



EDITORIALE – 9 OTTOBRE 2024

Fino a che punto possono tenersi  
distinte le vicende della forma di  
governo da quelle della forma di Stato?

di Antonio Ruggeri  
Professore emerito di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Messina



# Fino a che punto possono tenersi distinte le vicende della forma di governo da quelle della forma di Stato?\*

**di Antonio Ruggeri**

Professore emerito di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Messina

**Sommario:** 1. *La parte e il tutto*, ovvero il modo con cui la forma di governo si pone in rapporto con la forma di Stato e l'incidenza esercitata dalle emergenze sui loro più salienti sviluppi. 2. Cenni alle più rilevanti esperienze della forma di governo e della forma di Stato, con specifico riguardo alla tendenza allo scostamento delle stesse dal modello costituzionale. 3. Le maggiori espressioni delle regolarità della politica e l'incidenza da esse esercitata a carico della forma di governo e della forma di Stato.

## **1. *La parte e il tutto*, ovvero il modo con cui la forma di governo si pone in rapporto con la forma di Stato e l'incidenza esercitata dalle emergenze sui loro più salienti sviluppi**

Usualmente forma di governo e forma di Stato si considerano schemi teorici distinti in quanto riferiti a “cose” parimenti distinte. Forse, un tempo questa comune credenza aveva una sua giustificazione; a me, tuttavia, sembra che, anche alla luce di recenti vicende che hanno segnato (e seguitano a segnare) a fondo le dinamiche istituzionali ed ordinamentali, il quadro complessivo si presenti unitario: come ciò che si ha quando, utilizzando ottiche intercambiabili applicate ad una macchina fotografica, si mette a fuoco ora una sola parte del quadro stesso ed ora tutto ciò che si ha davanti agli occhi dell'operatore, ferma appunto restando l'unicità dell'oggetto ritratto.

Ricorro ad una metafora per chiarire meglio il mio pensiero, utilizzando l'immagine dell'*iceberg*. La forma di governo, infatti, in quanto riferita – secondo una veduta, come si sa, assai risalente<sup>1</sup> – al modo con cui si connotano le relazioni tra gli organi di vertice dell'ente di volta in volta considerato (lo Stato, la Regione o altro ente territoriale, come pure *extra moenia*, l'Unione europea, ecc.), è solo la punta maggiormente appariscente dell'ordinamento, al pari di un *iceberg* che si mostri solo nella sua parte sovrastante le acque

---

\* Intervento al Seminario italo-spagnolo su *La Costituzione al tempo delle transizioni*, Università Parthenope di Napoli 2-4 ottobre 2024, alla cui data lo stesso è aggiornato in attesa della pubblicazione degli atti. Gli scritti dei quali non è indicata la sede di pubblicazione si intendono riferiti a contributi illustrati nel corso dei nostri lavori, in specie nella sessione da me presieduta, dei quali ho tenuto presenti i *papers* resi disponibili alla vigilia del Seminario. Avverto, infine, che sono circoscritti all'essenziale ulteriori richiami di lett. unicamente al fine di dare un minimo supporto agli argomenti esposti nel testo.

<sup>1</sup> Indicazioni possono aversi dalle note voci di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX (1970), 638 ss., e M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Ann.*, III (2010), 538 ss.

che – com'è chiaro – non risulta slegata dalla montagna sommersa che la sorregge e che ne dà, appunto, la complessiva conformazione.

D'altro canto, laddove ci si immerga e si osservi la parte sottostante, ancora una volta si avrebbe una rappresentazione monca se non comprensiva anche di ciò che fuoriesce dall'acqua. Le due parti, insomma, non possono fare a meno l'una dell'altra e solo considerate nell'insieme da tutte composte hanno un loro senso complessivo.

Non è, poi, senza significato il contesto in cui la montagna si situa e muove. Le condizioni del mare, i venti e quant'altro entra a comporre quelle che gli studiosi di fisica chiamano le condizioni a contorno giocano un ruolo non secondario nel modo di essere e di divenire dell'*iceberg*.

Fuor di metafora, si pensi, per fare ora riferimento a concetti evocati già nel titolo dato ai nostri lavori, all'incidenza esercitata da transizioni ed emergenze nel complessivo andamento delle vicende istituzionali ed ordinamentali<sup>2</sup> e, con esse, da tecnici e scienziati chiamati dalle esperienze in parola a svolgere un ruolo di prima grandezza allo scopo di far fronte in modo adeguato ai gravosi problemi creati dalle congiunture in atto, in ispecie da quelle di esse che evocano in campo conoscenze e sollecitano soluzioni che solo gli esperti sono in grado di dare<sup>3</sup>.

Va, preliminarmente, tenuto presente che tra le esperienze suddette a volte si danno mutue implicazioni, altre volte, di contro, si presentano indipendenti le une dalle altre. Talora, infatti, le transizioni nascono dalle emergenze che, non riuscendo più a contenersi, secondo la loro originaria e genuina vocazione, entro un lasso temporale ora più ed ora meno lungo e tuttavia pur sempre circoscritto, finiscono con il radicarsi nel terreno sociale ed ordinamentale, commutandosi in buona sostanza in “fatti” endemici. Si ponga mente, ad es., alla c.d. emergenza climatica che, poi, a sua volta può dar vita ovvero alimento ad altre emergenze, quale quella migratoria che, in fondo, è una *species* della prima<sup>4</sup>. Ormai, credo che non si possa più revocare in dubbio da alcuno che sia in corso di svolgimento (e, per taluni aspetti, sia già

---

<sup>2</sup> Su ciò, part., P. GIOVARRUSCIO, *Emergenza, transizioni costituzionali e forma di governo*. Delle transizioni hanno specificamente trattato A. SPADARO, *La “transizione” costituzionale: ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione*, a cura dello stesso S., Giappichelli, Torino 2000, 17 ss. e, più di recente, V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 3/2014, 1° agosto 2014, 1 ss., con ricco corredo di richiami bibl., nonché, ora, F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024.

