



2025 FASCICOLO I

**Michele Francaviglia**

**I poteri normativi del governo alla luce dell'elezione diretta  
del Presidente del Consiglio dei ministri**

22 aprile 2025

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**  
**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



**Michele Francaviglia**  
**I poteri normativi del governo**  
**alla luce dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri\* \*\***


SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Debolezza 'istituzionale' dell'Esecutivo, governabilità e attuazione normativa dell'indirizzo politico: sulla discutibile attualità di taluni assunti e sui conseguenti disallineamenti tra mezzi e fini del *ddl Meloni*. – 3. L'impatto dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio sulla produzione normativa primaria e secondaria del Governo: prime riflessioni. – 4. L'impatto dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio sulle prerogative del Capo dello Stato e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale nell'ambito dei processi di produzione normativa del Governo e in particolare della decretazione d'urgenza. – 5. Cenni conclusivi: sui veri obiettivi del *ddl Meloni* e sulla rilevanza dei medesimi sul piano dei poteri normativi del Governo.

**ABSTRACT: *The essay reconstructs the possible effects of the constitutional revision bill AS 935 on the system of sources of law and, in particular, on the regulatory powers of the Government. The analytical perspective adopted allows to focus both on the methods of normative production of the Executive in the new institutional context (characterised by a strengthening of the rationalization mechanisms of parliamentarism), and on the possible overall effects that the same constitutional revision intervention is capable of influencing to the action of the constitutional guarantee bodies on those regulatory powers. The thesis supported in the work is that the intervention ends up consolidating (and, implicitly, legitimizing) the dysfunctions of the Executive's regulatory production already in place for some years through an adaptation of the form of government itself to them.***

1. Premessa.

Com'è noto, il disegno di legge di revisione costituzionale AS 935 (di qui, per brevità, anche solo '*ddl Meloni*'<sup>1</sup>) non incide direttamente sul sistema delle fonti – né, in particolare,

---

\* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Professore associato di diritto costituzionale e pubblico, Università di Genova.

\*\* Il presente contributo costituisce una rielaborazione, ampliata e aggiornata, della relazione svolta al Seminario "L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Verso una nuova forma di governo?", tenutosi presso l'Università di Genova il 15 marzo 2024, ed è destinato alla pubblicazione nel volume E. ALBANESI-E. CECCHERINI (a cura di), *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Verso una nuova forma di governo?*, per i "tipi" della Editoriale scientifica.

<sup>1</sup> Il presente lavoro si basa sul testo dell'AS 935 nella sua formulazione – comprensiva degli emendamenti governativi – approvata, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 18 giugno 2024; sul AS 830, abbinato al disegno di legge in commento, v. E. ALBANESI, *L'elezione diretta del Presidente del consiglio dei*



sui poteri normativi del Governo –, tuttavia, considerato l'evidente nesso che intercorre tra quest'ultimo e la forma di Governo<sup>2</sup>, sarebbe velleitario ritenere che l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio non si rifletta anche sulle modalità di esercizio delle attribuzioni normative dell'Esecutivo; probabilmente, e tutto al contrario, si tratta di uno degli effetti più rilevanti di siffatta revisione costituzionale, ancorché non così appariscente.

Questa premessa, peraltro, conduce a un'altra considerazione introduttiva: la peculiare prospettiva degli effetti di questo intervento di revisione costituzionale sulle modalità di produzione normativa dell'Esecutivo – e dunque sulla concreta dinamica della forma di governo – impone un'analisi che non si limiti solo a registrare l'evoluzione (ovvero, come sembrerebbe essere il caso, la forzatura) dei congegni di razionalizzazione del parlamentarismo presenti all'interno della Carta repubblicana, ma che consideri anche gli effetti complessivi che il medesimo intervento è in grado di imprimere sull'azione degli organi di garanzia costituzionale su questo specifico terreno. Un'accortezza di metodo, quest'ultima, ancor più necessaria se si considera come proprio detti organi abbiano inciso non poco sulla parabola delle fonti governative nell'ultimo ventennio<sup>3</sup>.

---

*ministri ed il principio del c.d. simul simul. «après moi le déluge!», ovvero: della fine del libero mandato parlamentare, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 2/2025, 1 ss; sempre con riferimento ai citati disegni di legge costituzionale la letteratura è molto ampia; senza alcuna pretesa di completezza v. le considerazioni critiche di M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in [Costituzionalismo.it](https://www.costituzionalismo.it), 1/2024, 168 ss., e di M. BETZU, *Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare*, in [Rivista AIC](https://www.rivistaaic.it), 1/2025, 281 ss.; nonché, su posizioni differenti, A. STERPA, *Premierato all'italiana*, Torino, 2024, spec. 113 ss; più in generale, sulle forme di governo che prevedono l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, collegata con quella dell'Assemblea legislativa, v. M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1997, 59 ss., nonché, più di recente, A. POGGI, *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, 2024, spec. 107 ss.*

<sup>2</sup> Si tratta di temi sui quali, peraltro, la letteratura costituzionalistica, a partire dalla fine degli anni '70, si è soffermata a più riprese. Sul punto v. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, 5 ss., secondo il quale «la problematica delle fonti e le risposte offerte interagiscono [...] con gli assetti della forma di governo e della stessa forma di Stato. [...] Si pensi anzitutto alla centralità del Parlamento, che la Costituzione repubblicana sembrerebbe sancire e salvaguardare con la massima evidenza»; A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, 2008, 10 ss.; nonché, più di recente, A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, relazione introduttiva del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Firenze, 17-18 giugno 2022, in [Oss. fonti](https://www.ossfonti.it), 2/2022, 509 ss., nonché ID., *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, 2023, *passim*.

<sup>3</sup> Su questo profilo, specie in relazione all'evoluzione della decretazione d'urgenza ormai la letteratura è vastissima; senza pretesa di completezza, e per restare all'ultimo ventennio, v. le opere di A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003; R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quad. Cost.*, 22 giugno 2009; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2015, *passim*; nonché



Si tratta, dunque, di due piani di analisi fra loro complementari: da un lato, quello attinente all'evoluzione del rapporto tra le Camere e il Governo nell'ambito dei processi di produzione normativa (di rango primario) riferibili al secondo; dall'altro, quello riguardante l'efficacia e l'attualità dello strumentario in dotazione agli organi di garanzia costituzionale rispetto alla produzione normativa di un Esecutivo il cui Presidente sia eletto a suffragio diretto.

Con il presente lavoro si intende, dunque, svolgere alcune brevi considerazioni su entrambi questi profili, onde tentare di anticipare – sul piano teorico – le possibili linee di sviluppo dei poteri normativi del Governo discendenti dall'eventuale entrata in vigore dell'attuale ddl AS 935.

## *2. Debolezza 'istituzionale' dell'Esecutivo, governabilità e attuazione normativa dell'indirizzo politico: sulla discutibile attualità di taluni assunti e sui conseguenti disallineamenti tra mezzi e fini del ddl Meloni.*

Con riferimento alla prima delle due prospettive indicate, il punto di partenza più ovvio potrebbe essere rappresentato dal nesso di causalità che intercorre tra taluni aspetti della incompleta razionalizzazione della forma di governo parlamentare disegnata dal Costituente<sup>4</sup> e le attuali disfunzioni della produzione normativa primaria di origine governativa<sup>5</sup>. Proprio quest'ultime, infatti, sono spesso indicate, specie negli ultimi trent'anni, come il miglior

---

cfr., più di recente, i contributi di L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022, *passim*; M. FERRARA, *Il controllo presidenziale sulla decretazione d'urgenza nel contesto del "co-governo" tra Italia e Unione europea*, in F. BAILO-M. FRANCAVIGLIA, *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del Governo*, Napoli, 2023, 53 ss.; C. DOMENICALI, *Una decade di giurisprudenza costituzionale. Le principali tendenze dopo la sentenza n. 22 del 2012*, in *Bilanci e prospettive*, op. cit., 35 ss.

<sup>4</sup> Sul punto v. Cfr. Aa. Vv., *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, in *Astrid*, 2024, spec. 36 e ss.

