, cit.

⁸¹ Si tratta di un argomento abbastanza diffuso in dottrina, rispetto al quale, con tono alquanto critico, si è fatto notare trattarsi di «un'ipostatizzazione, che è una sorta di petizione di principio, senza spiegarne le ragioni»: così E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in questa Rivista – Paper, 7 giugno 2023, p. 3. L'Autore, in particolare, al di là della specifica formula istituzionale individuata nella proposta governativa, critica le soluzioni monocratizzanti, in quanto eccessivamente riduzionistiche nei confronti di una società vieppiù frammentata, diseguale, plurale e, perciò, tanto più bisognosa di una trama istituzionale di intermediazione dialettica. Sul punto, nell'ambito del medesimo dibattito, cfr. *contra* V. TONDI DELLA MURA, *Il neoparlamentarismo per una riforma di compromesso rispettosa della prassi politica*, in questa Rivista – Paper, 14 giugno 2023, pp. 4-5: «da società non è più segnata dalle fratture radicali derivanti dalla divisione di Yalta. Non sono più presenti le esigenze politiche e sociali che legittimarono gli istituti compromissori e consensuali di allora», sicché «Il modello di *Premier* debole risultante dal sistema di governo del '48 è commisurato a un mondo che non c'è più ed è inadeguato alle condizioni attuali. Esso dimostra lo scarto fra le esigenze di ieri e quelle di oggi».

forma di governo parlamentare⁸², ove, con questa formula, si fa riferimento non già a un modellino manualistico, ma alla combinazione di principi, relazioni e prassi accolte dalla Costituzione che ne delineano il modello di democrazia.

Se sembra impossibile rinvenire sistemi consimili sul piano del raffronto fra democrazie liberali di tipo parlamentare – salvo il frequente riferimento al breve, fallimentare e, comunque, diverso caso israeliano –, da più parti in dottrina viene, invece, effettuato un rimando alla logica che regge i sistemi di governo regionale e comunale. Sia da parte di chi – in senso favorevole – segnala che l’approvazione della riforma porterebbe coerenza con le formule maggioritarie territoriali, cui l’elettorato è da tempo abituato⁸³, sia da parte di chi – in senso critico – evidenzia le diversità di contesto e, di seguito, l’impossibilità di semplificare in tal guisa il sistema istituzionale nazionale⁸⁴.

Fuori da questo dibattito, la riferita comparazione⁸⁵ riporta un dato utile alla riflessione sugli equilibri sin qui svolta: osservando le prestazioni effettive dei sistemi territoriali incentrati, in particolare, sul *simul-simul*, si è segnalato che questo ha, in effetti, diffusamente assicurato il “governo di legislatura”, al prezzo,

⁸² Così, *ex multis*, C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura elettorale*; M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L’idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*; M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, “Italiani! Voi cosa volete fare?”*, tutti in *Diritto pubblico europeo – Rassegna Online*, n. 2, 2023, risp. pp. XXVI ss., XXIII ss. e XLVIII. *Contra* v. A.M. POGGI, *Le “virtù” del premierato*, cit., spec. p. 107 ss. secondo cui, invertendo i termini del ragionamento, la democrazia maggioritaria è il vero *core* del sistema parlamentare, mentre sarebbero le modalità pratiche di funzionamento della forma di governo italiana sin qui sperimentate ad allontanarsene. Più in generale, con diverse argomentazioni, per la compatibilità dell’elezione diretta del presidente del Consiglio con la forma di governo parlamentare v. fra gli altri G. CERRINA FERONI, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*; T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato elettivo*, nei Paper di questa Rivista, entrambi del 7 giugno 2023; nonché V. TONDI DELLA MURA, *Il neoparlamentarismo*, cit. Infine, favorevoli alla razionalizzazione della forma di governo mediante il rafforzamento del presidente del Consiglio, ma sconsigliando la strada dell’elezione diretta, nell’ambito del medesimo dibattito e nello stesso luogo, M. BELLETTI, *Riforme costituzionali per rafforzare l’esecutivo: qualche riflessione*; F. CLEMENTI, *Per un’innovazione consapevole: rafforzare la premiership senza rigidità sistemiche*; E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa* (quest’ultima solo segnalando che l’elezione diretta richiederebbe una più ampia – e perciò meno percorribile – riforma organica).