Tornerò a dire delle vicende in parola, il cui rilievo appare essere viepiù considerevole, anche sul finire di queste notazioni.

<sup>3</sup> Ad oggi purtroppo indebitamente trascurato è lo studio dei rapporti intercorrenti tra le dinamiche istituzionali ed ordinamentali per un verso, la scienza e la tecnologia per un altro, Mi parrebbe urgente tentare di porvi rimedio, colmando, per quanto possibile questa lacuna.

<sup>4</sup> Se n'è, ancora da ultimo, discusso in occasione delle Giornate italo-spagnolo-brasiliane di diritto costituzionale su *Ambiente e sostenibilità*, svoltesi a Savellettri di Fasano il 27 e 28 settembre 2024. Si è, *ivi*, soffermato specificamente sui migranti climatici P. COSTANZO, *Aspetti e problemi giuridici delle migrazioni climatiche*, in *paper*.

pervenuto a maturazione) un vero e proprio passaggio – una transizione, appunto – da un certo contesto ambientale ad un altro<sup>5</sup>.

Come si diceva, però, possono altresì darsi transizioni indipendenti da emergenze, quale quella che si è avuta con il transito dallo Stato accentrato ad uno decentrato e fondato sulle autonomie territoriali, spec. regionali, come pure, all'opposto, emergenze indipendenti da transizioni (ad es., quella terroristica registratasi negli anni bui in cui imperversava il brigatismo rosso).

## **2. Cenni alle più rilevanti esperienze della forma di governo e della forma di Stato, con specifico riguardo alla tendenza allo scostamento delle stesse dal modello costituzionale**

Venendo ora a dire di alcune delle più rilevanti vicende della forma di governo, con particolare riguardo ai connotati da queste esibiti nel tempo a noi più vicino<sup>6</sup>, due a mia opinione sono i tratti maggiormente marcati sui quali giova appuntare maggiormente l'attenzione, l'uno specificamente attinente al versante delle regole istituzionali, l'altro a quello delle regolarità della politica.

Com'è chiaro, anche alla luce delle notazioni iniziali sopra svolte, se ne può fare oggetto di separata considerazione unicamente per chiarezza espositiva, fermo restando che i tratti stessi si presentano reciprocamente intrecciati in modo fitto e che solo con il costo di una palese forzatura se ne può avere la separazione. D'altro canto, come si vedrà, la conformazione dei tratti in parola si radica e giustifica in talune tendenze assai marcate di cui si ha riscontro in seno al corpo sociale: a riprova, appunto, del fatto

---

<sup>5</sup> Un cenno ai concetti ora evocati nel testo può, volendo, vedersi nel mio contributo alle Giornate sopra citt., dal titolo *La salvaguardia dell'ambiente, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 3/2024, 30 settembre 2024, 50 ss.

<sup>6</sup> Utili indicazioni possono al riguardo aversi dai contributi al convegno AIC su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023, molti dei quali sono consultabili nel sito *on line* dell'Associazione, nonché da D. BRUNO, *La forma di governo alla prova delle emergenze. Itinerari di ricerca a partire dalla vicenda pandemica e bellica*, in *Nomos* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2/2024, 28 giugno 2024. Se si vuole, può inoltre vedersi quanto se ne dice in A. MORELLI - A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024.

Le c.d. “modifiche tacite” della Costituzione hanno costituito – come si sa – *ab antiquo* oggetto di studio da varie angolazioni e con parimenti vari esiti teorico-ricostruttivi. Ciò che è certo è che le stesse sono, per un verso, agevolate da fatti di contesto di particolare rilievo e, per un altro, dalla strutturale opacità e – come suol dirsi – elasticità (e, in più punti, vera e propria ambiguità) degli enunciati costituzionali, specie di quelli dotati della maggiore apertura semantica. Sta in ciò, d'altronde, la causa prima del “moto” incessante – come l'ha chiamato un'accreditata dottrina [M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2013, 1° marzo 2013] che attraversa e connota la struttura degli enunciati stessi e dell'intera Carta che li contiene. V., inoltre, in tema, utilmente A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss., e, dello stesso, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quad. cost.* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 9/2018, 17 settembre 2018, nonché l'intervento, già richiamato, di P. GIOVARRUSCIO.

Faccio, infine, notare di passaggio che delle modifiche in parola perlopiù si discorre con riferimento alla parte organizzativa (e, segnatamente, appunto ai disposti caratterizzanti la forma di governo), assai meno – a mia opinione, stranamente – i in relazione alla parte sostantiva ed agli stessi principi fondamentali; e sarebbe interessante chiedersi perché.

che le vicende istituzionali non sono altro che una parte, di certo la più vistosa delle vicende ordinamentali, il cui modo di essere e di divenire si qualifica ed apprezza unicamente attraverso uno scavo paziente e non poco faticoso operato nella struttura del corpo sociale, al fine di portarne ad emersione le più marcate e qualificanti espressioni.

Per il primo aspetto, da molti fatti di particolare rilievo è dato cogliere una irrefrenabile vocazione alla concentrazione del potere, specie in sedi istituzionali ristrette, a partire ovviamente dal Governo (e, *mutatis mutandis*, in organi a questo analoghi con riferimento ad enti diversi dallo Stato), nel mentre in uno stato di vistosa sofferenza versa l'organo che sempre più stancamente seguita a dare il nome alla forma di governo<sup>7</sup>. Non a caso, poi, in seno al Governo stesso è soprattutto il Presidente del Consiglio<sup>8</sup> a proporsi sempre di più quale la figura istituzionale volta ad attrarre a sé compiti viepiù crescenti al cui adempimento nondimeno assai di rado si accompagnano le conseguenti responsabilità. Una questione, questa, di cruciale rilievo sol che si pensi che la sostanziale mancanza di responsabilità politica ridonda immediatamente in un palese pregiudizio per il valore democratico, per il modo con cui si incarna ed invero per il tramite della rappresentanza politica. Ed è una buona volta da chiedersi quali siano le cause della sostanziale disattivazione dei meccanismi che regolano le espressioni della responsabilità in parola e se e come si possa porre almeno in parte rimedio a questo stato di cose.