<sup>5</sup> Si tratta di fenomeni ben noti in letteratura: dal risalente – e ormai superato – fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, al sistematico ricorso in Aula alla questione di fiducia su maxi emendamenti governativi ai disegni di legge di conversione, al tema della disomogeneità dei decreti-legge (sia *ab origine*, sia delle leggi di conversione rispetto al decreto da convertire), sino alle prassi più recenti della c.d. confluenza – imposta anch'essa mediante maxi emendamenti governativi e questione di fiducia – dei testi di più decreti-legge nella conversione di un altro decreto-legge e del c.d. monocameralismo alternato. Su queste ultime disfunzioni cfr. A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 148 ss.; L. PACE, *La confluenza di più decreti-legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2022. Nella giurisprudenza costituzionale il nesso è colto dalla Corte, proprio con riferimento ad atti normativi primari di origine (ovvero di iniziativa) governativa nella [sent. n. 32 del 2014](#) e nell'[ord. n. 17 del 2019](#).



riscontro empirico, non solo della c.d. crisi della legge<sup>6</sup>, ma anche delle concomitanti crisi della rappresentanza politica e del sistema dei partiti, entrambe considerate a loro volta fattori determinanti rispetto alla limitata durata degli esecutivi e, più in generale, di una congenita debolezza istituzionale di quest'organo per via di maggioranze parlamentari instabili.

Secondo queste ricostruzioni, la durata limitata dei singoli esecutivi, determinando una scarsa governabilità del sistema, costituirebbe un indice dell'inadeguatezza – quanto meno sopravvenuta – della vigente forma di governo parlamentare rispetto all'enucleazione e all'attuazione da parte del circuito maggioranza-Governo di un indirizzo politico efficace.

E il *ddl Meloni*, se ci si attiene alla relazione di presentazione del testo in Commissione Affari costituzionali del Senato, sembrerebbe porsi degli obiettivi istituzionali tutto sommato coerenti con tali assunti, ormai notissimi in tutte le loro sfumature: scopo di questa revisione costituzionale sarebbe, infatti, quello di garantire «il rispetto del voto popolare e la continuità del mandato elettorale conferito dagli elettori» attraverso «l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica»<sup>7</sup>.

Tuttavia, ci si deve chiedere se proprio quegli assunti di partenza – dai quali si continuano a progettare, con cadenza decennale, i diversi tentativi di revisione degli assetti istituzionali del Paese – siano davvero pienamente collimanti con il dato attuale o se, invece, la comprensione di quest'ultimo – e, con esso, dell'esatta portata del *ddl Meloni* – passi, invece, per un loro paradossale rovesciamento.

Quest'ultima ipotesi, a ben vedere, non appare così peregrina. Si tratterebbe di uno sforzo concettuale preliminare, in virtù del quale chiedersi se quei presupposti siano ancora attuali o utili da un punto di vista epistemico, e se persista una solida concatenazione logica tra tutte quelle premesse: è la crisi del sistema dei partiti (certamente incontestabile) ad aver determinato una durata relativamente breve degli esecutivi? E quest'ultima circostanza, negli ultimi trent'anni, si è davvero tradotta in una “debolezza” del medesimo organo nei suoi rapporti con le Camere, specie con riferimento alla sua capacità di esprimere e attuare un certo indirizzo politico? Le stesse disfunzioni dei processi di produzione normativa, specie di quelli di origine governativa, sono il sintomo di una debolezza di natura istituzionale dell'Esecutivo – e dunque di un problema di governabilità risolvibile unicamente attraverso una maggiore razionalizzazione del parlamentarismo – oppure rappresentano la conseguenza

---

<sup>6</sup> Sul punto cfr. le dense pagine di F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, III<sup>a</sup> ed., Padova, 2019, 10 ss.

<sup>7</sup> Così la relazione che ha accompagnato la presentazione del *ddl AS 935*, comunicato alla presidenza del Senato il 15 novembre 2023; il documento, significativamente, prosegue affermando che «la mancanza di stabilità e di coesione delle compagini governative e del *continuum* che lega maggioranza parlamentare ed Esecutivo si traduce, innanzitutto, nella difficoltà di concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo, di elaborare e attuare riforme organiche, di farsi carico, in ultima analisi, delle prospettive e del futuro della Nazione».



coerente e diretta dell'indebolimento degli attuali processi di integrazione politica e della sede deputata ad ospitarli (il Parlamento)?

Chiaramente, non è questa la sede per sciogliere tutti questi dilemmi, ma appare pur sempre possibile segnalare l'opportunità di riflettere sui medesimi e di ripensare le relative soluzioni alla luce di un quadro analitico aggiornato alla parabola più recente della forma di governo italiana (e del suo sistema politico).

Al riguardo e di primo acchito, si potrebbe osservare come le condizioni istituzionali e politiche che stanno caratterizzando il cammino parlamentare del *ddl Meloni*<sup>8</sup> delineino, già di per sé, una dinamica istituzionale nell'ambito della quale non sembrerebbe porsi un problema di governabilità o di debolezza dell'Esecutivo.

Se poi si allarga la prospettiva di analisi agli ultimi vent'anni, ci si rende conto di come parte di quegli assunti debbano essere ampiamente rivisti e aggiornati anche per altre ragioni: ad es., lo "stato comatoso" in cui versa buona parte del sistema dei partiti sembra dipendere dal fatto che i processi di rappresentanza e di sintesi politica, ben lungi dall'essere spariti o in crisi, risultano ormai pericolosamente sganciati dalle strutture partitiche per migrare verso altre "sedi", non necessariamente – ed è questo un profilo critico e delicatissimo – collegate a una partecipazione attiva dei cittadini alla vita delle istituzioni democratico-parlamentari (il che spiegherebbe anche la costante curva negativa dell'affluenza al voto negli ultimi 15 anni). Anzi, a quest'ultimo proposito, sembra che lo smantellamento del sistema politico-partitico sia stato accelerato dalle scelte (più o meno consapevoli) della stessa classe politica, la quale, nell'ultimo decennio, ha cominciato a "tagliare il ramo" su cui era seduta, nell'intento di intercettare quella nuova geografia di pulsioni e di *cleavages* che la società ha cominciato a esprimere, in modo sempre più disintermediato<sup>9</sup>, proprio in quelle altre sedi (*in primis*, la rete): dall'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti (D.L. n. 149/2013) al taglio dei parlamentari (l. cost. n. 1/2020), passando per le travagliate vicende riguardanti la disciplina elettorale, solo per nominare gli esempi più lampanti. Un auto-sabotaggio in piena regola della suddetta classe,

---

<sup>8</sup> Al riguardo, non può non colpire il fatto che sia proprio un Governo politico tra i più fortemente 'legittimati' sul piano elettorale – e dotato, in Parlamento, dei numeri necessari per essere definito 'di legislatura' – a proporre una revisione della forma di governo volta a 'blindare' la figura del Presidente del Consiglio, unendo di fatto le sorti (e, in parte, la stessa composizione) delle Camere a quelle del vertice di Palazzo Chigi. Sul nesso tra stabilità di governo e tecnica elettorale, anche con riferimento alla riforma del c.d. premierato, v. da ultimo le considerazioni di L. TRUCCO, *Norme elettorali e "Premierato": ma che "stabilità"?!?*, relazione al Convegno "Globalizzazione, crisi della rappresentanza e riorganizzazione del potere: problemi e prospettive", Università degli studi di Enna "Kore", 6-7 dicembre 2024, in corso di pubblicazione.

<sup>9</sup> Con riferimento al fenomeno della disintermediazione e a quello, parallelo, di una certa proliferazione di istituzioni non maggioritarie nello Stato costituzionale, cfr. Y. MÉNY - Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2001, 51 ss., e C. PINELLI, *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), 1/2019, 29 ss.



rispetto al quale l'odierno disegno di legge costituzionale (riassumibile nell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e nell'irrigidimento di talune fasi del rapporto Governo-Parlamento<sup>10</sup>) non può che considerarsi un coerente epilogo, consistente nella legittimazione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri quale unico organo cui affidare, *uno actu*, la «determinazione dell'indirizzo politico della Nazione»<sup>11</sup>.