⁸³ In questo specifico senso T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, p. XX, secondo cui, in caso di referendum *ex art* 138 Cost., verrà posta agli elettori «una domanda chiara e semplice: vuoi tu cittadino eleggere il capo del governo nazionale, così come eleggi, da trenta anni, il capo del governo comunale e regionale?».

⁸⁴ Cfr. per esempio G. DI COSIMO, *Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2021, p. 110, che, pur guardando con favore le prestazioni del sistema regionale, osserva: «Ciò non significa che ne sia raccomandabile la trasposizione al livello statale. Infatti il modello neoparlamentare [...] indebolirebbe ulteriormente il Parlamento già provato dalle prassi evolutive della forma di governo parlamentare che ne hanno alterato gli equilibri a favore dell’esecutivo. Senza dire che il capo del Governo eletto direttamente sarebbe in grado di condizionare le regole che ne delimitano il potere, mentre i poteri dei presidenti regionali sono definiti da regole statali che non sono nella loro disponibilità». Del resto, secondo M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 576, a livello regionale e locale non si può neppure parlare di forma di governo.

⁸⁵ Per questa comparazione e una ulteriore comparazione fra sistemi di governo nazionale e autonomici in Spagna sia consentito rinviare al recentissimo L. DELL’ATTI, P. MELCHIORRE, *Su alcuni tratti distintivi delle forme di governo in Spagna e Italia. Sistemi nazionali e regionali a confronto alla luce della recente ipotesi del c.d. premierato elettivo*, in *Italian papers on federalism*, n. 3, 2024, p. 86 ss.

tuttavia, della completa «inversione del rapporto di derivazione tra gli organi» e, dunque, del «superamento di qualunque rapporto di fiducia tra i medesimi, alterando la funzione di indirizzo politico e la stessa logica della rappresentanza». A livello regionale, in effetti, il *simul-simul* ha una «formulazione tanto estesa da comprendere fra le ragioni del travolgimento dell'intero apparato “governante” delle Regioni cause “naturali”, del tutto indipendenti dal rapporto fra gli organi politici dell'ente e dalla stessa volontà umana, come la morte»⁸⁶. Oltre questi casi estremi – ma in astratto pur sempre ipotizzabili – ciò che conta è che la combinazione fra elezione diretta del vertice esecutivo, premio di maggioranza e *simul-simul*, ha comportato una decisa personalizzazione dei circuiti politici territoriali⁸⁷.

Potrebbe dirsi che, in effetti, la coloritura leaderistica dei sistemi democratici contraddistingue diversi ordinamenti occidentali, non solo per via del processo di personalizzazione dei partiti, della politica, e, dunque, dei sistemi di governo, ma anche per la dilagante deriva populista che diffusamente mette in discussione la tenuta delle istanze classiche della democrazia rappresentativa⁸⁸. Tant'è, che di recente, autorevole dottrina ha segnato una linea di demarcazione fra Costituzione, che è «compromesso, originario tra le forze fondative, e poi rinnovato nella competizione-composizione pluralista», e populismo, che «invece concepisce il popolo come entità indifferenziata, chiusa in se stessa [...], cui restituire il potere, tutto il potere, attraverso l'opera di *leader* direttamente investiti di poteri monocratici ai più alti livelli istituzionali»⁸⁹.

Torna, insomma, il delicato rapporto fra rappresentatività e governabilità che ha, sin qui, attraversato le riflessioni compendiate in questo scritto. Un rapporto che, nel rigido schematismo della proposta di riforma, diventa tensione e, infine, risulta invertito: mentre si cerca di garantire al Governo prospettive di stabilità che superino la media della durata degli esecutivi italiani, si riversa sul suo vertice un surplus di legittimazione elettorale che gli attribuisce una diretta carica rappresentativa, naturalmente, trattandosi di un organo monocratico, di tipo immediato e in qualche misura plebiscitario.

Ora, se la dimensione plebiscitaria non è di per sé a-democratica, poiché convive pressoché in qualunque sistema democratico, per definizione, con quella rappresentativa⁹⁰, d'altra parte, i principali problemi

⁸⁶ L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2004, p. 920.

⁸⁷ A tal proposito, in ottica prospettiva con riferimento alla proposta governativa, secondo D. TEGA, in *Un decalogo di temi*, cit., p. 572: «per conseguire i propri obiettivi la riforma scommette tutto sul senso di responsabilità e coerenza di una singola persona, in un contesto in cui il rapporto fiduciario continua a legare assemblee legislative e vertice dell'esecutivo».