Ad ogni buon conto, se si guarda ad alcune delle più marcate tendenze di cui si ha riscontro al piano istituzionale, parrebbe di potersi condividere quel diffuso sentire che vede viepiù radicarsi nell'esperienza un orientamento volto all'affermazione di una “*presidenzializzazione di fatto*” delle pratiche di governo e della forma di cui esse si rivestono e che ne dà la qualificazione: un *trend*, questo, che peraltro trae sostegno e alimento dalle plurime ed ingravescenti emergenze che segnano a fondo il confuso tempo presente. La sofferta esperienza della pandemia da covid-19 ne ha dato una eloquente testimonianza, con effetti di considerevole rilievo al piano delle dinamiche della normazione e delle relazioni istituzionali: assai

---

<sup>7</sup> Ha di recente fatto il punto sul modo di essere e di operare del Parlamento F. FABRIZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, Il Mulino, Bologna 2024, che, in chiusura della sua indagine (127 ss.), si dichiara fiduciosa circa la possibilità che l'istituto parlamentare possa “salvarsi”, anche per effetto di oculate riforme istituzionali. Dal mio canto, in molti luoghi mi sono dichiarato dell'idea che tra regole costituzionali (ed istituzionali in genere) e regolarità della politica si diano mutue implicazioni e che, perciò, le stesse possono disporsi in un circolo ora virtuoso ed ora, però, vizioso; e non posso qui trattenermi, ancora una volta, dal rammentare che un autentico macigno pesa sull'auspicata ripresa di una non effimera vitalità non soltanto delle Camere ma dello stesso Governo, la cui collegialità è vistosamente in crisi, e che è dato dal degrado culturale del ceto politico, di cui dirò meglio a breve, senza peraltro trascurare i fattori di ordine istituzionale che concorrono a rendere viepiù problematico il risveglio delle Camere dal loro annoso letargo, per non dire dallo stato comatoso in cui – ahimè – versano, tra i quali i vincoli particolarmente pressanti provenienti *ab extra* (e, segnatamente, dall'Unione europea e dalla Comunità internazionale) che per la loro parte concorrono a dare sostegno ed alimento alla tendenza alla concentrazione del potere in sedi istituzionali ristrette, in specie in capo al Presidente del Consiglio, secondo quanto si è appena accennato e si tenterà di precisare ancora meglio a momenti.

<sup>8</sup> ... a riguardo del cui ruolo, v., di recente, L. DELL'ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, ESI, Napoli 2022.

istruttivo al riguardo è il ruolo giocato dai discussi decreti del Presidente del Consiglio<sup>9</sup>. Allo stesso tempo, è stata in cospicua misura incoraggiata l'adozione di pratiche sociali che – si faccia caso – seguitano a ripetersi pure una volta cessata la fase acuta dell'emergenza, giovandosi allo scopo di risorse e strumenti offerti dalla scienza e dalla tecnologia (si pensi, ad es., a quante ormai sono le attività che si svolgono a distanza, dal telelavoro alla telemedicina, ecc.); e sarebbe, per vero, opportuno studiare quale sia l'incidenza complessiva esercitata dallo sviluppo scientifico e tecnologico sulle dinamiche istituzionali ed ordinamentali, tentando perciò di stabilire quali espressioni di queste ultime ne siano in più rilevante misura orientate.

Ora, il sostanziale ribaltamento dell'ordine delle fonti avutosi per effetto del ricorso ai decreti in parola è, di tutta evidenza, una delle due facce di cui si compone la medaglia, disvelando per la sua parte la torsione registratasi al piano istituzionale<sup>10</sup>. Ed è chiaro che, una volta affermatosi un certo modo d'intendere e praticare il proprio ruolo da parte di questo o quell'organo di vertice, per effetto della spinta iniziale la macchina procede poi per forza d'inerzia, pur adattandosi atti e comportamenti a mutati contesti. Vengono, insomma, ad impiantarsi vere e proprie *consuetudini culturali* – come a me piace chiamarle – che alla bisogna possono convertirsi (e talora effettivamente si convertono) in vere e proprie consuetudini giuridiche *praeter* e – ahimè – anche *contra Constitutionem*.

Volendo ricorrere ad una pur schematica e semplificante rappresentazione di questo stato di cose, può dirsi che la nostra è, ancora al presente, una forma di governo parlamentare, sempre che si reputi al riguardo sufficiente il mero dato della permanente esistenza della relazione fiduciaria (cosa che – faccio qui notare solo di sfuggita – a me parrebbe comunque insufficiente, laddove al Parlamento non sia data, così come non è data, l'opportunità di giocare un ruolo di centrale rilievo in ordine alla direzione politica e nel corso delle vicende istituzionali in genere). Allo stesso tempo, però, è anche una forma tendente a “presidenzializzarsi”, nel senso sopra precisato, fatta cioè attenzione al ruolo viepiù marcato esercitato dal Presidente del Consiglio, senza peraltro far passare sotto silenzio il ruolo di non secondario rilievo esercitato dal Capo dello Stato, unitamente a quello – forse, ancora più vistoso – dell'altro organo

---

<sup>9</sup> ... dei quali hanno, tra gli altri, discorso L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, e, dello stesso, *Tra «disporre» e «provvedere». I dpcm pandemici al test di normatività*, in *Oss. fonti* ([www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)), 2/2022, 37 ss., e M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino 2022. Altre indicazioni in M.A. GLIATTA, *L'uso dei dPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in *Oss. fonti* ([www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)), 3/2021, 1191 ss.; C.A. CIARALLI, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?*, in *Costituzionalismo* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 1/2022, 4 aprile 2022, 52 ss., e A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna 2023, 193 ss. V., infine, M. SALERNO, *I DPCM di natura normativa tra pluralità di procedimenti e di fonti*, in *Riv. Gruppo di Pisa* ([www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)), 1/2024, 22 aprile 2024, 161 ss.

