



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. III

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

HA UNA FORMA LA FORMA DI GOVERNO?

1° SETTEMBRE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri
Ha una forma la forma di governo?*

ABSTRACT: *The paper highlights the lack of a clearly and fully delineated form of government. In fact, the guidelines provided by the Constitutional Charter, which are based on two key principles—first, a clear distinction between political management bodies and guarantee bodies, and second, the centrality of Parliament—are evidently contradicted by deviant practices. These are characterized by dramatic shifts, confusion, and continuous, not insignificant changes.*

The question arises as to whether this form of government can achieve a stable identity, and what remedies might be suitable for achieving this stability. This is especially relevant in light of forthcoming significant reforms aimed at both institutional rules and system corrections to ensure policy regularity.

SOMMARIO: 1. La tesi che si tenterà qui di argomentare: una forma di governo incompiuta, meramente abbozzata nella Carta costituzionale, i cui tratti di fondo sono stati in buona sostanza travolti da un'esperienza connotata da svolgimenti ora devianti dal solco costituzionale ed ora comunque confusi ed oscillanti. – 2. Cenni alle vistose alterazioni registratesi tanto per ciò che attiene alla *summa divisio* tra organi d'indirizzo politico ed organi di garanzia quanto in ordine alla centralità di posto secondo modello spettante al Parlamento nel sistema degli organi ed alla legge nel sistema degli atti di normazione. – 3. Le carenze della direzione politica, in ordine alla progettazione dei fini come pure (e soprattutto) per ciò che attiene alla loro effettiva realizzazione, a motivo di una crisi della rappresentanza politica che immediatamente ridonda in crisi della forma di governo e, ancora più a fondo, della stessa forma di Stato. – 4. Torsioni della forma di governo vistose al piano delle relazioni interordinamentali e *quodammodo* legate ai vincoli vieppiù pressanti provenienti *ab extra*, che rendono eloquente testimonianza del fatto che i fini d'indirizzo politico ormai sono, in larga parte, stabiliti fuori delle mura domestiche, restando pertanto demandata agli Stati la loro mera esecuzione entro margini ora più ed ora meno consistenti. – 5. La forma di governo alla ricerca, ad oggi tuttavia rivelatasi infruttuosa, di una sua identità e stabilità, specie a mezzo di sostanziali riforme tanto nelle *regole* quanto nelle *regolarità* che ne hanno fin qui accompagnato i più salienti svolgimenti.

1. La tesi che si tenterà qui di argomentare: una forma di governo incompiuta, meramente abbozzata nella Carta costituzionale, i cui tratti di fondo sono stati in buona sostanza travolti da un'esperienza connotata da svolgimenti ora devianti dal solco costituzionale ed ora comunque confusi ed oscillanti

Per strano che possa, a prima impressione, sembrare, non è agevole dare una risposta al quesito racchiuso nel titolo dato alle riflessioni che seguono. Per un verso, infatti, molti segni parrebbero far pensare che non si dia una forma compiuta, nitidamente visibile, dell'articolazione del potere e del suo concreto svolgimento: una forma, insomma, della forma di governo, intendendo quest'ultima, per una sua accezione – come si sa – assai risalente e ad oggi largamente accreditata, quale l'espressione complessiva, di sintesi, dei rapporti tra i centri istituzionali tra i quali è spartita la sovranità¹.

Per un altro verso (ed all'opposto), parrebbe che la forma in parola sia andata (e vada) incontro a plurimi, sostanziali aggiustamenti, sì da potersi affermare che si siano avvicendate (e seguitino

* 

¹ ... e, più largamente, il potere di cui un ente dispone. Un ampliamento, questo, giustificato al fine di poter fare utilizzo della nozione in parola anche in relazione ad enti, quali quelli aventi base territoriale e dotati di autonomia, usualmente considerati non sovrani. E così è pure, *mutatis mutandis*, con riguardo all'Unione europea e ad organizzazioni operanti in seno alla Comunità internazionale. In realtà, in disparte il carattere relativo che è ormai da considerare proprio della distinzione tra sovranità ed autonomia, il vero è che a connotare ciascuna di esse nelle loro più salienti espressioni sono anche (e in non secondaria misura) le relazioni che ciascun ente intrattiene con gli altri, tutti variamente condizionandosi, pur se in diversa misura, a vicenda, secondo quanto si avrà modo di rilevare meglio più avanti.

senza sosta ad avvicinarsi) forme diverse, continuamente cangianti (anche con riferimento a profili di non secondario rilievo)², con la conseguenza che lo sforzo definitorio parrebbe essere velleitario o, come che sia, forzoso nei riguardi di una realtà internamente composita, come tale refrattaria ad essere ingabbiata o, come che sia, irrigidita in una formula unitaria che, restando sempre uguale a se stessa e – per dir così – immota nel tempo³, per intero la comprenda e fedelmente la rispecchi.

Ciò che maggiormente conta, perlomeno dal punto di vista qui adottato, è che non si dà ormai più (se mai si è data...) una forma della forma di governo per Costituzione compiutamente definita in ogni sua parte e chiaramente visibile, dal momento che i lineamenti al riguardo dalla Costituzione stessa tratteggiati, peraltro in modo assai laconico e in più punti sibillino, parrebbero essere talmente sbiaditi da rendersi pressoché irriconoscibili.

Dal suo canto, l'esperienza, osservata nelle sue più salienti espressioni, per un verso, esibisce talune linee di tendenza ormai consolidate e però fortemente discoste dal figurino costituzionale e persino con esso frontalmente contrastanti; per un altro verso, appare segnata da non poche contraddizioni e vistose oscillazioni, al punto che anche solo a fermare l'attenzione su di essa

² ... tanto più, poi, a seguire la magistrale indicazione teorica secondo cui le vicende della forma di governo non possono essere tenute distinte da quelle del sistema dei partiti, e viceversa [sopra tutti, v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX (1970), 638 ss.]. Critico nei riguardi di questa impostazione metodico-teorica, però, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Ann., III (2010), spec. 550 ss., che s'interroga sulle ragioni per cui, a portare fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti la premessa suddetta, al fine di pervenire alla definizione e classificazione delle forme di governo, unitamente ai partiti dovrebbero includersi altri elementi tratti dal mondo reale. Ciò che, a suo dire, non può aversi, dovendosi pertanto fare capo esclusivamente alle indicazioni offerte dalla Carta costituzionale in relazione alle istituzioni ed ai loro rapporti. Eppure, è un dato di comune esperienza quello per cui sono proprio i partiti i luoghi in cui – come suol dirsi – *si fa politica* e da cui è estratto il personale (politico, appunto) che dà corpo alle sedi di apparato in genere, specie a quelle preposte allo svolgimento di attività di direzione politica. Non tenere nel dovuto conto questo dato porta, dunque, all'effetto di pervenire ad una ricostruzione monca di un fenomeno che è particolarmente complesso, come tale meritevole di essere osservato in ogni suo aspetto. Non è, d'altronde, un caso che, coerentemente con le premesse poste, L. escluda (570) dalla griglia concettuale elaborata la Corte costituzionale che, di contro, specie per il ruolo via via crescente assunto nel corso delle più recenti esperienze, ha impresso (e seguita quotidianamente ad imprimere) un segno marcato sugli sviluppi della forma di governo, ora orientandone il verso ed ora facendolo deviare dal solco prefigurato nella Carta. Si spiega in questa luce la circostanza per cui un'avvertita dottrina ha discusso di una "irruzione" della Corte nella struttura della forma di governo [S. STAIANO, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, Editoriale, in federalismi.it, 29/2021, 29 dicembre 2021, XI]. Ad essa, infatti, si deve una parte consistente di quella confusione tra attività d'indirizzo politico ed attività di garanzia che – come si dirà tra non molto – è una delle cifre caratterizzanti il tempo presente, forse proprio quella di maggior peso.

³ Ciò che è, tuttavia, palesemente assurdo, ove si ammetta, come devesi, che la Costituzione (e l'ordinamento in genere) – si è fatto notare da un'accreditata dottrina [M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC.it), 1/2013, 1° marzo 2013] – versa in una condizione di "moto" perenne, disponendosi a mai finite "evoluzioni" [su di che, v., part., 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.], senza peraltro ovviamente escludere che possano darsi vicende di ancora maggior rilievo, nel segno della discontinuità costituzionale. Ed è bensì vero che una sensibile dottrina si è dichiarata dell'idea di non potersi ormai più fare proficuo utilizzo della nozione di potere costituente (cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1991, 8 s. e *passim*, e, dello stesso, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., spec. 136 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in AA.VV., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?* a cura di E. Rippepe e R. Romboli, Giappichelli, Torino 1995, 29; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 7 ss.; altri riferimenti, in prospettiva comparata, in M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia "militante" all'autodifesa costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2021, 91 ss., spec. 109 ss.); e, tuttavia, come si è fatto in altri luoghi notare, non vanno confusi pur apprezzabili, personali desideri con la cruda e disincantata osservazione della realtà che, di contro, esibisce non poche testimonianze di rivolgimenti costituzionali, persino con riferimento a contesti ordinamentali dapprima considerati immuni da siffatti accadimenti. Piuttosto, giova non abbassare mai la guardia al fine di non agevolare, seppur inconsapevolmente, l'eversione costituzionale, più ancora laddove si dia un quadro politico assai poco rassicurante in tal senso.

appare francamente un azzardo affermare che si dia una (e una sola) forma dai contorni nitidi e marcati.

Il quadro complessivo, insomma, è assai confuso, risultando da materiali ora in via di progressiva maturazione ed ora, invece, sufficientemente delineati ma non riportabili ad alcuna delle categorie fin qui elaborate dalla teoria, comunque utilizzabili – come si viene dicendo – unicamente in relazione a taluni di essi, non pure però per l'*insieme* dagli stessi composto.

2. *Cenni alle vistose alterazioni registratesi tanto per ciò che attiene alla summa divisio tra organi d'indirizzo politico ed organi di garanzia quanto in ordine alla centralità di posto secondo modello spettante al Parlamento nel sistema degli organi ed alla legge nel sistema degli atti di normazione*

Tento, dunque, di argomentare in estrema sintesi la tesi appena enunciata muovendo da un dato che mi parrebbe essere incontrovertibile; ed è che nessuna delle due gambe su cui, secondo opinione corrente, si regge la forma di governo prescelta dal Costituente parrebbe ormai più essere in grado di dar modo all'ordinamento di muoversi in modo fermo e spedito nel suo pur non lineare, comunque non poco sofferto, cammino.