E ancora: gli attuali strumenti di razionalizzazione del parlamentarismo, alla prova dei fatti, appaiono tutt'altro che carenti o inadeguati rispetto all'obiettivo di garantire una certa incisività dell'indirizzo politico proveniente dal circuito Governo-maggioranza parlamentare; anzi, tutto all'opposto, il problema semmai è quello di arginare un Esecutivo ormai egemone nella determinazione di quell'indirizzo e nell'imposizione alle Camere dei flussi di produzione normativa funzionali alla sua attuazione. A tale ultimo riguardo, è appena il caso di ricordare come nelle ultime legislature, da un lato, la decretazione d'urgenza sia divenuto lo strumento principale di concretizzazione normativa delle principali politiche perseguite dalla maggioranza<sup>12</sup> e, dall'altro, che l'attività legislativa delle Camere sia consistita, per la gran parte, nell'approvazione appunto di leggi di conversione. Tali tendenze non si sarebbero potute di certo sviluppare in contesti di "debolezza istituzionale" dell'Esecutivo, sicché l'introduzione in Costituzione di istituti volti a stabilizzare ulteriormente il mandato di quest'ultimo appare idonea unicamente ad accelerare una sostanziale (e, per vero, già in atto da anni) estromissione del Parlamento dal circuito della rappresentanza politica<sup>13</sup>.

Per non parlare, poi, della sempre più marcata scissione tra la durata relativamente breve di un Governo e l'efficacia del suo indirizzo politico: in disparte il fatto che il dato in sé non è nuovo nella storia repubblicana – risalendo a stagioni diversissime rispetto a quella attuale, nell'ambito delle quali però il "peso" del sistema dei partiti riusciva a esprimere una serie di regolarità di fondo in grado di trascendere le singole coalizioni e a dare ai rispettivi indirizzi una certa consistenza<sup>14</sup> –, vale la pena richiamare l'esperienza dei governi tecnici (sia quelli

---

<sup>10</sup> Su quest'ultimo aspetto, cfr. P. MAGARÒ, [Suggerzioni comparate \(e anomalie\) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri](#), in questa *Rivista*, III/2024, 1267 ss.

<sup>11</sup> Così ancora la relazione cit., per la quale v. *supra* nota 7.

<sup>12</sup> Del resto, è un dato ormai strutturale quello per cui le principali linee dell'indirizzo politico della maggioranza vengono individuate, concretizzate e comunicate attraverso l'adozione di decreti-legge; al riguardo, v. M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 2.

<sup>13</sup> Da questa prospettiva, dunque, tali interventi di revisione costituzionale rappresentano, più realisticamente, il sintomo (e non la causa) di un processo (da tempo in atto) di "abbandono" della rappresentanza parlamentare. Su questi aspetti v. da ultimo le nette considerazioni di M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere*, *op. cit.*, spec. 183-187, ove l'A. osserva che «dal punto di vista istituzionale ad essere debole non è il Governo, ma il Parlamento, ridotto nei numeri, nel peso politico e persino nella qualità dei suoi componenti».

<sup>14</sup> Si tratta di un oggetto ormai 'classico' della riflessione critica dei costituzionalisti; un dato che ha radici storiche risalenti, quantomeno a partire dalla seconda legislatura in poi e specialmente a partire dallo



degli anni '90, sia quelli più recenti), dove i relevantissimi obiettivi (politici) della loro "agenda" sono stati perseguiti mediante mandati istituzionali *ab origine* limitati nel tempo.

Quella fra durata dell'Esecutivo ed inefficacia dell'indirizzo politico appare, dunque, una relazione inversa quanto meno sopravvalutata, anche perché non tiene conto di un fattore decisivo rispetto al secondo dei due fenomeni, vale a dire la progressiva sclerotizzazione dei processi di integrazione politica mediante gli ordinari circuiti politico-parlamentari. Proprio quest'ultima, notissima, tendenza – insieme ad altri fattori, sia di natura esogena, riconducibili alle rilevanti crisi finanziarie, economiche, ambientali e belliche dell'ultimo quindicennio, sia di natura endogena, ricollegabili alle sempre maggiori difficoltà di raggiungere livelli adeguati di coordinamento tra i diversi livelli di governo, specie nell'ambito di politiche emergenziali e/o di redistribuzione della ricchezza – deve essere posta alla base della forte verticalizzazione subita dall'indirizzo politico, ormai accentrato nel Governo e sostanzialmente rimesso alla capacità di quest'ultimo di attuarlo direttamente, attraverso il proprio strumentario normativo (e in particolare attraverso la decretazione d'urgenza), con tutto ciò che ne è conseguito in termini di disfunzioni dei processi di produzione normativa<sup>15</sup>.

Se, quindi, le 'classiche premesse' sullo scarso livello di governabilità, sulla debolezza degli esecutivi, e sull'incapacità di quest'ultimi di esprimere un indirizzo politico, si scontrano con evidenze empiriche di segno opposto, si deve concludere che un (ulteriore) rafforzamento dell'Esecutivo – attraverso la legittimazione elettorale diretta del Presidente del Consiglio – non rappresenti un intervento conferente con il diverso obiettivo di ripristinare la vitalità del nesso derivativo tra elettorato e i soggetti istituzionali chiamati a formare ed esprimere quell'indirizzo.

Correlativamente, quest'ultimo tema – l'unico, a ben vedere, in grado di collocare qualsiasi intervento di revisione costituzionale nell'alveo di una legittima e opportuna manutenzione – non può, tuttavia, essere ridotto a un questione modellistica di forme di governo, e men che meno al tema dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio: la vitalità e la compatibilità di quel 'nesso', con le forme e nei limiti della Costituzione, attiene al tema della legittimazione *tout court* del Potere e quindi al modo di essere della nostra democrazia.

Sulla base delle considerazioni – abbastanza ovvie – svolte sin qui appare, dunque, chiaro che il rischio insito nel progetto di revisione costituzionale in commento è quello di avviare processi trasfigurativi del nostro sistema parlamentare, tali da comprometterne radicalmente il funzionamento o quantomeno da renderlo inidoneo ad assicurare un recupero di

---

scioglimento anticipato del 1972. Su questo specifico punto e su quel periodo, cfr. la ricostruzione di L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, spec. 243 e ss, il quale ricorda come detto scioglimento fosse stato determinato sostanzialmente dalla «debolezza e dalla conflittualità delle alleanze di centro-sinistra».

<sup>15</sup> Cfr. al riguardo ancora M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere*, [op. cit.](#), 181-183.





legittimazione e di consenso intorno alle decisioni politiche fondamentali e allo loro esecuzione-implementazione.

Da questo punto di vista generale, è possibile registrare, quindi, un primo disallineamento tra mezzi e fini; ma ve n'è anche un secondo, predicabile proprio con riferimento alla specifica prospettiva di analisi adottata in questa sede.

Il ddl in commento risulta, infatti, idoneo a determinare una “cristallizzazione” delle torsioni già impresse in via di prassi al rapporto tra Camere e Governo nell’ambito dei processi di produzione normativa, rispetto alle quali non vi sarebbe più alcun ragionevole margine di recupero: lo stesso congegno del c.d. ‘simul-simul’ produrrebbe un effetto di irrigidimento della posizione del Governo in Parlamento, tale da consentire al primo, da un lato, di re-interpretare nuovamente (e a suo favore) la portata normativa della disciplina costituzionale sugli strumenti di normazione primaria a sua disposizione, e dall’altro una piena etero-direzione dei lavori parlamentari, a questo punto chiamato unicamente a ratificare le scelte normative dell’Esecutivo.

Sotto questo profilo, l’impressione è che il *ddl Meloni* risponda, quindi, più a una strategia di consolidamento del potere da parte del soggetto politico – tutt’altro che in crisi – che lo propone, anziché un “correre ai ripari” rispetto a una situazione di ‘anomia politica’.

