

ISSN 1971-9892

Autoriforma della politica e riforme istituzionali

fascicolo
2026/III

CONSULTA ONLINE

ANTONIO RUGGERI

20 SETTEMBRE 2026

ANTONIO RUGGERI

Autoriforma della politica e riforme istituzionali

TITLE *Political Self-Reform and Institutional Reforms*

ABSTRACT Lo scritto mette preliminarmente in evidenza la differenza esistente tra le riforme, che si pongono quali modifiche organiche della Carta costituzionale, e le revisioni, aventi oggetto circoscritto e puntuale; una differenza che, poi, si può riflettere anche sul modo della loro venuta alla luce: le prime richiedono, infatti, l'incontro necessario di maggioranza ed opposizioni, a differenza delle seconde che rientrano nella disponibilità della prima, fermo restando che ogni innovazione costituzionale sarebbe comunque opportuno che venisse a formazione con i più larghi consensi in seno alle assemblee legislative. Si fa quindi notare che le prime si individuano per il tramite di consuetudini culturali di riconoscimento della loro natura diffuse in seno al corpo sociale. Nel merito, si rileva che le prime e più urgenti riforme di apparato devono avere per obiettivo primario la rivitalizzazione del ruolo delle Camere, ormai largamente scemato e, in talune circostanze, persino smarrito, unitamente al ruolo degli organi di garanzia che, nella presente congiuntura (anche internazionale), acquista un particolare significato, a fronte del trend volto ad una marcata concentrazione del potere all'insegna del principio monocratico. Si sofferma, infine, sulla necessità di far luogo ad un congruo aggiornamento della parte sostanziale della Carta costituzionale, in ispecie del catalogo dei diritti fondamentali, al fine di renderla maggiormente competitiva con altre Carte ad essa omologhe quoad substantiam.

This paper explores the conceptual distinction between constitutional "reforms" and mere "revisions" arguing that reforms imply structural changes requiring a consensual method between the majority and oppositions. The author emphasizes the urgent need for institutional reforms to revitalize the fading role of Parliament against a growing trend of power concentration. Furthermore, it addresses the self-reform of politics as a necessary prerequisite to tackle the cultural decline of the political class, which often blames the Constitution for its own failures. Finally, the study advocates for updating the substantive part of the Constitution to include emerging fundamental rights, such as genetic identity, while framing all constitutional changes within the perspective of republican public ethics.

KEYWORDS Riforme costituzionali; revisione costituzionale; centralità del Parlamento; organi di garanzia; diritti fondamentali.

Constitutional reform; constitutional amendment; centrality of Parliament; constitutional safeguards; fundamental rights.

AUTHOR Professore emerito di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Messina.



Testo rielaborato (ed aggiornato al 15 settembre 2026) della relazione all'American-Sicilian Symposium su *Presidential Powers: A Comparative Perspective on the United States and Italy*, Università "Kore" di Enna, 29 maggio 2026.

* * *



SOMMARIO 1. Riforme e revisioni costituzionali: il senso di una distinzione. – 2. Le diverse maggioranze prescritte per la venuta alla luce, rispettivamente, delle riforme e delle revisioni costituzionali, le une implicando comunque l'incontro necessario di maggioranza ed opposizioni, le altre invece potendosi avere anche solo ad opera della prima. – 3. L'accertamento delle riforme per il tramite di consuetudini culturali diffuse in seno al corpo sociale volte a darne il riconoscimento della vera natura, l'osservanza della regola della loro necessaria venuta alla luce con metodo consensuale, sorretta dal dovere di fedeltà alla Repubblica, i casi al ricorrere dei quali è fuori di dubbio che alla regola stessa debba prestarsi ossequio (con specifico riguardo ad eventuali modifiche dell'art. 138, dei principi fondamentali dell'ordinamento e, di conseguenza, dei diritti parimenti fondamentali, nonché delle maggioranze previste per la elezione degli organi di garanzia). – 4. Le prime e più urgenti riforme di apparato: la rivitalizzazione del ruolo delle Camere, ormai largamente scemato e, in talune circostanze, persino smarrito, unitamente al ruolo degli organi di garanzia che, nella presente congiuntura (anche internazionale), acquista un particolare significato, a fronte del trend volto ad una marcata concentrazione del potere all'insegna del principio monocratico. – 5. La carta delle riforme riguardanti l'organizzazione giocata da una politica che tenta in modo scoperto di distogliere l'attenzione da sé, dalle proprie carenze e incapacità a dare ristoro ai più avvertiti bisogni della gente, imputando la responsabilità dello stato di cose alla Costituzione e ad altri documenti normativi, e la necessità di far luogo ad un congruo aggiornamento della parte sostantiva della Carta, in ispecie del catalogo dei diritti fondamentali, al fine di rendere la Carta stessa maggiormente competitiva con altre ad essa omologhe quoad substantiam. – 6. Una succinta notazione conclusiva, a riguardo dei vizi sia di metodo che di merito dei discorsi sulle riforme, ed uno spinoso interrogativo finale.

1. Riforme e revisioni costituzionali: il senso di una distinzione

La questione oggi nuovamente trattata richiede alcune preliminari precisazioni di termini e concetti.