I due tratti salienti della conformazione complessiva dell'ordine repubblicano operata nella Carta sono, infatti, dati dalla distinzione netta tra organi della direzione politica ed organi di garanzia per un verso, dalla centralità di posto detenuto tra i primi dal Parlamento per un altro. Non è un caso, d'altronde, che da quest'ultimo la forma di governo prenda il nome, e non senza ragione, specie ove si considerino i disposti di cui agli artt. 94 e 70 della Carta, l'uno imponendo al Governo di dotarsi e disporre permanentemente della fiducia delle Camere e l'altro conferendo a queste ultime la titolarità della funzione legislativa⁴, vale a dire della espressione prima, *ordinaria* e *necessaria* a un tempo⁵, della normazione⁶. E non è neppure un caso che gli atti-fonte di primo grado adottati dal Governo, per un verso, siano qualificati come aventi forza o valore di legge, assumendosi cioè

⁴ Non casuale l'opzione metodica di tornare a riguardare congiuntamente i disposti specificamente pertinenti al modo complessivo di essere delle relazioni istituzionali, a partire appunto da quello relativo alla fiducia, e gli enunciati concernenti le fonti e la loro composizione in sistema (con in testa, appunto, quello concernente la titolarità della funzione legislativa): una opzione, ancora di recente, accuratamente argomentata nell'ampio studio di 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.

⁵ Sulla legislazione come forma ordinaria e necessaria d'implementazione della Costituzione, v. la magistrale riflessione teorica di F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, I, *Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, e II, *Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano 1970.

⁶ Non è inopportuno qui rilevare, sia pure di passaggio, che nell'idea del *munus* di cui il Parlamento dispone, al pari peraltro di ciò che è proprio degli altri organi e soggetti in genere detentori di potestà normative, è racchiusa la doverosità del suo esercizio in vista del perseguimento dei fini istituzionali che ne giustificano il conferimento, e segnatamente di quello dell'appagamento dei più avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale. Siffatto connotato deontico, poi, resta pur sempre demandato ad apprezzamenti ora più ed ora meno largamente discrezionali riconosciuti in capo a chi detiene il *munus* stesso, colorandosi comunque in modo variamente intenso in ragione delle congiunture ed a seconda degli oggetti che ne sono specificamente riguardati. Il parametro primo alla cui luce può quindi aversi la verifica della rispondenza dell'esercizio del *munus* al fine che ne giustifica l'esistenza è dato dal senso della cosa pubblica o – se si preferisce altrimenti dire – dell'appartenenza alla comunità organizzata, quale in buona sostanza si apprezza per i modi e i gradi con cui è data osservanza al dovere di fedeltà alla Repubblica. La tecnica, poi, che naturalmente si presta a siffatta verifica è la ragionevolezza, assiologicamente ispirata e, perciò, orientata verso i valori fondamentali cui dà voce la Carta (sul dovere in parola, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, v., part., quelli di A. MORELLI, tra i quali il suo *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013; quanto poi alla ragionevolezza, specie per il rilievo variamente assunto in sede di giudizi di costituzionalità, riferimenti ed indicazioni possono aversi da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁷, Giappichelli, Torino 2022, 143 ss. e 154 ss.).

quest'ultima quale punto naturale di riferimento per la qualifica della loro natura e forza⁷, nel mentre, per un altro verso, abbisognano pur sempre dell'intervento, preventivo ovvero successivo, della legge stessa ora al fine della produzione degli effetti loro propri ed ora a quello della stabilizzazione degli stessi⁸.

Ebbene, nessuno dei connotati in parola, alla luce degli sviluppi avutisi (specie nel tempo a noi più vicino) nella forma di governo⁹, appare ormai più in grado di svolgere la propria azione qualificante.

Non il primo, riscontrandosi ormai da tempo (ma soprattutto assai di recente) una vistosa confusione dei ruoli istituzionali¹⁰, specie a motivo del fatto che, per plurime cause (ad alcune delle quali si farà cenno più avanti), gli organi di garanzia si sono trovati a debordare dal campo ad essi assegnato, per quanto, per vero, i confini dello stesso non risultino in più punti nitidamente fissati sulla Carta (specie con riguardo alla figura ed al ruolo del Capo dello Stato¹¹) e senza, nondimeno,

⁷ In tema, ora, L. BUFFONI, *Valore di legge*, Giappichelli, Torino 2023.

⁸ Che, poi, questo schema sia largamente saltato, per plurime ragioni la cui illustrazione obbligherebbe questo studio ad una lunga deviazione qui non consentitagli, è un altro discorso; ciò che però conta, nel quadro della ricostruzione che si fa adesso facendo, è che il modello, nelle sue pur scarse indicazioni segnate sulla Carta, è chiaro nel voler assoggettare le più salienti espressioni della produzione giuridica per mano del Governo a controlli ora preventivi ed ora successivi.

⁹ ... dei quali variamente trattano, tra gli altri, A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 9/2018, 17 settembre 2018, e, dello stesso, *Sui caratteri del parlamentarismo "all'italiana": o doppia fiducia o doppia maggioranza*, in AA.VV., *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Giappichelli, Torino 2019, 348 ss., e, più di recente, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in [Rivista AIC](#), 2/2023, 12 aprile 2023, 103 ss.; S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in AA.VV., *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il Mulino, Bologna 2019, 29 ss. e, dello stesso, ora, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 293 ss.; A. D'ANDREA, in più scritti, tra i quali *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Dir. cost.*, 4/2022, 9 ss., spec. 15 ss.; L. DELL'ATTI, *Continuità e ambiguità della forma di governo lungo la storia costituzionale italiana: appunti brevi sull'ipotesi presidenzialista*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 1/2023, 16 marzo 2023, 251 ss., e, dello stesso, già, *La premiership come mito. Suggestioni sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocromatico*, in [Nomos](#), 1/2022, 1 ss., nonché i contributi su *Gli squilibri della forma di governo a costituzione vigente* che sono in [Costituzionalismo.it](#), 1/2023; infine, AA.VV., [La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni](#), a cura di A. D'Andrea, in questa [Rivista](#), fasc. spec. 2023/1.

¹⁰ ... della quale ho avuto modo, ancora di recente, di illustrare alcune tra le più salienti espressioni [v., dunque, volendo, il mio *Vicende salienti della forma di governo, dal punto di vista della teoria della Costituzione e della tutela dei diritti fondamentali*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2023, 14 luglio 2023, 631 ss.].

¹¹ ... in relazione al quale il dettato costituzionale oggettivamente si presta, in talune sue formulazioni, ad esiti ricostruttivi di sensi reciprocamente, marcatamente differenziati, sì da aprire spazi consistenti di manovra alla persona preposta all'ufficio che non di rado se n'è in considerevole misura avvalsa. Ciò che, peraltro, come si è fatto ripetutamente notare, è agevolato dal carattere monocromatico della carica da cui hanno tratto (e traggono senza sosta) alimento gli *accidents of personality* per potersi far valere nell'esperienza [cfr. sul punto, la ricostruzione teorica prospettata da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Jovene, Napoli 2010; la "strutturale ambiguità" della disciplina relativa alla figura è rimarcata anche da M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in [Rivista AIC](#), 3/2022, 8 settembre 2022, 187 ss., spec. 190 ss.]. È pur vero, poi, che alcuni enunciati, quale quello relativo al comando delle forze armate, potrebbero astrattamente prestarsi ad usi strumentali e francamente abnormi, dei quali nondimeno non si è per fortuna avuto ad oggi riscontro. Altre formule, invece, concernenti alcuni dei poteri "forti" dell'organo (e, segnatamente, quella di cui all'art. 92, I c.) hanno avuto, da noi come altrove (v., ora, il quadro ricostruttivo che, con riferimento alla formazione del Governo, ne dà S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Giappichelli, Torino 2023), applicazioni non sempre lineari, rendendo ad ogni buon conto conferma della considerevole "forza politica" – com'è stata qualificata da un'autorevole dottrina [T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), ora in *Opere*, I, Milano 2000, spec. 171 ss.] – di cui il Presidente è dotato sia per Costituzione e sia pure (e soprattutto) in ragione delle condizioni complessive del contesto politico-istituzionale in cui si trova ad operare.

che possa per ciò affrettatamente concludersi nel senso che l'attività dagli stessi svolta sia da qualificare come propriamente d'“indirizzo” politico¹². Sta di fatto, però, che la “supplenza” che gli organi in parola si sono trovati a dover esercitare nei riguardi dei decisori politici non è riportabile, specie in talune sue esasperate espressioni, al ruolo di garanzia, per quanto possa essere con molta generosità e larghezza teorica inteso¹³.

Non il secondo, poi, a riguardo del quale può addursi una schiera assai lunga di argomenti che, pur nella varietà delle espressioni, convergono nel senso di ritenere avulsa dalla realtà (e, perciò, improponibile) la tesi della centralità di posto detenuta dalle Camere al piano della direzione politica; e basterebbe, per averne sicura conferma, porre qui mente, sia pure solo per un momento,

Come che sia di ciò, pur nelle innegabili, strutturali aperture e, in più punti, vere e proprie ambiguità del linguaggio della Carta, una cosa è certa; ed è che, avuto riguardo alla *summa divisio* delle forme di governo in parlamentare e presidenziale (sui tipi e sottotipi in cui esse si articolano, può ancora oggi vedersi C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova 1973), il Presidente da noi non è (e non può essere), secondo modello, organo della direzione politica (nella sua ristretta e propria accezione). Ne danno inequivoca riprova, per un verso, la circostanza per cui l'organo non è eletto a suffragio diretto ma trae legittimazione, per l'aspetto appunto della sua preposizione all'ufficio, dalla elezione da parte delle Camere e, per un altro verso, i riferimenti normativi sopra indicati da cui inequivocabilmente risulta che l'attività d'indirizzo non può che essere svolta dalle Camere stesse, unitamente al Governo.

¹² ... perlomeno alla luce della sua più sapiente teorizzazione ed accurata rappresentazione [su di che, per tutti, T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI (1971), 134 ss. (sul cui pensiero v. i contributi alle Giornate di studio su *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Messina 4-5 ottobre 1996, a cura di M. Ainis - A. Ruggeri - G. Silvestri - L. Ventura, Giuffrè, Milano 1998). Per un quadro di sintesi delle dottrine anteriori, v. C. TRIPODINA, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 11 marzo 2018, 1 ss.].