### *3. L’impatto dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio sulla produzione normativa primaria e secondaria del Governo: prime riflessioni.*

Muovendo dal quadro tratteggiato nel precedente paragrafo, appare ora possibile concentrarsi sull’impatto che il *ddl Meloni* è in grado di sprigionare sui ‘cicli’ di produzione normativa di rango primario del Governo. In particolare, si cercherà di traguardare i principali segmenti procedimentali in cui si sostanziano e si snodano detti poteri normativi attraverso la lente dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Un primo rilievo – quasi preliminare ma fondamentale – deve essere svolto sul rapporto tra la legittimazione diretta del Primo ministro e le modalità di esercizio dei suoi poteri di “conduzione” del Consiglio dei ministri. A questo riguardo, il fatto che il ddl in esame non intervenga sull’art. 95 Cost., adeguandolo al complessivo disegno di modifica della forma di governo, rappresenta a ben vedere un suo ulteriore difetto; tale ‘silenzio’, infatti, non sembra impedire l’emersione di prassi (anche costituzionali) in grado di andare ben al di là delle virtualità interpretative insite nella disposizione costituzionale citata.

Più precisamente, proprio la diversa fonte di legittimazione del Presidente del Consiglio rispetto a quella dei singoli ministri – unitamente alla possibilità di revoca di quest’ultimi –



appare in grado di determinare un'ulteriore modifica tacita<sup>16</sup> (ma sostanziale) di quelle funzioni di "promozione" e di "coordinamento" delle attività dei singoli ministri che la Costituzione gli attribuisce<sup>17</sup>, tale da trasmodare in una vera propria etero-direzione di quest'ultime. A sua volta, anche il concetto di direzione della politica generale del Governo, se si pone mente alle differenti fonti di legittimazione degli organi che lo compongono, finisce per assumere una valenza radicalmente diversa rispetto al quadro attuale, specie con riferimento alla sede istituzionale dell'elaborazione in concreto dell'indirizzo politico, sbilanciata a questo punto a favore della carica monocratica eletta a suffragio diretto.

Spostando l'attenzione sul Consiglio dei ministri – organo titolare delle attribuzioni costituzionali di natura normativa primaria dell'Esecutivo –, la legittimazione elettorale diretta del Presidente del Consiglio è suscettibile di determinare ulteriori e significativi slittamenti nell'ambito del diritto costituzionale vivente: da un lato, la natura collegiale della responsabilità connessa agli atti adottati dal Consiglio dei Ministri, finirebbe per perdere molta della sua ragion d'essere, attesa la marcata dequotazione della collegialità quale *modus operandi* di un collegio presieduto da un organo eletto a suffragio diretto (e in grado di ottenere la revoca dei ministri), mentre dall'altro è possibile attendersi un ulteriore potenziamento della produzione normativa di origine governativa, dovendosi a questo punto considerare l'Esecutivo il centro nevralgico *esclusivo* di ogni iniziativa – anche parlamentare – volta a innovare l'ordinamento giuridico.

Con particolare riferimento alla decretazione d'urgenza, detto potenziamento non sembra necessariamente riflettersi su di un piano quantitativo, quanto invece su di uno qualitativo: ferma la nota giurisprudenza della Corte costituzionale sulla piena discrezionalità del Governo in ordine alla valutazione politica sui presupposti della necessità e urgenza<sup>18</sup>, tra i

---

<sup>16</sup> Sul tema in generale, cfr. da ultimo la densa ricostruzione di M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 3/2021, 531 ss.

<sup>17</sup> Su questi aspetti v. l'interpretazione di A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 19/2022, 146 ss, spec. 149, secondo cui «nella sua oggettività, però, il programma di governo consiste in un documento che deve essere interpretato politicamente. (...) In sé e per sé, il programma di governo può costituire nella sua materialità, la continuazione e persino la fotocopia di quelli di precedenti esecutivi o anche consistere nel recepimento di obbligazioni puntuali stipulate dai precedenti governi. Spetta al presidente del consiglio – che, secondo Costituzione, “dirige la politica generale del Governo” – interpretare, e si potrebbe dire “vivificare” – il programma di governo con il suo indirizzo politico e mantenere su tale base l'unità e la stabilità dell'attività collegiale».

<sup>18</sup> Si tratta di un orientamento della Corte consolidato e notissimo, che eccettua, chiaramente, i soli casi di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione del Governo; per questa giurisprudenza v. *ex plurimis*, Corte cost., sent. nn. [170 del 2017](#), [287](#) e [133 del 2016](#), nn. [10 del 2015](#), [22 del 2012](#), [93 del 2011](#), [355](#) e [83 del 2010](#), [128 del 2008](#), [171 del 2007](#) e [285 del 2004](#). Anche in dottrina, il punto è apparso sin da subito chiaro; in particolare v. la lettura, ormai classica e condivisa, di C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Roma, 1962, 834 ss.; cfr. sempre sul tema C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, 25 ss.; nonché più di recente, cfr. C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili*



possibili effetti del *ddl Meloni* si può scorgere anche quello di incidere implicitamente sulla *ratio* dello stesso art. 77 Cost., specie con riguardo alle funzioni da assegnare alla legge di conversione e, di conseguenza, alla speciale tipologia di procedimento legislativo per la sua approvazione. Proprio l'operare congiunto dei diversi congegni di stabilizzazione dell'Esecutivo previsti dal ddl in commento, uniti alla sostanziale inversione del nesso derivativo tra Governo e Parlamento circa la composizione dei due organi, appaiono misure giuridiche idonee a disinnescare il formarsi delle condizioni istituzionali 'minime' per un effettivo controllo politico da parte delle Camere sul decreto-legge che sono chiamate a convertire.

Non solo: tale assetto frustrerebbe anche l'altra classica funzione del procedimento di conversione del decreto-legge, consistente da sempre nella responsabilizzazione della maggioranza di governo per le decisioni assunte in via d'urgenza dall'Esecutivo: il c.d. *bill d'indennità*<sup>19</sup>, insito nella conversione del decreto, diverrebbe una conseguenza implicita e diretta della stessa proposizione del relativo disegno, così come l'eventuale decadenza del decreto-legge – già oggi evenienza ampiamente influenzata da valutazioni di opportunità sul piano procedimentale dello stesso Esecutivo<sup>20</sup> – non risulterebbe più un'opzione liberamente valutabile – e comunque partecipata – dalle Camere, vista la leva che il Governo che può esercitare sulle medesime attraverso, per es., il meccanismo del c.d. 'simul-simul'.

Da tale assetto discende, dunque, la possibilità concreta che il ddl in commento inneschi una completa "normalizzazione" di tutte le disfunzioni che, non da oggi, caratterizzano la procedura di conversione dei decreti-legge, inibendo definitivamente un efficace coinvolgimento delle Camere nell'ambito delle scelte normative assunte dall'Esecutivo<sup>21</sup>.

Si tratta di abusi non nuovi, che negli ultimi anni hanno conosciuto un'importante acutizzazione: specie con riferimento all'esperienza del Governo Draghi, quelle distorsioni sono risultate chiaramente connesse a un'inedita dislocazione della funzione di indirizzo 'a cavaliere' tra Roma e Bruxelles (a sua volta dovuta a pressanti esigenze di coordinamento delle politiche pubbliche di ricostruzione post-pandemica<sup>22</sup>). In quel caso, però, tale

---

*introduttivi*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 57.

<sup>19</sup> Su questa locuzione v. la ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente offerto da F. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, in *Quaderni regionali*, 2/1994, 722.

<sup>20</sup> Sul punto v. la ricostruzione di C. DOMENICALI, *La decadenza dei decreti-legge nella prassi. Dalla provvisorietà dell'atto alla transitorietà delle norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, spec. 1293 e ss.

<sup>21</sup> Tale esclusione, peraltro, si realizzerebbe anche attraverso una significativa influenza dell'Esecutivo – trainato sul punto dalla forte legittimazione del c.d. premier – sulla programmazione dei lavori delle Camere, impendendo a quest'ultime di occuparsi di procedimenti legislativi diversi da quelli relativi alla conversione di decreti-legge (ovvero alla delegazione legislativa in favore del governo).

<sup>22</sup> Sul punto cfr. da ultimo S. FILIPPI, *La funzione di governo nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2023, 261 ss.



curvatura del sistema delle fonti è stata controbilanciata da un'efficace – per quanto non vincolante – opera di vigilanza del Presidente della Repubblica circa la tenuta di un più generale indirizzo politico-costituzionale, peraltro arricchitosi di riflessi internazionali e sovranazionali<sup>23</sup>.