<sup>10</sup> Tornerò a dire delle maggiori torsioni del modello costituzionale registratesi nelle pratiche di normazione anche sul finire di questa esposizione.

supremo di garanzia, la Corte costituzionale, cui pure accennerò a breve. Al tirar delle somme (e per schematica ed eccessivamente semplificante che sia siffatta qualificazione), si è in presenza di un *mix* di parlamentarismo e presidenzialismo, connotato da oscillazioni non lievi anche in ragione degli *accidents of personality* che – com'è a tutti noto – hanno sempre avuto (ed hanno) un peso non da poco nei complessivi sviluppi delle relazioni istituzionali (oggi, anzi, ancora più di ieri, a motivo della tendenza alla personalizzazione della lotta politica, di cui dirò a momenti).

La sostanziale collocazione delle Camere ai margini del circuito decisionale ha, poi, una delle sue maggiori manifestazioni, forse proprio quella di più consistente spessore, nel modo con cui viene varata la manovra di bilancio, in occasione della quale è dato assistere non soltanto ad uno stacco evidente nel posto detenuto da Parlamento e Governo in seno alla trama istituzionale ma anche ad uno squilibrio accentuato nei rapporti tra le due Camere: testimonianza e conferma di quel *monocameralismo di fatto* che costituisce una delle più rilevanti torsioni del figurino costituzionale di cui si ha riscontro ormai da tempo nell'esperienza<sup>11</sup>. Né consola l'argomento per cui lo squilibrio in parola può giocare a beneficio ora dell'uno ed ora dell'altro ramo del Parlamento; di contro, questa constatazione rende ancora più grave e vistoso il *vulnus* recato alla legge fondamentale della Repubblica, dal momento che se ne ha la riproduzione ogni volta che si tratta di varare la manovra finanziaria. Ed è allora da chiedersi se, davanti a questo stato di cose che è quello che è e assumendo che lo stesso non sia reversibile, non convenga “razionalizzarlo” adottando un *monocameralismo anche di diritto* (salvo, ovviamente, a stabilire quale convenga che sia il numero dei rappresentanti).

È poi interessante notare che la concentrazione del potere, per una singolare vicenda che attende ancora oggi di essere compiutamente spiegata, si risolve in non sporadiche occasioni in un vuoto di potere, o – per dir meglio – in carenze vistose nell'esercizio dello stesso, di cui si rendono responsabili gli organi della direzione politica, anche quelli che, ad una prima ma erronea impressione, parrebbero essere forti (anzi, molto forti), come il Governo e, per esso, specificamente il Presidente del Consiglio. E, invero, lo scarto è vistoso tra la mole imponente dei bisogni, individuali e collettivi, che premono per essere appagati e le soluzioni politico-normative in concreto adottate allo scopo; uno scarto viepiù accentuato e reso palese da un vistoso degrado culturale del ceto politico – per riprendere qui un'espressione di cui ho già fatto altrove utilizzo<sup>12</sup> – che inquieta non poco non soltanto per ciò che attiene al presente ma, più ancora, per i temuti sviluppi futuri di ordine istituzionale ed ordinamentale.

---

<sup>11</sup> Su bilancio e Patto di stabilità e crescita, v., part., il contributo di S. ROTOLO, *La complessa transizione italiana in materia di bilancio e il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*. Sul monocameralismo di fatto, v., almeno, i contributi che sono in *Costituzionalismo* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 3/2022.

<sup>12</sup> ... a partire dal mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Liber amicorum Guerino D'Ignazio*, nonché in *Ord. int. e dir. um.* ([www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss.

Ad ogni buon conto, è in questo quadro complessivo, qui appena abbozzato in alcuni suoi lineamenti particolarmente marcati, che s'inscrive il *trend*, sopra accennato, che vede i garanti farsi ormai pressoché quotidianamente decisori politici, in palese disprezzo delle indicazioni al riguardo date dalla Carta costituzionale.

Non occorre qui dirne *ex professo*, trattandosi di cose assai note, né giova far richiamo delle tecniche decisorie di più frequente utilizzo messe in campo allo scopo. Ciò che solo conta è che nessuna delle vie astrattamente percorribili è esclusa in vista del raggiungimento dell'obiettivo. Il rifacimento dei testi normativi, a partire dalle leggi e dagli atti a queste equiparati, a volte si ha alla luce del sole, a mezzo di addizioni e manipolazioni in genere degli atti portati alla cognizione dei garanti, grazie all'azione in *tandem* posta in essere dai giudici comuni in prima battuta e dal giudice costituzionale in ultima istanza<sup>13</sup>. Altre volte, invece, si ha la sostanziale riscrittura degli atti in parola per via d'interpretazione; e – come si è fatto in altri luoghi notare – non è detto che sia di minore entità rispetto alla prima, tutt'altro. Non a caso, d'altronde, vi si fa talora ricorso proprio nella consapevolezza della impossibilità che il dettato normativo sottoposto a giudizio sia riformulato *claris cum verbis*.