¹³ Faccio solo, al riguardo, l'esempio che ai miei occhi appare il più emblematico della tendenza cui si fa ora cenno nel testo; e, dunque, si pensi all'inopinato, sostanziale abbandono da parte della Consulta del limite, dalla stessa ancora fino ad ieri riconosciuto come indisponibile, delle “rime obbligate”, sostituite da quelle “possibili” [*ex plurimis*, v. 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.it*, 12/2021, 5 maggio 2021, spec. 197 ss.; F. ABRUSCIA, *Aspetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293; I. GOIA, *Una giustificabile “invasione” di campo*, in questa *Rivista*, 2021/III, 1001 ss.; A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit., 103 ss.; inoltre, se si vuole, anche i miei *Dove va la giustizia costituzionale in Italia?* in *Dirittifondamenti.it*, 1/2021, 16 aprile 2021, 456 ss., e, nella stessa *Rivista*, *Verso un assetto viepiù “sregolato” dei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?* 3/2022, 16 dicembre 2022, 406 ss., nonché *La giustizia costituzionale in navigazione verso l'ignoto*, in *Diritti Comparati*, 2/2022, 9 giugno 2022, 557 ss.] o – come pure si è efficacemente detto da una sensibile dottrina [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 *Sistema Penale*, 2/2021, 5 ss.] – dai “versi sciolti”. La tecnica decisoria in due tempi, inaugurata con *Cappato*, rende una eloquente, emblematica testimonianza del carattere politico-discrezionale (o, diciamo pure, politico *tout court*) del rifacimento della sostanza normativa operato dalla Consulta, per esplicita dichiarazione resa in tal senso dallo stesso giudice costituzionale in occasione della emissione della prima pronunzia, quindi fedelmente riprodotta nella seconda.

Del ruolo della Corte e del modo con cui essa lo intende e mette in atto la dottrina è ormai incontenibile. Si fa, nondimeno, ricorso, al fine di darne una sintetica qualificazione, a formule teoriche alquanto oscillanti e suscettibili pertanto di essere caricate (come lo sono state) di significati e valenze anche sensibilmente diversi, quale quella secondo cui l'organo avrebbe una doppia “anima”, politica e giurisdizionale assieme, accentuandosi peraltro da parte dei singoli autori che ne hanno fatto (e ne fanno) utilizzo ora più l'una ed ora più l'altra componente [*ex plurimis*, v. AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2017; G. BISOGNI, *La ‘politicalità’ del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giusteorico contemporaneo*, Giappichelli, Torino 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, 11/2018, 123 ss. Di alcune espressioni dell'impegno politico della Corte, ha, infine, tra gli altri e di recente, trattato L. RULLO, *La politica a Corte. L'espansione della Corte costituzionale nell'arena politica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022].

ad alcune note, radicate tendenze della normazione, ad es. per ciò che concerne i modi alquanto disinvolti ed improvvisati, non di rado comunque devianti dal solco costituzionale, con cui sono dal Governo utilizzati gli strumenti primari di normazione di cui dispone¹⁴. Non va, peraltro, fatto passare sotto silenzio il significato complessivo di forme di normazione impensate dal Costituente, delle quali si è avuto (e si ha) largo riscontro tanto al piano dei rapporti interordinamentali (in ispecie, con la Comunità internazionale e con le Comunità Europee prima ed ora con l'Unione) quanto a quello dei rapporti di diritto interno, laddove si è assistito alla moltiplicazione sia dei centri di produzione giuridica sia delle maggiori espressioni di questa, alcune delle quali sconosciute al momento della scrittura della Carta¹⁵.

La moltiplicazione in parola ha poi, per la sua parte, incoraggiato la concentrazione dei poteri di normazione in capo al Governo quale luogo principale di unificazione-integrazione dell'ordinamento, specie a fronte della marcata tendenza volta a trasferire quote consistenti della sovranità dello Stato all'Unione europea, per un verso, e, per un altro verso, del manifestarsi di plurime emergenze, acuitesi proprio nel tempo a noi più vicino (dalla crisi economica alla pandemia da covid-19, alla guerra in Ucraina che, pur non riguardandoci – perlomeno ad oggi – in modo diretto, ha – come si sa – prodotto rilevanti effetti nocivi sotto più aspetti anche per il nostro Paese, concorrendo peraltro, per la sua parte, ad accentuare l'onere non lieve di taluni vincoli provenienti *ab extra* a carico della sovranità statale).

Lo stravolgimento dell'ordine costituzionale delle fonti che ne è conseguito ha avuto (ed ha) immediati, gravi riflessi al piano istituzionale¹⁶, lasciando un segno marcato – come si tenterà di mostrare a momenti – sugli stessi principi fondanti l'ordinamento (e, segnatamente, su quello democratico)¹⁷, riflessi che, a motivo della loro notorietà, mi limito qui solo ad elencare senza farne oggetto di ulteriore analisi. E, dunque, si pensi solo, per l'aspetto dei rapporti tra gli organi della direzione politica, alla vistosa marginalizzazione del ruolo del Parlamento¹⁸, cui ha fatto da *pendant*

¹⁴ Ma va altresì rilevato che a base di talune storture al riguardo riscontrabili sta un uso parimenti disinvolto e complessivamente improvido dello strumento legislativo da parte delle Camere, secondo quanto è, ad es., testimoniato sul terreno delle deleghe, non di rado largamente carenti (e persino in tutto prive) dei contenuti loro propri (riferimenti in U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020).

¹⁵ Su tutto ciò, un chiaro quadro di sintesi può ora vedersi nello studio monografico, dietro già richiamato, di A. CARDONE.

¹⁶ ... così come, circolarmente, taluni rilevanti squilibri registratisi in seno alle relazioni istituzionali hanno avuto importanti ricadute sulle vicende riguardanti le fonti ed i loro rapporti [sul punto, ancora A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., part. 59; un chiaro quadro di sintesi degli squilibri in parola, con specifica attenzione a quelli conseguenti all'emergenza sanitaria, è in R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in questa *Rivista*, 2020/III, 513 ss.; tra gli altri, v., inoltre, Annuario 2020, *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021; O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, 11/2022, 6 aprile 2022, 158 ss. e, più di recente, i contributi al focus su *La tenuta dello stato costituzionale ai tempi dell'emergenza da Covid-19. Profili giuridico-finanziari*, in *federalismi.it*, a cura di E. Castorina - P.M. Sanfilippo - A. Ciancio - E. D'Alterio - G. Chiara, 30 gennaio 2023. In prospettiva comparata, v., poi, AA.VV., *Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato*, Seminario di diritto comparato in memoria di P. Carrozza, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Quad. n. 5/2023, fasc. spec., a cura di D. Casanova - A. De Nicola - M.C. Girardi - P. Villaschi].

¹⁷ Opportunamente ci rammenta ora A. CARDONE, *op. cit.*, 40, che “la crisi del sistema delle fonti è, innanzitutto, crisi della liberaldemocrazia parlamentare” e che “tutte le fonti del diritto devono trarre, direttamente o indirettamente, il loro fattore di legittimazione democratica dal circuito della rappresentanza politica” (36). Ciononostante, a giudizio di questa dottrina, la forma di governo parlamentare avrebbe resistito alla perdita da parte della legge della centralità del posto un tempo stabilmente detenuto nel sistema degli atti produttivi di norme (53). Affermazione, quest'ultima, che, laddove non ci si fermi alla crosta del fenomeno o, diciamo pure, alla sua apparenza, solleva – come si dirà – per vero alcune perplessità.

¹⁸ Notazione diffusa: per tutti, con specifica attenzione alle più recenti vicende, G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 4 aprile 2023, spec. 5 s. La pandemia, in ispecie, ha portato ad esasperate affermazioni un'esperienza che – com'è noto – è assai risalente e che affonda le sue radici in una crisi del parlamentarismo di cui è doveroso prendere ormai atto, tanto più se si ha a cuore di ricercare il modo o i modi con cui porvi almeno in parte rimedio (su ciò, v., part., le notazioni finali di questo studio).

un accresciuto, in forme a volte francamente abnormi, ruolo del Governo e, per esso, principalmente del Presidente del Consiglio¹⁹, testimoniato *per tabulas* dalla centralità di posto (innaturalmente...) assunta dai decreti dall'organo adottati²⁰.

È venuta pertanto a consumarsi una quadruplica torsione del modello costituzionale: in primo luogo, al piano dei rapporti tra Parlamento e Governo; secondariamente, a quello dei rapporti in seno a quest'ultimo, essi pure vistosamente squilibrati a motivo della emersione prepotente del ruolo del Presidente del Consiglio²¹; in terzo luogo, a quello dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali (specie regionali), accentuandosi via via in misura crescente l'annosa vocazione al "riaccentramento" di materie e funzioni che, invece, secondo modello dovrebbero considerarsi di spettanza delle autonomie stesse²²: una vicenda, questa, che – come si sa – si è rivestita di forme esasperate e vistose specie per effetto delle emergenze²³; infine (e soprattutto), a quello dell'ordine complessivo del sistema, ribaltandosi su se stessa la piramide che, per una risalente tradizione teorica, ne dà la rappresentazione²⁴, per effetto della centralità di ruolo di fatto assunta da atti ancora oggi qualificati come non "normativi"²⁵ o, comunque, astrattamente considerati di grado persino

¹⁹ Sulla figura e la sua evoluzione, dopo il noto studio di G. PITRUZZELLA, *IL Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova 1986, del quale v., inoltre, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, IV, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 3337 ss., v., part., quello di I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli 2018. Una chiara sintesi dello sviluppo storico della figura può vedersi in A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 23 giugno 2021, 24 ss.

²⁰ Sui DPCM è venuta a formarsi, specie per effetto della pandemia, una copiosa produzione di scritti di vario segno: per tutti, v., almeno, M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del Governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino 2022 [sul quale le recensioni di U. RONGA, *Sulle prerogative del Presidente del Consiglio: questioni risalenti e analisi attuali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2023, 1 ss., e G. RENZI, *Recensione a M. Rubecchi*, ecc., in *Nomos*, 1/2023]; L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, e, ora, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., 193 ss. A *L'uso dei dPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione* si dedica lo studio, con questo titolo, di M.A. GLIATTA, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, 1191 ss. Della "verticalizzazione" dei processi decisionali trattano, tra gli altri, i contributi allo *Speciale su Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2022; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, 4/2022, 725 ss., spec. 732 ss., con specifica attenzione alla elaborazione del PNRR; C.F. FERRAJOLI, *Le Camere nella pandemia. Gli squilibri costituzionali prodotti dall'esercizio emergenziale della funzione legislativa*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 12 giugno 2023, 217 ss., spec. 229 ss., facendo notare come si corra il rischio che questo *trend* possa consolidarsi anche una volta cessata la pandemia (242). Similmente, già, E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?* in *Quad. cost.*, 4/2020, 727 ss.

²¹ Un ruolo che è per vero nella Carta rimarcato ma non, di certo, nelle forme concretamente assunte nel tempo a noi più vicino; è, poi, parimenti vero che il ventaglio che offre la rappresentazione del modello costituzionale al riguardo risulta dotato di assai larga estensione, testimoniata dalla varietà delle ricostruzioni fattane in dottrina.