Ad ogni modo, sebbene non possa considerarsi scevra di criticità in ordine al corretto impiego della decretazione d'urgenza (e delle relative procedure parlamentari di conversione), l'esperienza di quell'Esecutivo si muoveva ancora nell'ambito di una forma di governo propriamente parlamentare, nell'ambito della quale un indirizzo politico intrinsecamente 'euro-nazionale' è stato comunque sottoposto e condiviso con una maggioranza parlamentare nell'ottica di una libera – e costituzionalmente necessaria – assunzione di responsabilità politica da parte di quest'ultima.

Nel contesto istituzionale determinato dal *ddl Meloni*, la dinamica sarebbe totalmente diversa: ferma la necessità – imposta dalla perdurante vigenza dell'art. 77 Cost. – di una ratifica parlamentare delle scelte assunte dall'Esecutivo con decreto-legge, detto passaggio parlamentare, come si è testé visto, perderebbe molto del suo senso, poiché, in ultima analisi, di quelle medesime scelte risponderrebbe prima di tutti il Presidente del consiglio eletto nei confronti dell'elettorato (e solo, in seconda battuta, di fronte alle Camere).

Non solo. Con specifico riferimento alle dinamiche interne a Palazzo Chigi, occorre prendere atto del forte impatto che il ddl in esame avrà anche sull'attuale ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale, come osservato da molti, risente ancora oggi moltissimo di una disordinata compenetrazione tra le funzioni di indirizzo politico che le assegna la Costituzione e una selva attribuzioni di amministrazione attiva accordate da specifiche leggi, anche mediante la previsione di rilevanti attribuzioni normative di rango secondario<sup>24</sup>.

In particolare, e senza voler qui aprire una riflessione parallela su di un tema certamente da approfondire in modo autonomo (considerato anche il crescente utilizzo dei dd.P.C.M. nell'esperienza più recente), è appena il caso di osservare come, tra gli effetti indiretti ma assai rilevanti del *ddl Meloni*, vi sia anche quello di confondere ancor di più i diversi ruoli che quella struttura di vertice è chiamata a svolgere, con l'ulteriore rischio, qualora si affidassero decisioni di rilievo per l'indirizzo politico ad atti normativi secondari, di ingenerare una pericolosa tensione tra due ordini diversi di legittimazione: da un lato, quella popolare e diretta dell'organo titolare dell'attribuzione normativa secondaria e, dall'altro, quella proveniente dalla legge che quella medesima attribuzione è chiamata a fondare e conformare nei suoi effetti e nei suoi obbiettivi.

---

<sup>23</sup> Su questi aspetti v. *infra* § 4.

<sup>24</sup> Sul fenomeno in parola cfr. da ultimo l'analisi svolta da G. REPETTO, *La tensione essenziale. Governo, amministrazione e separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023, 363 ss.



Ferma, chiaramente, la distinzione tra i concetti di ‘organo’ e di ‘atto normativo’, il ddl in commento conferma in modo plastico come le modifiche riguardanti la fonte di legittimazione di un determinato organo, lungi dal riflettersi sul regime giuridico degli atti da esso adottati, possano comunque incidere significativamente sulle *modalità* di esercizio delle attribuzioni che la legge gli assegna<sup>25</sup>, innescando nel caso specifico il concreto rischio di spinte centrifughe rispetto a rilevanti principi costituzionali in materia di normazione secondaria (si pensi al principio di legalità in senso sostanziale, a quello di preferenza della legge e alle riserve di legge, per non parlare della possibile frustrazione della *ratio* sottesa alle altre disposizioni costituzionali in tema normazione primaria di origine governativa, di cui si è detto più sopra).

Invero, proprio i processi di verticalizzazione del potere esecutivo e di concentrazione (anche procedimentale) sulla Presidenza del Consiglio dei ministri di importanti attribuzioni, anche di natura normativa – tendenze, come si accennato più sopra, già in atto da tempo<sup>26</sup> –, necessiterebbero, quale contrappeso, di una parlamentarizzazione ‘forte’ di quei medesimi flussi di produzione normativa, sia *ex ante* (vale a dire nel momento in cui viene fabbricato il fondamento legale di quelle attribuzioni, attraverso una consapevole valorizzazione del principio di legalità in senso sostanziale<sup>27</sup>), sia *ex post* (mediante la previsione di procedure di consultazione obbligatoria delle commissioni parlamentari sui testi normativi che il Presidente del Consiglio è chiamato ad adottare ovvero sugli stessi esiti applicativi di quegli atti).

Senonché la stessa composizione del Parlamento – strutturalmente ancorata e definita dall’elezione del Presidente del consiglio – impedisce in radice uno sviluppo di questo tipo, suggerendo semmai uno scenario di segno opposto: vale a dire una fuga – non tanto dalla legge – ma dalla sede parlamentare *tout court*, quale ambito istituzionale in cui, da un lato, elaborare e/o orientare scelte normative che concorrano a formare l’indirizzo politico e, dall’altro, esercitare penetranti forme di controllo sull’attuazione/implementazione delle stesse da parte dell’Esecutivo.

---

<sup>25</sup> Un fondamento legale, peraltro, che lo stesso Esecutivo contribuisce enormemente a formare ‘a suo uso e consumo’; al riguardo, non sembra allora casuale che, nelle forme di governo regionali e comunali, i titolari dell’organo esecutivo (eletti a suffragio diretto) non dispongano di poteri normativi primari. Tale accortezza risponde, com’è evidente, a inibire un’eccessiva concentrazione su quell’organo dei flussi di produzione normativa dell’ente.

<sup>26</sup> Con specifico riferimento agli inediti – e più recenti – meccanismi di concentrazione procedimentale inseriti nella c.d. *governance* del PNRR (d.l. n. 77/2021 e smi) v. la ricostruzione offerta da E. RINALDI, *L’accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2022, 291.

<sup>27</sup> Sul punto, e con specifico riferimento alla fragile tenuta del suddetto principio proprio nell’ambito del contesto pandemico, sia consentito rinviare a M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d’urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell’emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2020, 361 ss.



Quelli sin qui svolti, chiaramente, sono solo dei primi tentativi di riflessione, per giunta condotti senza una serie di dati relevantissimi – tra tutti la legge elettorale che dovrebbe corredare il ddl in commento – che contribuiscono a delineare i possibili scenari di questo “nuovo Governo in Parlamento”; tuttavia, è possibile affermare già adesso che l’elezione diretta del Presidente del Consiglio è in grado di incidere significativamente sui rapporti tra l’Esecutivo e le Camere e, per quanto di interesse in questa sede, sulle modalità di esercizio dei rilevanti poteri di normazione primaria (e secondaria) a disposizione del primo.

*4. L’impatto dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio sulle prerogative del Capo dello Stato e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale nell’ambito dei processi di produzione normativa del Governo e in particolare della decretazione d’urgenza.*

Fin qui si è tentato di delineare gli effetti del *ddl Meloni* sul rapporto tra le Camere e il Governo nell’ambito della produzione normativa primaria (specie di quella di origine governativa); tuttavia questa prospettiva, come accennato in premessa, non esaurisce il novero delle questioni costituzionali che il ddl commento pone sul tema preso in considerazione, essendo necessario altresì verificare se e come detto disegno di revisione costituzionale incida sul ruolo degli organi di garanzia costituzionale allorché siano chiamati a intervenire su quelle medesime attività normative. Per ragioni di sintesi, oltreché per la rilevanza dei dati (giurisprudenziali e di prassi) oggi in nostro possesso, ci si limiterà ad affrontare tale profilo con specifico riferimento alla decretazione d’urgenza.

Così inquadrata, l’analisi deve appuntarsi su quei segmenti procedurali diversi e successivi alla fase deliberativa dell’atto normativo di origine governativa, nell’ambito dei quali si rinvencono, prima di tutto, significative prerogative del Capo dello Stato: come intuibile, il riferimento è, da un lato, al potere di quest’ultimo di emanare i decreti-legge, e dall’altro a quello di promulgare la legge di conversione.