Ora, il ruolo abnorme giocato in talune, non rare circostanze dai garanti porta ad una complicazione del quadro complessivo, a motivo delle alterazioni patite tanto dalla forma di governo quanto della stessa forma di Stato, evocative di talune trasformazioni costituzionali (in corso ovvero già maturate) che – come si viene dicendo – non lasciano indenni le stesse strutture portanti della Repubblica<sup>14</sup>. La qual cosa – va subito avvertito e con riserva di ulteriori approfondimenti da fare in una sede a ciò specificamente dedicata – ripropone in termini imperiosi l'annosa e spinosa questione relativa alla effettiva forza normativa di cui la Costituzione dispone, nei suoi principi fondamentali prima (e più) che nelle regole che ne sono sviluppo.

Sta di fatto che, per un verso, la qualifica sopra data della prima forma quale risultante da un *mix* di parlamentarismo e presidenzialismo appare di tutta evidenza riduttiva e, a conti fatti, forzosa, tralasciando il ruolo giocato dai garanti fattisi decisori politici. È vero che non se ne può discorrere in termini di organi d'indirizzo politico, nella ristretta accezione che è da riconoscere a siffatta etichetta, non avendosi per

---

<sup>13</sup> Come si vede, non indugio qui sull'incidenza esercitata dall'attività svolta dal Capo dello Stato nei processi di produzione giuridica, in specie per ciò che attiene alle modifiche apportate ai testi di legge per effetto dei rinvii operati in sede di promulgazione ovvero dei rilievi mossi in modo discreto e non appariscente agli atti del Governo prima della loro perfezione. Mi limito solo a rilevare, ancora una volta, la stranezza costituita dall'uso assai parco dello strumento del rinvio, specie sul versante dei rapporti Stato-Regioni, malgrado talune leggi si presentassero marcatamente compressive dell'autonomia regionale.

Sul versante delle garanzie, d'ora innanzi, ad ogni buon conto, farò riferimento solo a talune esperienze e tendenze della giurisdizione, comune e costituzionale.

<sup>14</sup> Le trasformazioni costituzionali hanno, non molto tempo addietro, costituito oggetto di una densa riflessione teorica di V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari 2023, del quale v., inoltre, *La democrazia pluralista nei mutamenti dell'esperienza contemporanea*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 2/2024, 26 maggio 2024, 66 ss.

vero la definizione di un programma di fini in via preventiva stabilito e coerentemente ed organicamente perseguito<sup>15</sup>. Si ha, ad ogni buon conto, un'azione che è (e resta), *in nuce*, politicamente colorata (a tinte ora più ed ora meno forti), ben al di là di ciò che pure in passato si aveva con riguardo a manipolazioni dei testi che comunque si presentavano rispettose del limite delle c.d. “rime obbligate” di crisafulliana memoria, ormai per esplicita ammissione della stessa Corte costituzionale superato e rimpiazzato – si è detto da una sensibile dottrina – dai c.d. “versi sciolti”<sup>16</sup>.

Per un altro verso, poi, lo svolgimento di attività gravide di valenza politica da parte dei garanti porta diritto – come tutti sanno – all’abbandono del principio della separazione dei poteri che – com’è parimenti noto – è una delle due gambe su cui si reggono la Costituzione e lo Stato costituzionale, secondo la mirabile definizione datane dall’art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789<sup>17</sup>. Né sarebbe di consolazione alcuna il rilievo per cui ciò che solo conta è che i diritti fondamentali – il primo dei due elementi di cui si compone l’idea di Costituzione secondo la formula appena evocata – abbiano comunque ristoro, quale che sia poi la fonte da cui l’attingono. L’ordinamento, infatti, può dirsi “democratico” –

---

<sup>15</sup> Sul primario rilievo della fase teleologica nella complessiva articolazione delle attività d’indirizzo politico, v., sopra tutti, T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI (1971), 134 ss.

<sup>16</sup> La fortunata etichetta – come si sa – è di D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss., e *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sist. pen.* ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)), 2/2021, 3 febbraio 2021, 5 ss.; altri preferisce discorrere di “rime possibili” et similia [ex plurimis, S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 183 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 264 ss., e *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 12/2021, 5 maggio 2021, spec. 197 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293; I. GOIA, *Una giustificabile “invasione” di campo*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 3/2021, 9 dicembre 2021, 1001 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 2/2023, 12 aprile 2023, 103 ss.; R. PINARDI, *Una pronuncia a rime “possibili”, ma anche “parziali”. Nota alla sent. n. 40 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Oss. cost.* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), 5/2023, 5 settembre 2023, 1 ss. In tema, v., inoltre, AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Verso una nuova “stagione” nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?*, a cura di E. Malfatti, V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi e A. Sperti, Pisa University Press, Pisa 2023; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 3/2023, 12 settembre 2023, 815 ss.; M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L’opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2023; A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, spec. 297 ss.; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, in *Nomos* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 3/2023, 1 ss.], senza che nondimeno la diversità delle formule incida sulla sostanza dalle stesse rappresentata.

<sup>17</sup> Il principio della separazione dei poteri è, di recente, tornato prepotentemente al centro dell’attenzione; e, come si viene dicendo, di certo non a caso. Rammento qui solo il convegno in ricordo di G. Grottanelli de’ Santi, svoltosi a Siena il 14 marzo 2024, su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo*, e quello di Messina del 27 e 28 giugno 2024 su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*. V., inoltre, almeno, R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 3/2023, 12 settembre 2023, 815 ss.; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Certezza del diritto e separazione dei poteri nella riflessione costituzionalistica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, 154 ss.; C. PINELLI, *L’influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 2/2024, 8 maggio 2024, 126 ss.; F. MERUSI, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell’ordinamento italiano*, in *Lo Stato*, 22/2024, 37 ss., nonché, in prospettiva giusfilosofica, M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Mimesis, Milano 2023.

quale dev'essere per esplicita volontà di coloro che hanno redatto la Carta – alla condizione indefettibile che gli atti d'imperio, a partire dalle leggi, possano comunque dirsi espressione della volontà popolare, dal momento che – è sempre la Carta a parlare – la sovranità si esercita (e *deve* esercitarsi) “nelle forme e nei limiti della Costituzione”. E cade opportuno qui rammentare, con un'accreditata dottrina<sup>18</sup>, che il fine non giustifica mai i mezzi che sono piuttosto precostituiti rispetto ai primi.