²² Il terreno su cui maturano le relazioni centro-periferia si presenta quale un autentico campo minato, a motivo delle insidie sparse qua e là dalle etichette concernenti materie, funzioni, limiti all'esercizio di queste ultime. Per varie che possano, dunque, esserne le interpretazioni, non può nondimeno dubitarsi che quelle affermatesi nell'esperienza abbiano comportato per l'autonomia ripetute e gravi sofferenze, da cui appare assai problematico che la stessa possa venir fuori, specie laddove dovessero radicarsi ed ulteriormente espandersi gli effetti perversi portati dal tempo delle emergenze. E non posso qui tacere, senza tuttavia in questa sede argomentare, che il quadro promette di risultare sostanzialmente inalterato pur laddove dovesse finalmente vararsi la discussa riforma relativa all'autonomia differenziata, di cui all'art. 116, III c., a mia opinione sovraccaricata di attese per un verso, di timori per un altro, che la tendenza all'accentramento di cui è parola nel testo potrebbe in sensibile misura ridimensionare.

²³ In tema, v., almeno, C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizioni di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 5/2022, 889 ss.

²⁴ Ho già anticipato quest'idea, con specifico riguardo alla gestione dell'emergenza sanitaria, nel mio *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in questa *Rivista*, 2020/III, 684 ss.

²⁵ Sulla questione, di recente, L. CASTELLI, *Tra «disporre» e «provvedere». I dpcm pandemici al test di normatività*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, 37 ss.

inferiore a quello delle fonti secondarie²⁶, a fronte del ruolo viepiù recessivo giocato dagli atti sovrastanti, a partire dalla stessa legge²⁷.

3. *Le carenze della direzione politica, in ordine alla progettazione dei fini come pure (e soprattutto) per ciò che attiene alla loro effettiva realizzazione, a motivo di una crisi della rappresentanza politica che immediatamente ridonda in crisi della forma di governo e, ancora più a fondo, della stessa forma di Stato*

Il vero è che sia la confusione dei ruoli istituzionali che il sostanziale venir meno della centralità del Parlamento affondano le loro radici, da cui si tengono e copiosamente si alimentano, in un terreno segnato da una crisi profonda, forse per vero irreversibile, della sovranità che poi immediatamente ridonda in crisi della direzione politica, avvalorata da plurime e particolarmente attendibili testimonianze²⁸.

Non ci si faccia al riguardo fuorviare dall'esperienza costituita dal PNRR che – non si dimentichi – è (e resta) legata ad una contingenza straordinaria e che, peraltro, ha essa pure concorso a mettere a nudo annose e gravi carenze in ordine alla progettazione politica e – ciò che più importa – all'effettivo perseguimento dei fini predisposti per l'azione statale (e dei pubblici poteri in genere)²⁹. Un'attività, questa riguardante la fase c.d. effettuale, giudicata estranea alla nozione ed all'area materiale dell'indirizzo da parte della dottrina che ne ha dato la più raffinata rappresentazione teorica³⁰; e, però, un'attività di tutta evidenza di sommo rilievo pratico ove si consideri che la messa a punto dei fini e la predisposizione dei mezzi adeguati al loro

²⁶ Istruttivo il fenomeno usualmente etichettato come “fuga dal regolamento”, di cui – com'è noto – si ha da tempo riscontro [riferimenti in G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in [Osservatorio costituzionale](#), 1-2/2019, 12 aprile 2019, spec. 93 ss., e L. ABBRUZZO, *Il confine (superato) tra atti amministrativi generali e regolamenti*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2022, 169 ss.] ma di cui, specie a seguito del manifestarsi della pandemia sanitaria, si sono avute manifestazioni particolarmente dilatate e vistose, con riflessi immediati a carico dell'ordine costituzionale delle fonti [ex plurimis, i contributi che sono nel fasc. spec. 2020 dell'[Osservatorio sulle fonti](#) su *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*].

²⁷ ... tanto da indurre ad una disincantata riflessione circa la possibilità che la legge possa avere ancora un futuro quale strumento ordinario di normazione [su di che, volendo, il mio *Ha ancora un futuro la legge quale strumento primario di normazione e di direzione politica?* in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2021, 567 ss.]. Non è, dunque, senza significato che, avuto specifico riguardo alle misure poste in essere per contenere la pandemia sanitaria, una sensibile dottrina abbia discusso di un “temporaneo mutamento della forma di governo per mancato esercizio dei poteri parlamentari” (G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, cit., 7, con richiamo di una opinione di A. Mangia).

²⁸ La nozione d'indirizzo politico e le sue più salienti vicende seguitano, nondimeno, a costituire oggetto di ininterrotta attenzione da parte degli studiosi, anche con contributi di respiro monografico [tra gli altri, di recente, A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Jovene, Napoli 2020, e, con specifico riguardo alla dimensione regionale, P. MAZZINA, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, e T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, ESI, Napoli 2020. Altre indicazioni in A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 7 ss., e G. REPETTO, *Appunti per uno studio sui rapporti tra garanzie costituzionali e indirizzo politico nell'esperienza repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, 725 ss., nonché nei contributi al focus su *Il Governo. Prospettive organizzative e funzionali*, in [federalismi.it](#), 28/2020, 12 ottobre 2020].

²⁹ Sull'incidenza esercitata dal PNRR sulle attività di direzione politica, v. S. FILIPPI, *PNRR e trasformazioni della funzione di indirizzo e del sistema delle fonti*, in AA.VV., *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, a cura di A. Cardone - A. Simoncini - G. Tarli Barbieri, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, 397 ss. V., inoltre, tra gli altri, S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in [Rivista AIC](#), 3/2022, 13 settembre 2022, 222 ss., e, nella stessa [Rivista](#), C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del piano nazionale di ripresa e resilienza*, 325 ss. Infine, AA.VV., *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo e F.S. Marini, Giappichelli, Torino 2023 e, con riguardo all'esperienza maturata in altri Paesi, i contributi che sono in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2023.

³⁰ V., nuovamente, T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit.

raggiungimento ha luogo da parte della forze politiche chiamate a responsabilità di governo in ragione delle condizioni complessive del contesto in cui esse operano³¹, con la conseguenza che anche la realizzazione dei fini stessi non può che apprezzarsi alla luce di esse³². E, invero, la credibilità delle forze in parola, specie in vista degli appuntamenti elettorali e, in genere, delle verifiche della loro azione alle quali sono chiamate, si misura anche (e soprattutto) per il modo con cui la realizzazione stessa ha, ovvero non ha, luogo. Fermarsi alla mera definizione dei fini, accompagnata dalla predisposizione dei mezzi idonei al loro conseguimento, rischia dunque di portare ad esiti teorico-ricostruttivi connotati da palese astrattezza, dovendosi piuttosto misurare gli uni e gli altri alla luce del modo con cui riescano a concretarsi in misure adeguate a dare un appagamento complessivamente apprezzabile dei più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale. D'altro canto, agli occhi della pubblica opinione (quanto meno della sua parte maggiormente smalzata ed attrezzata per vedere con chiarezza come vanno davvero le cose) ciò che, al tirar delle somme, conta davvero non è tanto l'insieme dei fini in sé e per sé considerati, quanto ciò che effettivamente si fa per venire incontro ai bisogni in parola, specie di quelli di cui si fanno portatrici le persone maggiormente vulnerabili ed esposte, che dunque necessitano delle maggiori cure. Ed è francamente penoso dover qui nuovamente rilevare la scarsa attenzione dimostrata dagli indirizzi perseguiti da forze politiche di vario e persino opposto orientamento nei riguardi dei soggetti dalla Costituzione indicati come destinatari di provvedimenti (legislativi e non) che dovrebbero tendere a rimuovere o, come che sia, a circoscrivere le strutturali discriminazioni presenti nella società, nel segno dei valori fondanti la Repubblica.

Ciò che, dunque, ha maggior rilievo è proprio l'acclarata incapacità di progettazione in parola, come pure di realizzazione dei fini generali dell'azione statale, da parte delle forze politiche, *quali che siano poi le sedi istituzionali preposte a darvi seguito*: un'incapacità rimarcata – come si diceva –, per un verso, dalle plurime ed ingravescenti emergenze e, per un altro verso, dai vincoli viepiù pressanti e a volte imprevedibili venuti *ab extra* (per ciò che qui è di maggior rilievo, da parte dell'Unione europea).

Molti ed inequivocabili segni convergono, ormai da tempo, a mettere a nudo le strutturali carenze dei decisori politici, particolarmente accentuate e vistose – a me pare – al piano culturale³³. In ispecie, la crisi della rappresentanza politica³⁴ ridonda e naturalmente si converte in crisi della

³¹ ... tenendo, dunque, conto di ciò che *realisticamente* può, ovvero non può, farsi.

³² Così è pure, ovviamente, per le forze di opposizione che, consapevoli del ruolo che sono contingentemente chiamate ad esercitare, si abbandonano non di rado a formulazioni di fini politici palesemente velleitarie e strumentali, salvo poi a ripiegare su soluzioni fortemente ridimensionate e a volte significativamente diverse nel momento in cui dovessero essere chiamate a responsabilità di governo. L'esperienza del PNRR è, ancora una volta, assai istruttiva al riguardo. Il partito che ha per *leader* il Presidente del Consiglio Meloni si è fatto portatore dall'opposizione di una linea politica complessivamente assai diversa da quella adottata una volta passato a far parte della maggioranza e, dunque, sollecitato a dare attuazione al piano predisposto dal Governo Draghi.

³³ Di un "degrado culturale" della rappresentanza politica si discorre nel mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in [Ordine internazionale e diritti umani](#), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss.