Si tratta di prerogative diverse – e complementari – sulle quali negli ultimi anni si è registrato un intenso dibattito costituzionalistico, attesa l’idoneità delle medesime di divenire sedi procedurali idonee a consentire forme più o meno intense di controllo – spesso veicolate mediante strumenti di *moral suasion* – sul rispetto dei limiti costituzionali alla decretazione d’urgenza; un’idoneità riscontrata, peraltro, dal consolidarsi nel tempo di qualificate prassi quirinalizie, sempre più corpose e articolate. A tale ultimo riguardo, com’è noto, dette esperienze possono essere suddivise in due distinti filoni: da un lato, i pochissimi ma significativi casi – culminati nel 2009 con quello relativo al noto caso Englaro – di rifiuto da parte del Capo dello Stato di emanare un decreto-legge<sup>28</sup>, e dall’altro, i sempre più

---

<sup>28</sup> Sull’ammissibilità di un rifiuto da parte del Capo dello Stato di emanare un decreto-legge in dottrina si registra un cauto parere positivo, v. in particolare, C. ESPOSITO, voce *Decreto legge*, op. cit., 856; G. GUARINO, *Il*



numerosi episodi di promulgazione “osservata” di leggi di conversione<sup>29</sup>, nell’ambito delle quali il Presidente ha da ultimo richiamato anche l’ulteriore eventualità del rifiuto di promulgare l’atto con conseguente decadenza della disciplina contenuta nel decreto-legge non convertito<sup>30</sup>.

Non è questa la sede per tornare sugli specifici obiettivi di politica costituzionale perseguiti dal Presidente della Repubblica a mezzo di siffatte prassi<sup>31</sup>, sulla loro ammissibilità sul piano costituzionale<sup>32</sup>, così come sulla questione della loro scarsa vincolatività<sup>33</sup>; ciò che

---

*Presidente della Repubblica in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1951, 959 ss; GIO. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giur. cost.*, 1/2009, 469 ss; M. LUCIANI, *L’emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Astrid*, 5 marzo 2009, 3 del paper; E. STRADELLA, *Il controllo del presidente della repubblica sulla decretazione d’urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it), 3/2016, 26; nonché da ultimo A.I. ARENA, *Brevi osservazioni su adozione ed emanazione del decreto-legge*, in [Rivista AIC](http://Rivista AIC), 1/2025, 64 ss.

<sup>29</sup> Ci riferisce in particolare alle note presidenziali del: 29 marzo 2002, 22 maggio 2010, 22 febbraio 2011, 17 ottobre 2017, 25 luglio 2018, 8 agosto 2019, 11 settembre 2020, 23 luglio 2021, e 24 febbraio 2023. Sul fenomeno, senza pretesa di completezza, v. in dottrina R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1/2011; M.E. BUCALO, *La prassi presidenziale in tema di controllo sulle leggi e sugli atti con forza di legge: riflessioni sul sistema delle fonti e sui rapporti fra Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge Parlamentare oggi*, Torino, 2010, 139 ss.; G.M. SALERNO, “Preoccupazioni e sollecitazioni” del Presidente della repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rass. parl.*, 2009, 757.

<sup>30</sup> Com’è noto, si tratterebbe di una misura estrema, rispetto alla quale il dibattito costituzionalistico è ancora sostanzialmente aperto: su posizioni negative cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, 708, F. SORRENTINO-G. CAPORALI, voce *Legge (atti con forza di)*, in *D. disc. pubbl.*, IV ed., vol. IX, Torino, 1994, 127, nonché, parzialmente, C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, op. cit., 862; su posizioni che ammettono invece tale potere, sebbene da esercitarsi con cautela, L. PALADIN, voce *Art. 77*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1979, 78; M.C. Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.* 1992, 230 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova 1989, 236; per una ricostruzione del dibattito v. da ultimo D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, op. cit. 130 ss.

<sup>31</sup> Sul tema cfr. M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2021, 576 ss.; M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Roma, 2017, 137 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l’attività normativa del Governo*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2010, 35 e spec. 46 ss; nonché sia consentito rinviare a M. FRANCAVIGLIA, [Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d’urgenza Un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte cost., sent. n. 8 del 2022](#), in questa [Rivista](#), 11/2022, 886 ss.

<sup>32</sup> Al riguardo cfr. le considerazioni critiche di M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, op. cit., 148-149, secondo la quale tale prassi lederebbe le prerogative «del Parlamento, che pure dovrebbe essere l’ultimo giudice dei vizi rintracciati dal Capo dello Stato nella legge (salvo ovviamente l’eventuale sindacato della Corte)».

<sup>33</sup> Sul punto v. le considerazioni critiche di D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell’esperienza costituzionale italiana*, in [Nomos](#), 1/2022, 46-48, in senso contrario cfr., volendo, M. FRANCAVIGLIA, *Dal Governo monti al governo draghi: l’evoluzione dei poteri normativi dell’Esecutivo alla luce della tensione tra tecnica e politica*, in F. Bailo-M. Francaviglia (a cura di), *Bilanci e prospettive*, op. cit., 159 ss.



qui interessa è che per mezzo di questo inedito strumentario il Capo dello Stato ha svolto una efficace opera di contrasto dinamico alle disfunzioni procedurali cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, quali indici tanto di un sostanziale aggiramento della *ratio* sottesa alla disciplina costituzionale sulla decretazione d'urgenza, quanto di un allontanamento delle Camere dalla posizione centrale che spetterebbe loro nella produzione normativa primaria, specie qualora quest'ultima costituisca un vettore per l'attuazione dell'indirizzo politico.

Ebbene, nell'attuale forma di governo, il Capo dello Stato ha potuto interpretare in tale direzione le proprie prerogative costituzionali proprio in virtù della peculiare legittimazione della sua carica; legittimazione certamente non equiparabile a quella dell'Esecutivo. Ne discende che l'attribuzione al Presidente del Consiglio di una diversa (e più forte) fonte di legittimazione – attraverso il suffragio diretto della carica – impatti direttamente anche sul rapporto intessuto da quest'ultimo, in nome e per conto dell'Esecutivo, con il Capo dello Stato, determinando un chiaro sbilanciamento in danno del Quirinale.

Quest'ultimo, infatti, vedrebbe fortemente ridimensionata l'estensione e l'effettività delle opzioni a sua disposizione per esercitare le attività di controllo e di garanzia che la Costituzione gli assegna, e ciò risulta particolarmente evidente proprio in relazione al più recente strumentario cui si è fatto cenno poc'anzi, il quale peraltro mira a ripristinare quel determinato equilibrio tra Camere e Governo che lo stesso *ddl Meloni*, invece, esclude in modo reciso e a priori attraverso l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

In questo nuovo contesto, le ipotesi di rifiutare l'emanazione di un decreto-legge ovvero quella di negare la promulgazione di una legge di conversione diverrebbero opzioni ancor più remote o estreme, specie qualora quegli atti normativi rappresentassero attuazione dell'indirizzo politico elaborato dal circuito Governo-maggioranza parlamentare. Simili eventualità finirebbero, infatti, per contrapporre in modo diretto il Capo dello Stato non solo a un soggetto – il Presidente del Consiglio – dotato di legittimazione diretta, ma anche a una maggioranza parlamentare “vincolata” a portare avanti quello specifico indirizzo politico (pena lo scioglimento delle Camere). In uno “scontro” istituzionale di questo tipo è difficile prefigurare una chiara prevalenza delle prerogative presidenziali, le quali ne uscirebbero verosimilmente indebolite anche con riferimento a quelle prestazioni di unità nazionale che l'organo in questione è comunque tenuto a garantire. Il rischio è, dunque, che per non compromettere quest'ultime, il Capo dello Stato attui un certo *self-restraint* nell'esercizio delle proprie prerogative, limitandone l'esercizio alle sole ipotesi di manifesta e oggettiva violazione del testo costituzionale (si pensi, per es., al caso di disposizioni prive di idonea copertura finanziaria) e senza che ciò possa tradursi in una valorizzazione (della *ratio*) dei limiti costituzionali in tema di fonti del diritto e della stessa centralità delle Camere.