⁸⁸ In generale, sulla relazione tra deriva populista e crisi della rappresentanza si rimanda, v. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 61 ss.

⁸⁹ S. STAIANO, *Sulle culture politiche alla Costituente*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024, p. 101.

⁹⁰ Classico il riferimento a E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, L. CIAURRO, C. FORTE (a cura di), Giappichelli, Torino, 1994; più di recente, sul punto, M. DOGLIANI, F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*,

legati all'instabilità di esecutivi, maggioranze e loro agende di governo sembrano, specie nel contesto italiano dell'ultimo decennio, derivare dal basso, più che dall'alto. Si può dire, in altri termini, che ad assicurare stabilità al sistema siano stati, in diversi tempi, i partiti, nella complessità di un sistema di democrazia fortemente intermediata, costruita dalla necessità di formare, curare e, se del caso, rimodellare l'accordo fra essi, operante, con diverse latitudini, tanto in Parlamento quanto in Consiglio dei ministri.

La governabilità del sistema, cioè, è stata a lungo garantita dalla sua intrinseca rappresentatività, di modo che non si tratti di poli opposti di una tensione conflittuale, ma di due grandezze di rilievo costituzionale che, in un assetto equilibrato dei poteri, non possono che dialogare fra loro.

Perciò, in risposta alla crisi dell'attitudine rappresentativa dei partiti (e del sistema nel suo complesso) sarebbe opportuno, anzitutto, mantenere i relativi profili di disfunzione attraverso una serie di interventi normativi che si incarichino di riallacciare alcuni nodi della rappresentanza, viepiù allentati: una riforma elettorale che, prima di assicurare la maggioranza alla coalizione che "vince" le elezioni, si preoccupi di assicurare la conoscibilità e controllabilità dell'esito del voto e di garantire, senza esasperarlo, il vitale pluralismo del sistema partitico italiano; una riforma dei regolamenti parlamentari che limiti il transfughismo parlamentare, di modo da garantire che la composizione dei gruppi parlamentari resti il più possibile pedissequa all'espressione elettorale; una tanto attesa legge sui partiti che declini il "metodo democratico" di cui all'art. 49 Cost. in senso sostanziale, vale a dire rivolto alle procedure decisionali interne al partito, pur salvaguardando il loro necessario affrancarsi da controlli governativi⁹¹.

O, comunque, ove si ritenga utile intervenire sul vertice del sistema democratico-istituzionale, cioè il presidente del Consiglio, per «consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione» e «per dare appoggio e continuità al mandato democratico»⁹², sarebbe forse opportuno farlo parallelamente ad altri interventi di riforma che, mentre stabilizzano l'esecutivo e ne rafforzano il capo, restituiscono responsabilità e autorevolezza al Parlamento; o che, mentre efficientano i procedimenti legislativi, contengano pure le possibilità di abuso degli atti governativi e riconoscano un esplicito ruolo alle minoranze parlamentari.

in *Rivista AIC*, n. 2, 2013. Nei diversi termini del raffronto fra democrazia mediata e immediata, tradizionale il rinvio a M. DUVERGER, *La sesta Repubblica ed il regime presidenziale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962; cfr. più di recente V. PAZÉ, *Designare il capo del vascello o distribuire le carte? Due modelli di democrazia*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2016, p. 36 ss. Ancora, per la distinzione fra "democrazia di autorizzazione" e "democrazia di esercizio" in prospettiva sociologica v. P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, Parigi, 2015, spec. p. 20 ss.

⁹¹ Così nuovamente, di recente, S. STAIANO, *La regolazione della forma di governo*, cit.; R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo*, cit.; A.M. NICO, *Alcuni possibili correttivi della forma di governo*, cit.

⁹² Così si esprime la relazione di accompagnamento al disegno governativo con specifico riferimento ai suoi obiettivi: cfr. *supra*.



Insomma, per conservare equilibrio nel difficile rapporto fra governabilità e rappresentatività, forse andrebbe ripensata proprio la portata “minimale” della riforma di cui si è detto, per rimodellare, lungo la medesima scala di proporzionalità attualmente vigente, l’intera trama della forma di governo.