³⁴ ... a riguardo della quale è venuta – come si sa – col tempo a formarsi una messe copiosa e pressoché incontenibile di studi di vario orientamento [*ex plurimis*, AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Jovene, Napoli 2017; G. MOSCHELLA, [Crisi della rappresentanza politica e deriva populista](#), in questa [Rivista](#), 2019/II, 249 ss., e, più di recente, nella stessa [Rivista](#), P. LOGROSCINO, [Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia](#), 2/2021, 406 ss.; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in [Rivista AIC](#), 4/2020, 14 dicembre 2020, 517 ss.; M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?* in [Nomos](#), 3/2021, 1 ss.; I. CIOLLI, *La rappresentanza politica. Recenti trasformazioni di una categoria ineludibile*, in *Lo Stato*, 18/2022, 129 ss.; D. SCOPELLITI, *Il canale giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti: tra crisi della rappresentanza e supplenza nei confronti della politica*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2022, 11 maggio 2022, 28 ss. Ha, non molto tempo addietro, rilevato "la generale risacca della politica rappresentativa" C. CARUSO, *Sul costituzionalismo, oggi*, al sito web dell'[Associazione Italiana dei Costituzionalisti](#), *La Lettera Sul costituzionalismo*, oggi, 4/2023. V., inoltre, utilmente i contributi alla Giornata di studi in onore di F. Lanchester, svoltasi il 15 giugno

forma di governo e, ancora più a fondo, della forma di Stato, venendone direttamente investita in ogni suo aspetto la relazione tra apparato governante e comunità governata. E ciò, per la elementare ragione che gli organi in cui s'incarnano e per il cui tramite operano le forze politiche hanno, per Costituzione, il potere-dovere di esercitare al meglio, alle condizioni oggettive di contesto, i *munera* loro conferiti, puntando risolutamente all'ottimale soddisfazione dei più diffusi bisogni. È questo (e non altro) il senso profondo della rappresentanza politica e, *per ciò stesso*, della democrazia di cui la prima è emblematica espressione³⁵.

A conti fatti, dunque, alla luce del modo complessivo di essere e di articolarsi del quadro politico, specie nelle sue più recenti espressioni, le vicende della forma di governo non sono praticamente disgiungibili da quelle della forma di Stato: una conclusione, questa, che, riguardata da una prospettiva di largo respiro, mi parrebbe sostenibile non soltanto per la forma parlamentare di governo, di cui – tengo qui a rammentare – un'accreditata dottrina aveva già da tempo profeticamente intuito la problematica compatibilità con il carattere democratico dell'ordinamento³⁶, ma anche per l'altra forma alla prima usualmente contrapposta³⁷, la presidenziale, che, nella sua emblematica espressione nel Paese che vi ha dato i natali, ha parimenti esibito vistose carenze in ordine alla progettazione ed attuazione delle finalità d'indirizzo politico, traducendosi in talune discusse esperienze che – non a caso – hanno direttamente riguardato il carattere democratico dell'ordinamento, come in occasione della presidenza di D. Trump³⁸.

Si vuol dire, insomma, che non ha molto senso (e, forse, a dirla tutta, non ne ha alcuno...) fermarsi alla mera descrizione dei meccanismi istituzionali, quali risultanti dal figurino costituzionale, astraendo dal modo con cui è fatto e in concreto si atteggia il sistema politico. Differenze sulla carta nette tra l'una e l'altra specie di ingranaggi istituzionali, usualmente poste a base della caratterizzazione delle forme di governo, possono risultare fortemente ridimensionate laddove risultino acclamate sostanziali, comuni carenze in ordine allo svolgimento delle attività di

2022, su *Trasformazioni della rappresentanza tra crisi di regime, integrazione europea e globalizzazione*, in [Nomos](#), 2/2022 e, con specifica attenzione alle minoranze linguistiche, quelli di AA.VV., *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, a cura di R. Toniatti, Università di Trento, Trento 2023. Infine, volendo, anche i miei [Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica](#), in questa [Rivista](#), 2021/I, 124 ss., e *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, cit.].

³⁵ Dei tre “tipi” in cui, per la più raffinata elaborazione teorica (T. MARTINES, del quale v., tra gli altri suoi scritti, almeno, *La democrazia pluralista*, ora in *Opere*, I, Giuffrè, Milano 2000, 239 ss.), si concreta la democrazia, connotandosi come *diretta*, *rappresentativa* e *pluralista*, proprio la seconda si pone a tutt'oggi quale la sua più qualificante espressione, nel mentre talune sue forme, specificamente legate allo sviluppo scientifico e tecnologico, quale quella c.d. “elettronica”, appaiono essere foriere di gravi torsioni, rivoltandosi a conti fatti contro la stessa democrazia, nella sua più genuina ed insuperata accezione, e non potendo dunque essere ad essa riportate. Un esito, questo, che è poi agevolato ed alimentato da un populismo esasperato, che non a caso si avvale proprio dei mezzi apprestati dalla tecnologia per radicarsi in misura crescente nel corpo sociale, mescolandosi in talune sue espressioni in modo perverso con un nazionalismo parimenti accentuato: l'uno e l'altro suscettibili di portare alla innaturale conversione della democrazia in una democrazia, com'è stata efficacemente etichettata da sensibili studiosi, con specifico riferimento a vicende maturate in altri Paesi.

³⁶ V. T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano 1967.

³⁷ Ma non si sottovaluti la tendenza ormai da tempo in atto ad un sensibile ravvicinamento tra le forme di governo in parola; non a caso, la più avvertita dottrina ha discorso di una “parlamentarizzazione dei sistemi presidenziali” e di una “presidenzializzazione dei sistemi parlamentari” (M. CALAMO SPECCHIA, *Dalle transizioni intersistemiche alle transizioni intrasistemiche: verso una osmosi classificatoria dei sistemi parlamentari e dei sistemi presidenziali?* in *Studi in onore di G. De Vergottini*, II, Cedam, Padova 2015, 981 ss.).

³⁸ Ed è francamente inquietante che un partito dalla lunga ed onorata tradizione, quale quello repubblicano, possa ancora al presente (e – viene da dire – malgrado tutto...), prendere in considerazione l'ipotesi di ricandidare Trump alla presidenza. Ciò che induce ad una seria e disincantata riflessione a riguardo delle “logiche” interne ai partiti statunitensi e, per ciò pure, al modo complessivo di essere e di articolarsi della struttura sociale degli Stati Uniti [su *La crisi della democrazia statunitense. Ragioni e prospettive*, v. i contributi che sono in [Nomos](#), 2/2022].

direzione politica, nelle quali si rispecchia una crisi della rappresentanza politica che – come si è venuti dicendo – è *in nuce* di culturale fattura.

Se, dunque, “forma di governo” vuol significare anche (e soprattutto) *come effettivamente si governa*, in vista dell’appagamento dei maggiori bisogni emergenti dal corpo sociale, può al tirar delle somme risultare assai problematico distinguere esperienze affermatesi in contesti istituzionali pur sensibilmente diversi che, però, si presentino non dissimilmente connotate, tutte comunque gravemente carenti per ciò che attiene al grado d’inveramento del valore democratico, nel suo fare “sistema” con i valori fondamentali restanti.

4. *Torsioni della forma di governo vistose al piano delle relazioni interordinamentali e quodammodo legate ai vincoli vieppiù pressanti provenienti ab extra, che rendono eloquente testimonianza del fatto che i fini d’indirizzo politico ormai sono, in larga parte, stabiliti fuori delle mura domestiche, restando pertanto demandata agli Stati la loro mera esecuzione entro margini ora più ed ora meno consistenti*

In disparte la generale questione, qui appena evocata, relativa al modo strutturale di essere delle due forme di governo suddette e fermando ora l’attenzione esclusivamente su quella da noi affermatasi, non può ad ogni buon conto dubitarsi a riguardo del fatto che, pur nella sua strutturale laconicità, il dettato costituzionale resti pur sempre nello studio dei giuristi un punto obbligato di riferimento, ad esso dovendosi ad ogni buon conto rapportare l’esperienza, nelle sue più salienti e marcate tendenze. Va pertanto assegnato il giusto rilievo alla circostanza per cui i due connotati, sopra indicati (la distinzione tra gli organi della direzione politica e gli organi di garanzia, per un verso, e la centralità delle Camere, per un altro) si sono trovati (e seguitano a trovarsi) oggetto di gravi torsioni nell’esperienza. Si aggiunga, poi, l’altra circostanza per cui alcune regole, esterne alla Carta, specie di natura convenzionale³⁹, che ugualmente con la Carta stessa concorrono alla complessiva messa a punto della forma di governo, segnandone le più salienti vicende⁴⁰, particolarmente sofferte nel tempo dell’emergenza⁴¹, esibiscono non lievi oscillazioni e complessive carenze, risultando esse pure caratterizzate – com’è stato messo in chiaro da una sensibile dottrina⁴² – da una “stabile instabilità”, fino al punto di far dubitare che possano propriamente fregiarsi del

³⁹ Ma non si trascuri – com’è chiaro – il significato altresì di norme dei regolamenti parlamentari, delle leggi elettorali e di altre fonti ancora (tra le quali, ad es., la legge 400 del 1988) di primario rilievo al piano istituzionale (e, perciò, della connotazione della forma di governo).

⁴⁰ Un’accreditata dottrina [M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 540] si è dichiarata dell’idea che le regole convenzionali non rilevano al fine della qualificazione della forma di governo. Eppure, non può negarsi che la venuta alla luce ovvero l’uscita di scena di alcune di tali regole – per tutte, la *conventio ad excludendum* – abbiano dato vita a svolte anche significative della forma stessa, nel corso di alcune esperienze di particolare spessore nella storia della Repubblica; e non è, dunque, per mero accidente che i canoni in parola abbiano – come si sa – da tempo attratto l’attenzione di una copiosa schiera di studiosi [al loro esame, peraltro, come si rammenterà, l’Associazione italiana dei costituzionalisti ha dedicato uno dei suoi convegni annuali, svoltosi a Catanzaro dal 16 al 18 ottobre 2014 ed avente ad oggetto in genere le regole non scritte di rilievo costituzionale: v., dunque, *Annuario 2014, Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli 2015; notazioni di vario segno, inoltre, nei contributi al convegno del Gruppo di Pisa su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli 14-15 giugno 2019, part. in quelli di G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, e A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, entrambi in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2019, rispettivamente, 134 ss. e 166 ss.].

⁴¹ Riferimenti in Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo ad uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, ed E. AURELI, *Il ruolo dell’emergenza nell’evoluzione di prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali che incidono sulla forma di governo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2022, 13 gennaio 2022, 1 ss.

⁴² A. SPADARO, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con suppleanza presidenziale*, cit., 13 s.

titolo di “regole”⁴³ e senza peraltro trascurare che alcune di esse esibiscono una strutturale opacità che non sempre ne consente il sicuro riconoscimento e l’opportuna qualificazione⁴⁴.