La conseguenza ultima di quanto sin qui ricostruito consisterebbe, in altre parole, nella totale ‘evaporazione’ dei poteri presidenziali di *moral suasion* circa la produzione normativa





del Governo, e con essi di quella grammatica istituzionale – fino ad oggi fondata sull'*auctoritas* presidenziale – che, specie dalla presidenza Ciampi in poi, ha progressivamente influito sulle stesse modalità di svolgimento dell'indirizzo politico da parte del circuito Governo- maggioranza parlamentare.

C'è, poi, un ulteriore profilo di interesse toccato implicitamente dal ddl in commento: ci si deve domandare, infatti, se tale nuovo assetto sia compatibile con le emergenti teorie – edificate su alcune qualificate prassi – del c.d. co-governo del Capo dello Stato in ordine sia alla garanzia di talune linee di indirizzo politico-costituzionale, sia alla tenuta dei rapporti tra l'ordinamento interno e quello sovranazionale<sup>34</sup>.

Sebbene una risposta del tutto negativa a tale quesito non sia possibile, quanto meno allo stato attuale, si deve considerare come siffatte prestazioni di garanzia – incidenti sul funzionamento dell'intero sistema – siano state assicurate dal Presidente della Repubblica attraverso due distinti e concorrenti strategie, entrambe drasticamente depotenziate (se non impedito) dal *ddl Meloni*: da un lato, la possibilità di ricorrere a un Governo c.d. tecnico in determinate fasi di *impasse* politica – fasi in cui è coincisa, storicamente, la necessità di assumere rilevanti e tempestive scelte di fondo riguardanti il Paese –, e dall'altro, appunto, l'impiego di inediti strumenti di *moral suasion* nei cicli di produzione normativa di origine governativa e, segnatamente, nell'ambito della decretazione d'urgenza.

Come accennato più sopra, negli ultimi anni si è assistito a una progressiva ed efficace attività di controllo e di correzione – non solo nell'interesse della centralità delle Camere, ma anche del rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento sovranazionale ovvero di altri principî costituzionali – della traiettoria assunta dalle attività normative del Governo da parte sia del Capo dello Stato, sia della Corte costituzionale: si è trattato di un fenomeno così evidente da potervi intravedere una significativa sinergia tra i due organi.

Proprio siffatta complementarietà, tuttavia, fa sì che le difficoltà implicitamente derivanti dal *ddl Meloni* e riguardanti le prerogative della Presidenza della Repubblica in ordine alla tematica qui affrontata si ripercuotano problematicamente anche sul ruolo della Corte costituzionale: da un lato, infatti, v'è da considerare che solo una parte delle disfunzioni affrontate oggi – con diversi e forse più idonei strumenti<sup>35</sup> – dal Quirinale siano suscettibili di finire nelle maglie della giurisprudenza costituzionale in tema, per esempio, di decretazione d'urgenza; mentre, dall'altro, proprio la posizione della Corte su questa specifica fonte del diritto è fortemente influenzata anche dalla precisa volontà dell'organo di tenere lontano il

---

<sup>34</sup> Sul punto v. la ricostruzione critica effettuata da M. FERRARA, *Il controllo presidenziale sulla decretazione d'urgenza*, op. cit., spec. 80, la quale registra, altresì, un (paradossale) impatto negativo di siffatta attività di garanzia del Capo dello Stato proprio sulle sue prerogative di controllo degli atti normativi del governo.

<sup>35</sup> Per non parlare della idoneità di quest'ultime di orientare *pro futuro* l'attività normativa del Governo; aspetto, quest'ultimo, assicurato sino ad oggi proprio dal Quirinale.



proprio sindacato dal merito politico delle scelte del Governo (tra le quali vi è, appunto, quella di avvalersi, con certe modalità, di quello strumento normativo).

In disparte siffatti rilievi preliminari, risulta poi arduo – se non velleitario – predire specifici “effetti riflessi” del ddl in commento sull’evoluzione (o sulle tendenze) della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di decretazione d’urgenza, giacché quest’ultima, a partire dalla “svolta” della [sent. n. 22 del 2012](#)<sup>36</sup>, si è costantemente caratterizzata sia per un certo grado di oscillazione (se non di frammentarietà), sia per essersi tradotta, nei fatti, nel «contenimento del potere normativo esercitabile dall’assemblea»<sup>37</sup>, anziché nella puntuale limitazione delle modalità di adozione del decreto-legge (e quindi nella sua conformazione *ab origine*).

Ferme queste considerazioni, si può però osservare che lo sbilanciamento determinato dall’elezione del Presidente del Consiglio nell’ambito degli assetti istituzionali che reggono l’istituto della decretazione d’urgenza ben potrebbe – e dovrebbe – rappresentare condizione sufficiente a orientare la Corte verso itinerari giurisprudenziali ad oggi meno battuti, ma comunque meritevoli di valorizzazione.

---

<sup>36</sup> Svolta, com’è noto e in estrema sintesi, consistita nel sindacato della Corte sulla carenza (o meno) del requisito dell’omogeneità – tanto di una norma inserita *ab origine* nel decreto-legge quanto di quella inserita successivamente in sede di conversione – e, dunque, sulla consistenza del nesso logico-giuridico che deve intercorrere «tra la valutazione fatta dal Governo dell’urgenza del provvedere ed “i provvedimenti provvisori con forza di legge”» (così Corte cost., [sent. n. 22 del 2012](#)). Per gli sviluppi di questa giurisprudenza v. Corte cost. sentt. nn. [128 del 2008](#), [220](#) e [237 del 2013](#), [32](#) e [251 del 2014](#), [145](#) e [154 del 2015](#), [244 del 2016](#), [169](#) e [170 del 2017](#), [5](#) e [137 del 2018](#), [33](#), [181](#), [226](#) e [247 del 2019](#), [115](#), [149](#) e [186 del 2020](#), [30](#) e [213 del 2021](#), [8](#) e [245 del 2022](#), [6](#), [113](#), [151 del 2023](#) e [146 del 2024](#); su queste pronunce, senza pretesa di completezza, v. in dottrina D. NOCILLA, “*Inesistenza*” della legge di conversione? in *Giur. cost.*, 1/2014, 715; A. SIMONCINI-E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3/2014; G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.* 2014, 398; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), 2014; F. MODUGNO, *Decretazione d’urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), 2014. Sui limiti ontologici del concetto di omogeneità cfr. per tutti C. PINELLI, *Un sistema parallelo.*, op. cit., 320; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della ‘omogeneità normativa’*, in [federalismi.it](#), 1/2014, 11 ss., nonché N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in [Astrid Rassegna](#), n. 153, 2 *passim*. Sull’andamento episodico di questa giurisprudenza, sostanzialmente legato alle peculiarità dei singoli giudizi *a quibus*, v. D. CHINNI, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, in [Nomos](#), 2, 2020, spec. 18, nonché, più di recente, C. DOMENICALI, *Una decade di giurisprudenza costituzionale*, op. cit., 36. Per i prodomi di questa giurisprudenza v. Corte cost., sentt. nn. [29 del 1995](#), [171 del 2007](#) e [128 del 2008](#); in dottrina e in tempi non sospetti, cfr. la posizione di F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. Soc.*, 3/1974, 515.

<sup>37</sup> Così C. DOMENICALI, *Una decade di giurisprudenza costituzionale*, op. cit., 43.



Come già osservato in altra sede<sup>38</sup>, detti ambiti di sviluppo coinciderebbero con: *i*) la portata ‘ordinamentale’ delle discipline recate con decreto-legge, da intendersi quale indice del mancato rispetto della ‘dimensione provvedimentale’ di tale atto e, quindi, quale limite cogente ai contenuti normativi da quest’ultimo esprimibili<sup>39</sup>; *ii*) la valorizzazione della motivazione del decreto-legge, quale indice da utilizzare – insieme ad altri – per ricostruire la traiettoria finalistica dell’atto e il grado di coerenza fra quest’ultima e i relativi contenuti normativi, specie sotto i profili della necessità e dell’urgenza dei medesimi; *iii*) l’applicazione del canone dell’omogeneità agli stessi presupposti del decreto-legge<sup>40</sup>, valorizzando la lettera dell’art. 77 Cost. che, nel declinare al plurale “i casi” e “i decreti”, implicitamente fonda un duplice vincolo di *univocità causale* dei primi rispetto ai secondi e di *univocità funzionale* dei secondi rispetto ai primi; il che finirebbe per riflettersi sia sulla (e delimitare la) stessa *struttura* normativa del decreto-legge nel suo complesso – anche qualora il suo oggetto debba essere plurimo *ab origine* e solo teleologicamente orientato –, sia sullo *standard* di omogeneità alla luce del quale scrutinare le singole disposizioni (siano esse originarie o aggiunte in sede di conversione)<sup>41</sup>.