La “supplenza” offerta dai giudici ai decisori politici – com'è usualmente chiamata – è, insomma, pur sempre deviante dal solco costituzionale; si faccia caso: prima ancora che da questa o quella norma di organizzazione (a partire da quella di ordine generale iscritta nell'art. 70), dai suoi principi fondamentali (e, segnatamente, come si è veduto, da quello di esordio del libro costituzionale). Ed è allora da chiedersi cosa resti della forma di Stato delineata dalla Carta e mirabilmente sintetizzata nell'art. 1 una volta che proprio quest'ultimo si trovi esposto a gravi, ripetute violazioni.

Si ha, dunque, riprova del fatto che torsioni corpose del modello istituzionale possono avere (e, non di rado, effettivamente hanno) – come si è avuto (e si ha) da noi – riflessi immediati a carico della forma di Stato che, nei più salienti svolgimenti dell'esperienza, pur non degenerando in una “democrazia”<sup>19</sup>, non

---

<sup>18</sup> A. PUGIOTTO, *Dalla “porta stretta” alla “fuga” dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di rapporti tra Corte e giudici comuni*, in *Quad. cost.*, 1/2016, 169.

<sup>19</sup> ... a mo' di ciò che si ha in alcuni Paesi dell'Est europeo, a partire dall'Ungheria [su queste esperienze, per una prima informazione, v. M.A. ORLANDI, *La “democrazia illiberale”. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2019, 175 ss.; AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; G. D'IGNAZIO, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE Online* ([www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it)), 3/2020, 3563 ss.; nella stessa *Rivista*, A. SPADARO, *Dalla “democrazia costituzionale” alla “democrazia illiberale” (populismo sovranista), fino alla... “democrazia”*, 3875 ss.; G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, 3999 ss.; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 8/2020, 1° aprile 2020, 166 ss.; pure *ivi*, S. GIANELLO, *La nuova legge polacca sul sistema giudiziario: cresce (ulteriormente) la distanza che separa Varsavia e Bruxelles*, 116 ss., e, dello stesso, *La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2020, 489 ss.; nella stessa *Rivista*, M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia “militante” all'autodifesa costituzionale*, 1/2021, 91 ss.; pure *ivi*, A. GATTI, *Liberal Democracies and Religious Extremism. Retbinking Militant Democracy through the German Constitutional Experience*, 131 ss.; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2021; V.Z. KAZAI, *Restoring the Rule of Law in Hungary. An Overview of the Possible Scenarios*, in *Oss. fonti* ([www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)), 3/2021, 983 ss.; nella stessa *Rivista*, M. COLI, *Sfida al primato del diritto dell'Unione europea o alla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla Rule of Law? Riflessioni a margine della sentenza del tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, 1083 ss.; A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021; A. ANGELI, *Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 4/2021, 10 febbraio 2021, 1 ss.; nella stessa *Rivista*, I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, 14/2021, 2 giugno 2021, 178 ss.; G. GUERRA, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2021, 521 ss.; R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 4/2022, 7 dicembre 2022, 166 ss.; A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in *Scritti in onore di F. Lanchester*, I, a cura di G. Caravale - S. Ceccanti - L. Frosina - P. Piciacchia - A. Zei. Jovene, Napoli 2022, 489 ss., e, della stessa, *La crisi dello Stato di diritto come occasione di perfezionamento del perimetro costituzionale europeo?*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 1/2022, 121 ss.; T. GROPPI, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Oss. cost.* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), 4/2022, 7 novembre 2022, 65 ss.; AA.VV., *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, a cura di G. Azzariti, Editoriale Scientifica, Napoli



si riconosce ormai più fedelmente nel disegno che se ne ha nella Carta. È pur vero, poi, che il moto è circolare; e, man mano che le alterazioni della forma in parola si fanno viepiù marcate, radicandosi a fondo nel tessuto sociale ed ordinamentale, si accentuano di pari passo gli squilibri di ordine istituzionale in seno ad un quadro complessivo che, peraltro, appare essere assai confuso e lacerato da gravi tensioni e contraddizioni, al punto di rendersi non poco problematico discorrere della permanente esistenza di una “forma” della forma di governo e – temo – pure della forma di Stato, ormai non più democratica (nell’accezione familiare ai Paesi di tradizioni liberali) e però – grazie a Dio – neppure antidemocratica bensì – come si è altrove rilevato – *a-democratica*<sup>20</sup>.

### **3. Le maggiori espressioni delle regolarità della politica e l’incidenza da esse esercitata a carico della forma di governo e della forma di Stato**

Puntando poi l’obiettivo sulle regolarità della politica e, dunque, in buona sostanza, sui partiti politici e sul “sistema” dagli stessi composto, per quanto per vero quest’ultimo termine evochi l’idea di un’internata armonia e coerenza di cui si fatica non poco ad avere riscontro nell’esperienza, si ha modo di mettere ancora meglio a fuoco uno dei tratti maggiormente espressivi delle principali tendenze della forma di governo e, ad un tempo, come si viene dicendo, della forma di Stato.