Questo *trend* si presenta con toni di particolare evidenza a seguito del venir meno della *conventio ad excludendum*, specie dopo la caduta del muro di Berlino e per effetto della svolta segnata da Tangentopoli, con la profonda trasformazione che ad essa si è accompagnata nei partiti politici. La DC, quale “partito-cerniera” – secondo una sua efficace definizione⁴⁵ –, ha infatti assicurato un pluridecennale periodo di stabilità politica e, *per ciò stesso*, di stabilità della forma di governo. Il crollo delle contrapposizioni dei partiti su basi ideologiche conseguente agli accadimenti suddetti ha, tuttavia, fattivamente concorso a rendere viepiù fluido il quadro politico-istituzionale, alimentando in copiosa misura antiche tensioni e contraddizioni in seno al sistema dei partiti, afflitto da vistose oscillazioni cresciute col tempo, specie per effetto delle prove viepiù impegnative alle quali i partiti stessi si sono trovati chiamati a dover far fronte. Vicende varie, peraltro assai note ed alle quali comunque non è ora possibile riservare neppure un cenno, hanno portato le formazioni sociali in parola, una volta dismessi gli abiti di fattura ideologica, a far leva principalmente sulla personalizzazione della lotta politica, dotandosi pertanto di una connotazione fortemente segnata dalla figura del *leader* di turno⁴⁶.

Si spiega, peraltro, in questa luce il carattere alterato (o, diciamo pure, squilibrato) del rapporto tra maggioranza ed opposizioni, ancora una volta con riflessi immediati sulla forma di governo e, più a fondo ancora, sulla stessa forma di Stato. Una maggioranza cui si contrapponga un’opposizione a conti fatti afona⁴⁷ si traduce in una espressione distorta del governo parlamentare nella quale in modo eloquente si riflette quella democrazia malata, cui si è poc’anzi accennato e di cui si ha oggi particolarmente vistoso riscontro nel nostro Paese.

Questo stato di cose ha plurime cause che incessantemente lo alimentano, come si fa con il fuoco per evitare che si spenga, in primo luogo riportabili al sistema dei partiti, oggi più di ieri alla ricerca di una complessiva identità e – come si diceva – stabilità non raggiunte e – temo – problematicamente raggiungibili. Ne danno eloquente riprova le non infrequenti scomposizioni e ricomposizioni che si registrano in seno a talune formazioni politiche, venendosi pertanto a determinare, come in un ideale caleidoscopio, immagini sempre nuove e tuttavia costituite – si faccia caso – dai medesimi elementi. Non è a caso, d’altronde, che per designare le formazioni stesse, vecchie o nuove che siano, si faccia utilizzo di etichette a dir poco banali, palesemente

⁴³ In altra occasione si è persino affacciata l’ipotesi che si tratti di regole in via di estinzione: v., dunque, il mio *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?* in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2019, 19 giugno 2019, 73 ss. Similmente, S. STAIANO, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, cit., XV, che discorre di un “vuoto di regole convenzionali”. Cfr. il punto di vista al riguardo manifestato da G. GRASSO, *Convenzioni costituzionali e forma di governo nel primo scorcio della XVIII legislatura: “prove di dialogo” con Antonio Ruggeri*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, cit., III, 2001 ss., il quale nondimeno non trascura di evidenziare che “molte delle regole convenzionali (o *pretese tali*) che contraddistinguono questo particolare frangente politico-istituzionale risultano prive di qualsiasi regolarità e di costanza di comportamenti attivi o omissivi tra gli attori politici fondamentali, manifestandosi invece sotto forma di un accordo puntuale ed episodico e/o di una relazione utilitaristica *una tantum*, a seconda che si voglia privilegiare l’una o l’altra delle due elaborazioni dottrinali in precedenza ricordate” (2005; mio il primo c.vo).

⁴⁴ Altre regole convenzionali, di contro, risultano ormai provviste di un elevato grado di stabilità, secondo quanto ha non molto tempo addietro mostrato un accurato studio di Q. CAMERLENGO, dal titolo *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in questa *Rivista*, 2022/1, 1 ss., tant’è che alcune di esse sono qualificate da non poca dottrina come aventi ormai natura consuetudinaria.

⁴⁵ ... che si deve a S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?* in *Quad. cost.*, 1/2019, 117.

⁴⁶ S. CASSESE, nello scritto sopra cit., 118, fa al riguardo l’esempio, particolarmente istruttivo, della Lega che appare essere oggi il “mero seguito di un leader”. L’intera vicenda di Forza Italia è, poi, assai eloquente in tal senso, nel mentre si attende di verificare quali sviluppi si avranno in seno al partito in parola e nei suoi rapporti con le altre forze politiche dopo l’uscita di scena di Berlusconi. Quanto, poi, al mito della “capocrazia” vi ha, non molto tempo addietro, fatto richiamo M. AINIS, *La forma di governo della Terza Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1/2019, spec. 113.

⁴⁷ Ancora S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 119.

inadeguate a dare l'idea delle ragioni che hanno portato alla loro formazione e ne ispirano l'operare. La dissoluzione delle divisioni su basi ideologiche, di cui si faceva un momento fa parola, può essere evocata solo fino ad un certo punto a giustificazione di questa vicenda tuttora in corso e dagli incerti sviluppi. Il nodo, infatti, come si diceva, è culturale e si annida negli strati più profondi del corpo sociale, facendosi col tempo sempre più fitto ed aggrovigliato.

Le emergenze – come pure si faceva notare – complicano, poi, in misura via via crescente il quadro, allo stesso tempo concorrendo in significativa misura, per un verso, a renderlo sempre più opaco e confuso e, per un altro verso, ad acuire annose ed irrisolte carenze⁴⁸. Ed è bene qui ribadire chiaro e tondo che le emergenze stesse non sono un dato estraneo al sistema politico, o meglio lo sono solo *fino ad un certo punto*, sol che si pensi che molte di esse si devono a responsabilità, per azione ovvero omissione, degli stessi decisori politici, pur se condivise con operatori di altri Stati e persino della intera Comunità internazionale (si pensi, per tutte, alla emergenza climatica o a quella migratoria).

Torna qui in primo piano l'annosa questione delle relazioni interordinamentali, ad oggi gravate del peso schiacciante degli egoismi nazionali ed afflitte da vizi non rimossi di ordine strutturale. Basti solo al riguardo porre mente al fatto che le relazioni in parola sono fatte da un flusso ininterrotto e viepiù consistente di suggestioni ed indicazioni che vanno e vengono dall'una e dall'altra parte, esprimendo vincoli e condizionamenti in genere di vario segno, comunque via via crescenti e direttamente influenti sulle più salienti vicende della forma di governo.

Si consideri solo, per dare una prima idea di come vanno al riguardo le cose, ai rapporti tra Unione europea e Stati. Ebbene, se l'una è fatta in un certo modo e si presenta foriera di indirizzi politici di un certo segno è anche (e principalmente) perché in un certo modo sono fatti gli Stati di cui si compone e, dunque, in buona sostanza, coloro che in essi svolgono attività politica. Non è, d'altronde, per mero accidente che l'affermarsi in alcuni Paesi, tra i quali – come si sa – il nostro, di movimenti politici dalla vocazione marcatamente nazionalista e populista, si rifletta sulla linea politica di cui il nostro Stato si fa portatore, incidendo quindi, sia pure in parte, sulle politiche dell'Unione, le quali poi, a loro volta, hanno la loro immediata proiezione in ambito interno, variamente condizionando gli indirizzi che in esso si affermano.

Ora, i vincoli discendenti dall'Unione, rivisti dalla prospettiva congeniale a questo studio, per le implicazioni cioè che se ne hanno a carico della forma di governo, producono essenzialmente due effetti.

Il primo è dato da consistenti e, a volte, francamente soffocanti limitazioni che se ne hanno a carico degli Stati, con riflessi immediati per la loro sovranità e, dunque, la capacità di autodeterminazione in campo politico.

Il secondo è dato dallo squilibrio viepiù vistoso che viene a determinarsi al piano dei rapporti tra gli organi della direzione politica, dal momento che – come si accennava poc'anzi – l'adempimento degli oneri provenienti *ab extra* grava principalmente sui Governi piuttosto che sulle assemblee elettive. Anche da qui – come si vede – si ha una spinta vigorosa per un sostanziale ravvicinamento tra modelli istituzionali diversi, quali si hanno in seno agli Stati che compongono l'Unione, al di là di ogni diversa indicazione risultante – peraltro, perlopiù, in modo largamente approssimativo – dalle Carte costituzionali.

Restando alle vicende di casa nostra, assai indicativo di quanto si è da ultimo sommariamente descritto è, per un verso, il sostanziale monocameralismo di fatto che va sempre di più radicandosi⁴⁹ e, per un altro verso, il modo con cui ogni anno prende forma, sul filo di lana, la manovra

⁴⁸ Opportunamente, al riguardo, R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in Costituzionalismo.it, 1/2023, 4 aprile 2023, 19 in nt. 11, richiama un pensiero di P. Carnevale, a cui avviso le emergenze si pongono quale “lente d'ingrandimento delle deformazioni e forzature che già l'usuale prassi ci propone”.

⁴⁹ Su di che, per tutti, i contributi che sono in Costituzionalismo.it, 3/2022, e S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 327 ss.

finanziaria, in occasione della quale si ha una eloquente, sommamente penosa e, a dirla tutta, inquietante, conferma del degrado in cui ormai versano le Camere e i singoli loro componenti, di maggioranza così come di opposizione, obbligati a restare muti ed impassibili davanti alla rappresentazione teatrale che con somma rapidità si svolge presso le assemblee cui appartengono: manovrati, come le marionette, dai fili che li legano ai partiti di appartenenza ed alla cerchia ristretta di coloro che in essi hanno sostanziale potere di decisione⁵⁰.

Verrebbe da dire, in estrema sintesi, che si ha *un Governo sempre più forte in uno Stato sempre più debole*. Solo che proprio quest'ultimo dato attesta che lo stesso Governo è, in realtà, debole e che la sua forza (nei limiti in cui ormai davvero residua...) è unicamente in rapporto al Parlamento, svilito a compiti di mera esecuzione di una volontà altrove pressoché interamente formatasi. Un esito, questo, vistosamente debordante dall'alveo costituzionale, in seno al quale il volere delle assemblee elettive avrebbe dovuto liberamente e copiosamente fluire.

I vincoli provenienti *ab extra*, unitamente al carattere particolarmente accentuato e vistoso delle emergenze, portano poi ad un esito alquanto inusuale, perlomeno alla luce di una certa tradizione politico-istituzionale e, dunque, di talune vicende della forma di governo. Ed è dato dal fatto che, malgrado i vistosi, per l'aspetto del colore politico, cambi di maggioranza di governo, si è avuto riscontro di una sostanziale continuità di linea politica, emblematicamente oggi testimoniata dal PNRR e dai suoi svolgimenti.