Una piena valorizzazione dei profili appena richiamati consentirebbero – forse e solo in parte – di attutire la “perdita di terreno” che, alla luce del *ddl Meloni*, subirebbero le

---

<sup>38</sup> Sia consentito rinviare a M. FRANCAVIGLIA, *Dal Governo monti al Governo draghi*, op. cit., 145 ss e alla dottrina ivi citata.

<sup>39</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 220 del 2013](#) riguardante i decreti-legge nn. 201/2011 (c.d. salva Italia) e 95/2012 (c.d. *spending review*), peraltro adottati dal Governo Monti.

<sup>40</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 22 del 2012](#) nella quale si legge «il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (cons. in dir. 3.3).

<sup>41</sup> Sulla modulabilità dello scrutinio della Corte sul difetto di omogeneità in relazione al grado di definizione dell’oggetto ovvero delle finalità perseguite dall’atto normativo urgente – e quindi anche al tasso di univocità dei presupposti di fatto posti alla base di quest’ultimo – cfr. per esempio gli spunti offerti da Corte cost., [sent. n. 154 del 2015](#), secondo cui «il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere emendativo parlamentare». Sempre con riferimento a questo specifico profilo cfr. Corte cost., [sent. n. 146 del 2024](#), nell’ambito della quale la Corte arriva a censurare l’illegittimità costituzionale – analogamente a quanto già avvenuto con Corte cost., [sent. n. 8 del 2022](#) – di una norma prevista *ab origine* dal d.l. n. 51/2023 per difetto di omogeneità rispetto al testo complessivo di quest’ultimo; la pronuncia segna un salto di qualità della Corte nello scrutinio di tale, peculiare, vizio, sia perché lo lega alla complessiva tenuta della forma di governo parlamentare, sia perché mette a fuoco gli indici mediante i quali riconoscere detta patologia del ciclo funzionale della decretazione d’urgenza (enucleando, forse per la prima volta, una compiuta tecnica pretoria in questo specifico ambito della giustizia costituzionale). Per un commento alla sentenza v. F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l’equilibrio della forma di governo*, in [federalismi.it](#), 22/2024, 73 ss.



“prestazioni di garanzia” del Capo dello Stato in tema di decretazione d’urgenza. Tuttavia è anche da considerare che simili sviluppi giurisprudenziali non solo sovraccaricherebbero la Corte costituzionale di una (ulteriore e pericolosa) esposizione politico-mediatica, ma finirebbe di certo per assottigliare non poco il confine – davvero labile nell’ambito dello scrutinio sull’omogeneità del decreto-legge – tra vizi formali e vizi sostanziali dell’atto.

*5. Cenni conclusivi: sui veri obiettivi del ddl Meloni e sulla rilevanza dei medesimi sul piano dei poteri normativi del Governo.*

Come notato da molti osservatori, uno degli aspetti più rilevanti di questo disegno di legge costituzionale riguarda i poteri del Presidente della Repubblica; in particolare, la macroscopica trasfigurazione dei presupposti per l’adozione del decreto di scioglimento delle Camere – ridotto a una serie di “atti dovuti”, incompatibili con la strutturale flessibilità della forma di governo parlamentare – costituisce lo strumento chiave per raggiungere uno dei veri obiettivi di questa riforma (mai celato, peraltro, dalla maggioranza che la propone): eliminare la possibilità di formare un c.d. Governo tecnico.

Senonché, si osserva come proprio Esecutivi del genere abbiano rappresentato quel ‘motore di riserva’ della Repubblica di cui il Capo dello Stato – pur nella diversità delle figure che, nel tempo, hanno impersonato la carica – ha saputo essere cauto ‘pilota’. Più precisamente, se si riflette sui fattori di crisi, esogeni ed endogeni, che hanno portato alla formazione degli ultimi due Governi tecnici (Monti e Draghi) – e ne hanno sostanzialmente dettato le rispettive agende –, l’idea di privare il Presidente della Repubblica di siffatto “potere di exit” rappresenti un enorme azzardo istituzionale, specie se lo si legge alla luce dei concomitanti, e più sopra richiamati, processi di marginalizzazione della rappresentanza parlamentare e di deresponsabilizzazione dei partiti.

Quest’ultime patologie – di cui i Governi tecnici rappresentano, peraltro, un sintomo e non la causa – possono essere affrontate con discreto successo intervenendo sul rapporto Governo-Parlamento (attraverso, per es., la condivisibile introduzione di meccanismi di razionalizzazione come la c.d. sfiducia costruttiva), e non invece incidendo sulle prerogative di un organo di garanzia, il cui obiettivo istituzionale non è (o non è solo) la “continuità” dell’indirizzo politico di un Governo, specie qualora quest’ultimo rischi di porsi in contrasto con il (o di prescindere dal) più ampio perimetro tracciato dalla stessa Costituzione o dagli impegni derivanti dall’integrazione sovranazionale.

Con riferimento alla specifica prospettiva presa qui in considerazione, si potrebbe senz’altro replicare che proprio i Governi tecnici abbiano rappresentato il principale ‘veicolo’ per l’affermazione di quelle disfunzioni dei processi di produzione normativa primaria di cui



si è detto più sopra<sup>42</sup>; senonché tale considerazione – corretta da un punto di vista storiografico – non implica la sua reciproca, vale a dire che il tramonto dei Governi tecnici determini anche la fine di quelle patologie.

In disparte la circostanza per cui i Governi politici successivi a quelli tecnici si sono sempre proficuamente avvalsi delle forzature procedurali “lasciate in eredità” dai loro predecessori, l’accentramento dell’elaborazione dell’indirizzo politico in capo a un Presidente del Consiglio eletto a suffragio diretto non può che condurre, infatti, a una stabilizzazione delle attuali disfunzioni in tema di produzione normativa, e ciò per un’ulteriore, specifica ragione di ordine sistematico: lungi dal rappresentare lo strumento attraverso il quale rompere “gli indugi della collegialità” (ovvero dello stesso parlamentarismo), tale accentramento, in assenza di interventi sulla disciplina costituzionale dei poteri normativi del governo, presuppone paradossalmente proprio quelle disfunzioni procedurali per poter “funzionare” nell’attuale contesto istituzionale, specie se si considerano le perduranti difficoltà – dovute alla crisi del sistema dei partiti – di addivenire a sintesi degli interessi che siano in grado di imporsi coerentemente sui diversi livelli di governo e oltre gli ‘steccati’ della competenza.

In altre parole, l’odierno progetto di revisione costituzionale, nel consolidare (e, implicitamente, legittimare) quelle disfunzioni della produzione normativa attraverso un adeguamento ad esse della stessa forma di governo, ottiene unicamente il risultato di ridurre – sulla base di una logica iper-funzionalista dei rapporti tra organi – l’assetto strutturalmente plurale e multilivello del potere pubblico in Italia; un esito, quest’ultimo, che tuttavia non si traduce affatto in una semplificazione del quadro degli interessi in conflitto fra loro, né tantomeno in un’attenuazione dell’attuale difficoltà del sistema nel suo complesso di produrre efficaci sintesi politiche in grado di governare tale complessità.

---

<sup>42</sup> Sul punto v. però la ricostruzione di M. MANETTI, *Il Governo Monti tra emergenze vere o presunte*, in *Democrazia e diritto*, 1-2/2012, 47, la quale non ha mancato di addebitare la responsabilità ultima di queste prassi alle sottolinea forze politiche che siedono in Parlamento, «disposte a rinunciare alle funzioni del Parlamento, ovvero a esercitarle in modo arbitrario rispetto al fine che la Costituzione assegna».