Non intendo, al riguardo, riprendere qui la questione relativa alla liceità di considerare i partiti (e il sistema dagli stessi composto) parte integrante e caratterizzante la forma di governo; ciò che – come si sa – è confutato da un’accreditata dottrina<sup>21</sup> che – come si vede – si discosta su questo punto di cruciale rilievo da un diffuso sentire. Un dato, nondimeno, parrebbe essere innegabile; ed è che la crisi dei partiti, nei termini di cui subito si dirà, si traduce in uno dei principali fattori di quella concentrazione del potere cui si è sopra fatto cenno. I partiti, infatti, sono venuti largamente meno ai due compiti che principalmente dovrebbero giustificare l’esistenza e caratterizzare l’azione: *a)* la formazione del ceto politico e *b)* la elaborazione di progetti adeguati a risolvere i più gravi e pressanti problemi che affliggono la società, specie nella sua fascia, che va facendosi sempre più larga, costituita dalle persone maggiormente vulnerabili ed esposte. E temo che, per l’aspetto ora considerato, possa dimostrarsi non risolutiva la c.d.

---

2022; L. FERRAJOLI, *Il futuro del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo* ([www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it)), 2/2022, 23 settembre 2022, 182 ss. Con specifico riguardo alla situazione in Ungheria, v., almeno, i contributi che sono in *Evoluzione del sistema elettorale e democrazia pluralista: il caso dell’Ungheria*, in *Nomos* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 3/2022.

<sup>20</sup> Su siffatta connotazione della forma di Stato v., già, volendo, il mio *La forma di Stato a-democratica (cause, effetti, rimedi)*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 1/2023, 5 aprile 2023, 285 ss. Quanto, poi, alla insussistenza di una “forma” della forma di governo, ne ho discusso in *Ha una forma la forma di governo?*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 3/2023, 1° settembre 2023, 771 ss. Ha mosso rilievi al mio modo di vedere le cose M. LUCIANI, *L’evoluzione della democrazia costituzionale italiana*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 229 ss., ai quali mi sono sforzato di replicare nel mio *I parametri costituzionali sfuggenti e le forme del loro invero nell’esperienza, a mezzo di consuetudini culturali di riconoscimento del loro significato*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 2/2024, 6 maggio 2024, 494 ss., spec. 523 in nt. 65.

<sup>21</sup> Part., M. LUCIANI, nella voce *Governo (forme di)*. dietro cit.

democratizzazione dei partiti cui da tempo si tenta di far luogo senza che, però, fin qui si siano conseguiti apprezzabili risultati concreti (ed anzi, come si viene dicendo, il quadro va sempre di più deteriorandosi<sup>22</sup>. Ebbene, è proprio qui una delle principali cause della tendenza alla personalizzazione della lotta politica, di cui si hanno ormai, pressoché quotidianamente, plurime e non di rado scomposte testimonianze. Volendo coprire le gravi carenze di cui sono responsabili in ordine alla programmazione dell'azione politica, gli esponenti dei partiti prendono ad oggetto delle critiche che a vicenda si fanno... *se stessi*, antepongono cioè le persone alle cose da fare che non di rado rimangono sullo sfondo quando non addirittura al di fuori dell'area materiale in cui si svolge il confronto politico, portato peraltro assai di frequente ad avvalersi di termini ed espressioni inqualificabili.

La ricerca affannosa del “capo” cui affidare le sorti del Paese ha qui, dunque, la sua spiegazione (ma non – com'è chiaro – la giustificazione); ed è, appunto, a questa “logica” che s'ispira la riforma Meloni volta all'introduzione del c.d. premierato elettivo<sup>23</sup>, in vista dell'affermazione di quella “capocrazia” – per riprendere una fortunata etichetta di una sensibile dottrina<sup>24</sup> – che frontalmente si oppone al disegno costituzionale ed ai valori fondamentali ai quali questo s'ispira. Inconsistente, ad ogni buon conto, è l'argomento posto a base della innovazione costituzionale in parola che fa appello al bisogno di efficienza dell'azione di governo e di stabilità degli organi della direzione politica, sol che si pensi che né l'una né l'altra possono essere assicurate dalla riforma suddetta. E ciò, per il fatto che, per un verso, l'efficienza appare essere gravemente insidiata e, a conti fatti, il più delle volte pregiudicata da quel consistente degrado culturale del ceto politico cui si è sopra già fatto cenno, nel mentre, per un altro verso, quanto alla stabilità, seguitando a risultare composta la maggioranza politica da una pluralità di partiti in reciproca, perenne competizione, è sufficiente che anche uno solo di essi si sfilii dalla coalizione di maggioranza perché si determini lo sfaldamento di quest'ultima e, con esso, la caduta del Governo, *come che sia eletto o nominato l'organo che ne è al vertice*.

Ulteriore riprova della crisi in cui versano i partiti si ha, poi, in occasione della formazione dei Governi c.d. “tecnici”<sup>25</sup>; ed è interessante notare come, proprio in congiunture siffatte, si assista al penoso rimpallo delle responsabilità, di cui peraltro si hanno frequenti (e, ancora una volta, sovente scomposte) manifestazioni anche al di fuori dei periodi di crisi di governo. E, invero, i partiti sono costantemente

---

<sup>22</sup> È ancora da ultimo tornata a farsi carico dell'annosa questione G. MATUCCI, *Promuovere la democrazia nei partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 23/2024, 25 settembre 2024, 176 ss., ed *ivi* ampi riferimenti di lett.

<sup>23</sup> Alluvionale la produzione di scritti di vario segno a commento: solo per alcune indicazioni, v. i riferimenti che sono in A. MORELLI - A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza*, cit., 161 ss., in nt. 160.

<sup>24</sup> M. AINIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, La nave di Teseo, Milano 2024. V., inoltre, utilmente, i contributi al Seminario di Napoli del 28 settembre 2023 su *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Quad. n. 5 di *Costituzionalismo.it*, a cura di G. Azzariti e M. Della Morte, Editoriale Scientifica, Napoli 2024.