A vedere, poi, a fondo dentro le cose, in realtà, non tanto dovrebbe parlarsi di una linearità e costanza d'indirizzo quanto – come si diceva – del suo carattere parziale e complessivamente carente. La fase teleologica, infatti, come si è già rilevato, matura in gran parte *extra moenia* e l'autodeterminazione dello Stato in campo politico si riduce, in buona sostanza e comunque solo in parte – eccezion fatta per talune linee politiche⁵¹ – alla fase strumentale ed a quella effettuale. E, invero, nel momento in cui l'indirizzo politico spezza le catene che lo confinavano dentro le mura domestiche ed assume connotazione interordinamentale, articolandosi e – se così può dirsi – spalmandosi a plurimi livelli istituzionali, la sua parte maggiormente qualificante ed espressiva va sempre di più spostandosi verso l'esterno (e verso l'alto), pur dandosi ad oggi non infrequenti oscillazioni, tipiche della presente stagione di passaggio, in cui versa il processo d'integrazione sovranazionale, che nondimeno si porta, seppur a fatica e con vero e proprio travaglio, ugualmente in avanti, tra rigurgiti di nazionalismo e timide aperture, gli uni e le altre comunque segnati dalla sofferta contingenza in atto.

Le profonde trasformazioni registratesi nelle attività d'indirizzo (e, per ciò pure, nella forma di governo) per effetto del modo complessivo di essere delle relazioni interordinamentali si colgono, poi, nella loro essenza e rendono particolarmente visibili anche (e soprattutto) dal punto di vista della teoria della teoria della Costituzione e avuto riguardo al riconoscimento ed alla tutela dei diritti fondamentali⁵². Se ne ha tangibile riprova sul terreno su cui maturano le più salienti esperienze relative a questi ultimi; e basti solo pensare all'impegno al riguardo profuso dalle Corti europee e dai giudici in genere, chiamati ad esercitare un ruolo di prima grandezza a motivo delle annose e viepiù vistose carenze degli organi preposti alla produzione giuridica, cui si è dietro fatto cenno.

⁵⁰ Anche da qui, dunque, come si viene dicendo, si ha conferma della centralità del ruolo dei partiti non solo nel sistema dagli stessi composto ma nella stessa forma di governo e nelle sue più salienti vicende, come pure però del carattere elitario dei modi con cui, al di là di ogni diversa apparenza, prendono forma le decisioni in seno alle formazioni politiche.

⁵¹ ... quali quelle riguardanti l'ambito estero e militare che, nondimeno, risentono essi pure di pesanti condizionamenti provenienti *ab extra*, specie per effetto dell'appartenenza del nostro Stato alla NATO, viepiù rimarcati a seguito dell'aggressione patita dall'Ucraina ad opera del regime di Putin.

⁵² Indicazioni al riguardo possono, volendo, ora aversi dal mio *Vicende salienti della forma di governo, dal punto di vista della teoria della Costituzione e della tutela dei diritti fondamentali*, cit., 631 ss.

Un particolare significato va, in ispecie, assegnato alla circostanza per cui a dar voce ai c.d. “nuovi” diritti fondamentali non sono oggi le leggi, meno che mai quelle di forma costituzionale – come, a mio modo di vedere, dovrebbe secondo modello essere –, ma appunto le pronunzie dei giudici che, grazie al “dialogo” che tra questi ultimi ormai pressoché quotidianamente s’intrattiene, rimodellano senza sosta quella che – non si dimentichi – è l’essenza stessa della Costituzione, secondo la sua accezione affermatasi nei Paesi di tradizioni liberali ed efficacemente espressa dalla mirabile formula di cui all’art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

Non è (e non può essere) di alcuna consolazione il rilievo per cui, malgrado la torsione dei ruoli istituzionali, ciò che conta davvero è il fatto che i diritti possano comunque venire alla luce e ricevere, per quanto consentito dai tempi, appagamento. L’appello al vecchio adagio per cui i fini giustificano i mezzi non può trovare spazio tra le pur larghe (e, in più punti, larghissime) maglie del dettato costituzionale, per la elementare ragione che – come si è fatto notare da un’accreditata dottrina⁵³ – “sono sempre i mezzi a prefigurare i fini”. È perciò chiaro che lo scostamento dalle indicazioni al riguardo offerte dalla Carta ridonda, puramente e semplicemente, in violazione della stessa. Ciò che non può, di tutta evidenza, essere in alcun caso o modo consentito⁵⁴.

5. La forma di governo alla ricerca, ad oggi tuttavia rivelatasi infruttuosa, di una sua identità e stabilità, specie a mezzo di sostanziali riforme tanto nelle regole quanto nelle regolarità che ne hanno fin qui accompagnato i più salienti svolgimenti

Al tirar delle somme, il quadro complessivo che emerge dalla Carta, posto a raffronto con le più marcate vicende affermatesi nel corso dell’esperienza repubblicana, in ispecie nel tempo a noi più vicino, è, per più aspetti, sconcertante.

Poche e scarse le indicazioni in tema di forma di governo (e, ancora più largamente, di forma di Stato) risultanti dall’articolato costituzionale, tutte peraltro fatte oggetto di vistose torsioni nelle pratiche politico-istituzionali⁵⁵. A conti fatti, si ha l’impressione che quanto è stato scritto sulla lavagna costituzionale sia stato inopinatamente rimosso, senza peraltro che si siano avute al suo

⁵³ 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.

⁵⁴ La sola eccezione che può, infatti, ammettersi a questa autentica direttiva di metodo e di azione si ha in presenza di situazioni assolutamente straordinarie, quale una guerra. La stessa emergenza sanitaria esplosa di recente e tradottasi in misure gravemente compressive dei diritti avrebbe, infatti, richiesto allo scopo il ricorso a procedure diverse da quelle messe in atto. E il vero è che si tocca al riguardo con mano una strutturale carenza della Carta che non si è dotata di previsioni adeguate alla gestione di emergenze siffatte, con l’effetto di lasciare le sedi di apparato (e, risalendo, le forze politiche) sole con se stesse nel farvi fronte, in modo peraltro largamente improvvisato ed in un clima confuso, comunque foriero di non poche né lievi sofferenze. Davanti a questo stato di cose fatico, pertanto, a comprendere come si possa sconsigliare da parte di una sensibile dottrina (da ultimo, part., A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., 190) l’adozione di una disciplina costituzionale relativa alla gestione delle emergenze.

Ha, poi, fatto il paio con l’improvvisazione degli organi della direzione politica l’orientamento politico – ché di questo, a conti fatti, si tratta – degli organi di garanzia, obbligati a chiudere un occhio (e, forse, tutti e due...) davanti alle iniziative dei primi, antepoendo la “logica” della forza del fatto a quella della forza della Costituzione [sulle più salienti tendenze della giurisprudenza costituzionale, specie con riguardo al *self-restraint* dimostrato in relazione alla pandemia da covid-19, v., tra gli altri, M. DELLA MORTE, *La Corte decidente negli squilibri di sistema*, in Costituzionalismo.it, 1/2023, 1° giugno 2023, 112 ss., spec. 137 ss.; di una sostanziale “deferenza” dimostrata dai più salienti indirizzi della giurisprudenza costituzionale nei riguardi della “effettività politica” discorre, ora, anche A. CARDONE, *op. ult. cit.*, 233 ss.].

⁵⁵ Anche solo ad appuntare l’attenzione sulla fiducia, come da taluno si propone al fine della caratterizzazione della forma di governo, si pensi al sostanziale svilimento della motivazione degli atti parlamentari, cui il Costituente ha invece voluto assegnare cruciale rilievo [in tema, M. MALVICINI, *Appunti sull’obbligo di motivazione delle mozioni di fiducia nell’ambito dell’ordinamento costituzionale italiano*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 1/2023, 21 aprile 2023, 159 ss.; su ciò, anche a breve].

posto univoche e chiare indicazioni, utili a dare un qualche orientamento alle pratiche sia dei decisori politici che dei garanti.

Al vuoto risultante dal quadro costituzionale fa da *pendant* un assetto politico-istituzionale connotato da una folla di elementi portati ad accavallarsi confusamente l'uno sull'altro e senza sostanziale costruito. Si danno, nondimeno, alcune tendenze che parrebbero ormai essere particolarmente marcate, quale quelle relative alla concentrazione del potere in capo al Governo (e, per esso, segnatamente al Presidente del Consiglio) ed al ribaltamento dell'ordine delle fonti, con la emersione prepotente sulla scena proprio di atti normativi privi di richiamo nella Carta, cui fa da *pendant* la emarginazione della fonte per antonomasia, in cui s'incarna la rappresentanza politica, la legge, anche per effetto dell'innaturale esercizio di poteri politico-normativi da parte di sedi di apparato slegate dalla rappresentanza stessa e, per ciò pure, portate a svuotare di pratico senso il valore democratico. Insomma, la forma di governo appare ad oggi alla ricerca della sua vera, genuina identità o – si preferisce qui dire – della sua forma. Ed occorre allora chiedersi se si intravedano le condizioni perché la ricerca stessa possa, in un futuro non lontano, concludersi con un qualche profitto ed eventualmente cosa possa farsi per favorire quest'esito.

La questione di fondo è se convenga seguitare ad avere anche per l'avvenire una forma di governo “a bassa razionalizzazione”⁵⁶, quale che sia poi il modello concretamente adottato, se – come a me pare convenga – rimanendo pur sempre nell'*hortus conclusus* del governo parlamentare, in una delle sue non poche varianti, ovvero se convenga passare, con un autentico salto nel buio⁵⁷, al modello presidenziale ovvero ancora ad uno a questo comunque variamente ispirato.

Un punto è, ad ogni buon conto, a mia opinione da tener fermo; ed è quello che fa capo alla distinzione dei ruoli tra organi di garanzia ed organi della direzione politica, per un verso, e, per un altro verso, al ruolo non meramente coreografico e simbolico bensì di sostanza delle Camere.

La confusione dei poteri, infatti, ponendosi in frontale contraddizione con il principio della separazione dei poteri stessi, fa suonare le campane a morto per la Costituzione (e, per ciò stesso, il suo cuore pulsante, i diritti fondamentali), giusta la definizione, ad oggi insuperata, datane nel già richiamato art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789⁵⁸; e va pertanto scongiurata o, quanto meno, contenuta nelle sue più vistose espressioni⁵⁹. L'emarginazione ed il vero e proprio svilimento del ruolo giocato nel sistema dal Parlamento, poi, porta allo svuotamento della rappresentanza e, dunque, come si diceva, del valore democratico, in una delle sue emblematiche espressioni.

Come fare, però, per centrare l'obiettivo qui prefigurato a fronte dell'esperienza ad oggi maturata, vistosamente di segno avverso?