<sup>25</sup> ... fatti oggetto di studio, in occasione del nostro incontro, da parte di F. MICARI, *Dalla tecnica alla politica. Il ruolo dei “Governi tecnici” nella transizione italiana, alla luce del disegno di legge costituzionale A.S. 935*.

all'affannosa ricerca del modo più efficace per scaricarsi davanti alla pubblica opinione di parte almeno delle gravi responsabilità sugli stessi gravanti, ad es. imputandole ora a fattori aventi origine esterna (quali la guerra in Ucraina) ed ora – ed è, questo, un motivo ricorrente, un autentico *slogan* che a più ondate stancamente si ripete – alla Costituzione, giudicata ormai non adeguatamente attrezzata per assicurare lo svolgimento di una direzione politica in grado di far fronte ai numerosi e pressanti problemi che affliggono la società e lo Stato.

La questione richiederebbe un articolato ed ampio svolgimento argomentativo che non mi è qui consentito di fare.

In pillole, non mi dichiaro, in forza di un aprioristico orientamento, contrario a modifiche anche corpose della legge fondamentale dell'ordinamento, a mia opinione estese agli stessi principi fondamentali, sempre che si abbiano allo scopo di assicurarne una crescente affermazione nell'esperienza (come ho detto in altra occasione, a finalità espansiva<sup>26</sup>). Più ancora, però, è necessario far luogo a modifiche di documenti normativi subcostituzionali che, tuttavia, hanno primario rilievo istituzionale, quali i regolamenti parlamentari e le leggi elettorali.

Occorre, nondimeno, avere piena avvertenza a riguardo del fatto che le innovazioni cui ora si accenna a poco o a nulla gioverebbero laddove non dovessero accompagnarsi ad incisive modifiche riguardanti le regolarità della politica, dunque in buona sostanza il sistema dei partiti e le sue più salienti e ricorrenti espressioni; allo stesso tempo occorre, poi, far luogo a riforme strutturali delle dinamiche sociali, dal momento che il personale politico è attinto – come si sa – dalla società e di questa perciò rispecchia pregi e difetti.

È perciò che le maggiori riforme dovrebbero investire la forma di Stato, più ancora che la forma di governo che della prima – come si è venuti dicendo – costituisce solo la punta maggiormente appariscente.

Spia eloquente della confusione in atto il disordine crescente che si rinviene nell'ordine delle fonti, conseguente ad usi disinvolti ed improvvisati degli strumenti di normazione<sup>27</sup>. Si pensi, al riguardo, solo all'annosa, irrisolta questione relativa all'abuso della decretazione d'urgenza, alla gestione sotto più aspetti censurabile del PNRR<sup>28</sup>, o, ancora, al modo affannoso e convulso con cui sono state (e sono) affrontate le emergenze, e via dicendo.

Mi parrebbe, nondimeno, opportuno avvertire del rischio di desumere dalle vicende che fanno ed incessantemente rinnovano l'attualità politico-istituzionale linee di tendenza di lungo periodo, come tali

---

<sup>26</sup> Raguagli nel mio *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 2/2022, 12 maggio 2022, 473 ss.

<sup>27</sup> Utili indicazioni possono ora aversi da A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna University Press, Bologna 2024.

<sup>28</sup> ... su cui M.E. MARIANO, *L'impatto della governance del PNRR sull'assetto costituzionale: un confronto con l'esperienza spagnola*.



aventi carattere strutturale, per ciò che attiene agli svolgimenti complessivi della forma di governo e della stessa forma di Stato. Il PNRR, ad es., costituisce un'esperienza peculiare affermatasi in una congiuntura parimenti peculiare, come tale di problematica generalizzazione con riguardo a fatti politico-istituzionali dallo stesso slegati.

Discorso diverso va fatto per le emergenze che, pur risultando esse pure dotate di connotati tipici di ciascuna di esse, succedendosi ed accavallandosi reciprocamente, tendono a consolidarsi, a connotarsi cioè come endemiche, venendo pertanto a segnare le più salienti espressioni delle forme suddette, in particolare ad agevolare la duplice tendenza alla concentrazione del potere politico in sedi istituzionali ristrette ed alla confusione dei ruoli istituzionali, sia degli organi di direzione politica che di questi ultimi e degli organi di garanzia.

A fronte di questo stato di cose, si ripropone in termini imperiosi il duplice, inquietante interrogativo dietro posto, cui mi preme qui, prima di chiudere queste succinte notazioni, di fare nuovamente richiamo: *a)* se sia sufficiente il rito della fiducia a far qualificare ancora oggi come “parlamentare” la forma di governo; *b)* ancora più a fondo, se i mutamenti registratisi e gli altri che sono in via di svolgimento al piano delle dinamiche istituzionali consentano di qualificare come propriamente “democratica” la Repubblica italiana.

È qui, infatti, se ci si pensa, il *punctum crucis* della questione da noi oggi nuovamente discussa.

Le analisi pur pregevoli che si fanno a getto continuo su questo o quel profilo delle dinamiche che connotano la forma di governo dovrebbero, infatti, a mio modo di vedere, essere svolte dal punto di vista della teoria della Costituzione, prestandosi attenzione alle ricadute che questa o quella esperienza e, soprattutto, l'insieme dalle stesse composte possono avere (ed effettivamente hanno) nei riguardi della Costituzione e dello Stato costituzionale. Come mi pare traspaia con chiarezza dalle scarse notazioni sopra svolte, temo che, radicandosi ulteriormente la tendenza cui si è fatto richiamo, il futuro possa riservarci non poche, sgradite sorprese, obbligandoci ad una disincantata, cruda riflessione attorno alle stesse basi portanti dell'ordine costituzionale e, dunque, a rivedere le categorie teoriche usualmente adottate per rappresentarne la capacità di tenuta, a partire da quelle concernenti le “forme” di cui si è appena discorso.