Ebbene, se si conviene – come devesi – che la forma di governo è data da un *mix* di regole e di regolarità, gli interventi a finalità correttiva hanno da svolgersi su entrambi i piani, con riguardo cioè ad ogni specie di “regola” (in senso lato). Per l'un verso, poi, gli interventi stessi, pur dovendo avere in primo luogo ad oggetto la Carta, devono riguardare altresì le fonti dalle quali nel modo più immediato e diretto risulta la conformazione della forma stessa (a partire dai regolamenti camerali

⁵⁶ ... secondo la puntuale qualifica datane da O. CHESSA, *L'incerto monismo. Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 31 ss.

⁵⁷ Mi sono sforzato di rappresentarne le ragioni nel mio *Riforme costituzionali: quali e perché?* in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023, 24 aprile 2023, 107 ss.; cfr. i punti di vista espressi in occasione del seminario su *Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto*, Roma 17 maggio 2023, in federalismi.it, focus *Riforme istituzionali e forma di governo*, 7 giugno 2023.

⁵⁸ Sul principio in parola, dopo G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano I (1979) e II (1984), v., di recente, C. PINELLI, *Separation of powers. Past, present and future*, in *Diritti Comparati*, 1/2023, 310 ss., e G. D'AMICO - D. TEGA, *La Costituzione italiana e la separazione dei poteri: le scelte dell'Assemblea Costituente tra modelli storici e contesto politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023, 89 ss. Ha opportunamente rammentato C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 19 maggio 2020, 285, che la separazione dei poteri si pone a presupposto della definizione della forma di governo.

⁵⁹ Un vigoroso appello al ripristino dell'ordine costituzionale dei poteri è di recente venuto anche da M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023.

e, soprattutto, dalla disciplina elettorale). È chiaro, però, che la base su cui deve poggiare il moto riformatore al fine di potersi svolgere nel modo più lineare ed incisivo possibile è (e resta) quella apprestata dalla Carta. L'esperienza c'insegna che le indicazioni da questa stabilite si sono rivelate insufficienti. Senza, dunque, far luogo ad una nuova disciplina innaturalmente minuta e dettagliata, non congeniale alla sede destinata ad ospitarla, occorre dar vita a svolgimenti normativi maggiormente adeguati di quelli dovuti alla mano del Costituente. Come mi è venuto di dire in altre occasioni⁶⁰, *la malizia del potere si combatte anche con la malizia della Costituzione*. Occorre, cioè, mettere le forze politiche davanti alle loro responsabilità, obbligandole ad uscire allo scoperto, laddove intendano discostarsi dal solco tracciato nella Carta, non già dar modo loro di giovare strumentalmente della laconicità (e, in qualche punto, vera e propria ambiguità) del dettato costituzionale per far luogo a pratiche di governo distorsive del modello per esse pur se in modo largamente approssimativo delineato. Così, per fare ora solo un esempio indicativo di quanto si viene dicendo, si potrebbe pensare di introdurre anche da noi l'ingranaggio della sfiducia costruttiva⁶¹, allo stesso tempo corredando di ulteriori precisazioni concettuali e normative il disposto relativo alla motivazione degli atti parlamentari riguardanti la relazione fiduciaria e, laddove giudicato opportuno, facendo obbligo della "parlamentarizzazione" delle crisi aperte dal Governo, non però – sia chiaro – limitandosi a sue manifestazioni meramente apparenti e francamente mistificatorie, secondo quanto peraltro – come si sa – si è avuto in talune circostanze⁶². I rimedi appena indicati o altri ancora che, nel medesimo ordine di idee, si reputino consigliabili possono, nondimeno, assicurare tutt'al più una maggiore stabilità del Governo⁶³, non già tuttavia garantire un'ottimale attività di direzione politica, al servizio dei più avvertiti e pressanti bisogni. Ed anzi, come si è fatto notare altrove, la stabilità potrebbe rivelarsi un autentico *boomerang* laddove ad essa non dovesse accompagnarsi un'efficace azione di governo⁶⁴.

Il cuore del problema – come si vede – è nelle regolarità, più (e prima ancora) che nelle regole, per quanto sia indubbio che entrambe le specie di "regole" (largamente intese) si condizionino variamente a vicenda. Sono i partiti e il "sistema" dagli stessi composto a richiedere una corposa, complessiva opera di bonifica, di palingenesi interna, riguardante tanto l'organizzazione quanto i

⁶⁰ V., già, il mio *Stato di diritto e dinamica istituzionale (Spunti per una riflessione)*, in *Pol. dir.*, 1990, 371 ss., e, più di recente, *Il "non normato" costituzionale e le sue specie*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2022, 10 ottobre 2022, 37 ss., spec. 47 ss.

⁶¹ Si ragiona della opportunità della sua adozione nel mio *Riforme costituzionali: quali e perché?* cit., spec. 134 ss., non tacendosi tuttavia gli inconvenienti che ad ogni buon conto potrebbero derivarne. Sulla innovazione in parola, ora, S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit., 200 ss.

⁶² Di una "parlamentarizzazione" di tipo debole o, diciamo pure, di una "pseudoparlamentarizzazione" delle crisi di governo si è discusso nel mio *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano 1990.

⁶³ ... a riguardo della quale di particolare interesse è il quadro ricostruttivo fattone, anche in relazione alle esperienze maturate in altri Paesi, da S. TROILO, *La stabilità dei Governi nei regimi parlamentari europei: qualche riflessione alla luce dei dati statistici*, in [federalismi.it](#), 1/2023, 11 gennaio 2023, 276 ss.

⁶⁴ Nulla v'è infatti di peggio di un Governo e di una maggioranza che docilmente lo asseconi palesemente dimostratisi inidonei a far fronte alle responsabilità alle quali sono istituzionalmente chiamati e, tuttavia, non rimuovibili, in base alla ferrea legge dei numeri ed alla "logica" stringente del governo parlamentare. Colgo, tuttavia, l'opportunità oggi offertami per prendere, ancora una volta, le distanze dalla comune opinione, fatta propria anche da coloro che si sono avvicinati nella carica di Capo dello Stato, secondo cui, laddove la maggioranza parlamentare tenga ferma la fiducia nel Governo, non si darebbe spazio alcuno per lo scioglimento delle Camere. Le cose, però, come si è tentato di mostrare nel mio scritto da ultimo richiamato, non stanno affatto così, se si ha a cuore – come qui pure si è venuti dicendo – di riguardare le vicende della forma di governo alla luce del valore democratico, nel suo fare "sistema" con i valori fondamentali restanti. Ed il valore suddetto sollecita, a mia opinione, a far luogo all'appello al popolo in presenza di mutamenti di sostanza nella composizione della maggioranza, vale a dire nella formula politica, e/o nell'indirizzo politico rappresentato nelle sue linee portanti alla pubblica opinione in vista della consultazione elettorale dagli schieramenti politici in campo.

metodi e le pratiche di esercizio del potere⁶⁵. Il punto è, però, che a siffatta opera dovrebbero mettere mano gli stessi soggetti che ne sono quindi riguardati⁶⁶; e, per un verso, non è affatto detto che si rendano a ciò disponibili e, per un altro verso, che siano davvero capaci di farvi luogo.

Il vero è che le radici da cui si tengono e copiosamente si alimentano le non poche, gravi disfunzioni di ordine politico, di cui si è avuto riscontro, affondano negli strati più profondi del corpo sociale; ed è in questi che, pertanto, occorre porre mano ad una profonda palingenesi fermamente orientata verso l'etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta⁶⁷.

È bene, infatti, non dimenticare che i politici e le formazioni da essi composte non vengono da un altro pianeta ma sono estratti dalla società e di questa, pertanto, riproducono pregi e difetti. Sono da tempo persuaso (e vado, anzi, sempre di più rafforzandomi nel convincimento) che, pur essendo plurime le cause che hanno determinato lo stato di cose che si è qui tentato con molta approssimazione di rappresentare, la più rilevante di esse abbia – come si diceva – natura culturale. Non è, infatti, per mero accidente che il tratto negativo maggiormente vistoso delle attività di carattere politico sia dato dalla incapacità di progettare uno sviluppo complessivo della società, congruo rispetto alle numerose ed impegnative sfide del tempo presente, particolarmente acuitesi – come pure si faceva notare – nel tempo delle emergenze.

È per ciò che il mondo della scuola e della cultura in genere, unitamente alle forze più vive della società, è esposto in prima linea in quest'opera complessiva di rifacimento della struttura di quest'ultima, chiamato a far luogo ad un'attività capillare ed incisiva di sensibilizzazione in ordine ai più avvertiti bisogni, ricercandone soluzioni comunque orientate verso la Carta costituzionale, i valori fondamentali in essa trascritti, i canoni volti a darvi specificazione-attuazione.

La forma di governo – come si è tentato di mostrare – è, dunque, condannata a restare senza forma (o, meglio, senza una forma nitidamente visibile e compiuta) laddove, per un verso, la Costituzione seguiti a risultare non provvista di ulteriori indicazioni idonee a rendere più salde ed attrezzate a difendersi quelle in atto esistenti, a mezzo delle quali ne sono delineati i tratti più qualificanti ed espressivi, e, per un altro verso, non si innovino, dotandole di maggiore stabilità ed incisività, le regole affermatesi in via di fatto, fin qui – come si è veduto – alquanto appannate, oscillanti e – ciò che più importa – vistosamente debordanti da argini costituzionali comunque non adeguati a contenerne le più vigorose manifestazioni. Ciò che, nondimeno, richiede una “qualità” del personale politico ben più elevata di quella di cui si ha al presente riscontro e – ciò che, forse, maggiormente importa – una scrupolosa osservanza da parte di una sua larga parte dei doveri costituzionali, a partire da quello di fedeltà alla Repubblica⁶⁸, unitamente ad una spiccata, sensibile attenzione nei riguardi dei valori fondamentali positivizzati, specie di quelli ai quali fanno appello le persone maggiormente deboli e vulnerabili al fine di avere un qualche appagamento dei loro più pressanti bisogni.

⁶⁵ Notazione largamente diffusa e peraltro – come si sa – risalente: da ultimo e per tutti, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., spec. 280 ss.

⁶⁶ Il timore è, insomma, che gli operatori politici possano coltivare l'insano proposito di tirarsi fuori dal pantano in cui si trovano con lo stesso metodo del Barone di Münchhausen...

⁶⁷ Ho già manifestato questo mio convincimento in altri luoghi, tra i quali [La forma di Stato a-democratica \(cause, effetti, rimedi\)](#), in questa *Rivista*, 2023/I, 285 ss., spec. 294 s.

⁶⁸ Mi piace, dunque, chiudere lo studio così come l'ho aperto, facendo richiamo del dovere in parola che, per il modo con cui io lo vedo, riveste un ruolo di cruciale rilievo nelle più salienti dinamiche sia della forma di governo e sia pure (e soprattutto) della forma di Stato.