Rifacendomi a precedenti riflessioni¹, intendo qui il termine "riforma" come evocativo di mutamenti profondi, strutturali dell'oggetto cui si riferisce: per ciò che è in questa sede di specifico interesse, della politica come pure delle istituzioni, segnatamente dei metodi di svolgimento delle attività facenti capo sia all'una che alle altre.

Comincio a dire di queste ultime. In particolare, avuto riguardo alle innovazioni apportate alla Carta costituzionale, prima ancora che ad altri documenti normativi a vario titolo preposti a darvi specificazione-attuazione, quali, ad es., i regolamenti camerali o leggi comuni riguardanti il funzionamento (in larga accezione) delle istituzioni stesse, occorre dunque tenere distinte dalle riforme, nel significato sopra datovi, le mere "revisioni" *stricto sensu* che, pur apportando un *quid novi* alla disciplina preesistente, non producono effetti di ordine strutturale, tali cioè da irradiarsi per l'intero campo materiale coperto dalla normazione costituzionale². E ciò, senza ovviamente

¹ ... tra le quali, quelle che sono in *Riforme costituzionali: quali e perché?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023, 24 aprile 2023, 107 ss.; le notazioni in questo studio svolte richiedono ora di essere riconsiderate alla luce di quelle che sono di seguito rappresentate.

² Cfr. al punto di vista qui patrocinato quello di V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in AA.Vv., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli, V. Pupo, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, 279 ss. Ha, di recente, fatto il punto sulle modifiche fin qui

negare la naturale attitudine di ogni disposto normativo iscritto nella Carta di saldarsi ai restanti e di fare – come suol dirsi – con essi “sistema”. Non è, nondimeno, chi non veda che non sempre si dà un legame inscindibile tra ciascun elemento normativo e gli altri che compongono l’“insieme” al quale tutti appartengono, altrimenti si avrebbe l’innaturale pietrificazione di ciascuno di essi e di tutti allo stesso tempo, con la conseguenza aberrante della impossibilità di apportare novità alcuna alla Carta, se non per via forzosa, per effetto cioè dell’avvento di un nuovo potere costituente³.

Si pensi, per maggior chiarezza, al fatto che, secondo un’opinione ormai pressoché universalmente condivisa, si danno taluni limiti alla revisione costituzionale, in ispecie laddove la stessa possa ridondare in un’intollerabile incisione dei principi fondamentali dell’ordinamento⁴, altra questione poi essendo quella relativa al riconoscimento di questi ultimi, ove si convenga che il criterio dell’autoqualificazione non è, ad ogni buon conto, risolutivo. Ebbene, qualora dovesse assumersi che tutti i disposti della Carta esprimono norme a vario titolo legate ai principi, dei quali si pongono in funzione servente, se ne avrebbe un’abnorme dilatazione dell’area materiale coperta dai limiti in parola. Di contro, i principi stessi, per un verso, vanno comunque selezionati con sommo rigore ed ocolutezza, non ammettendosi di tutta evidenza che possa farsene un uso – come dire? – inflazionato; per un altro verso, deve parimenti ammettersi l’eventualità che possano rinvenirsi soluzioni normative ancora più idonee di quelle pensate dal Costituente in vista dell’ottimale affermazione dei principi, in ragione del mutare dei contesti e della emersione di nuovi bisogni largamente ed intensamente avvertiti tanto al livello dell’apparato governante quanto (e soprattutto) a quello della comunità governata. Un esito, questo, dato per certo, per il fatto stesso della previsione nell’art. 138 della Carta di possibili innovazioni di quest’ultima.

Le revisioni in senso stretto hanno, dunque, oggetto circoscritto e, allo stesso tempo, non rivoltano a fondo il terreno costituzionale sul quale pure s’impiantano.

Le riforme, di contro, al di là di ogni contraria apparenza, pur riguardando in modo specifico unicamente alcuni disposti della Carta, proiettano la loro immagine sull’intero articolato,

apportate alla Carta C. FUSARO, *La Costituzione e le sue modificazioni (1948-2025)*, in *Astrid Forum*, 2/2026, luglio 2026, 157 ss.

³ Un’accreditata dottrina, con ogni probabilità sull’onda dell’entusiasmo legato all’abbattimento del muro di Berlino, aveva anni addietro patrocinato la tesi secondo cui quella di potere costituente sarebbe una nozione ormai storicamente datata, “esaurita” [riferimenti in 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. Ripepe e R. Romboli, Giappichelli, Torino 1995, 29; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 7 ss.; v., inoltre, utilmente, G.L. CONTI, *Il feticcio ancestrale: il potere costituente dal tramonto all’alba*, in *Rivista AIC*, 4/2024, 10 novembre 2024, 1 ss.]. Vicende maturate successivamente, specie nel tempo a noi più vicino e in quello che stiamo ora vivendo, hanno tuttavia dato conferma che i fatti costituenti sono assai più frequenti e diffusi di quanto talora si pensi, ed anzi proprio nella sofferta stagione presente, segnata da plurime esperienze d’involuzione autoritaria, se ne ha vistosa riprova (ulteriori notazioni sul punto di cruciale rilievo, *infra*).

⁴ A giudizio di un’accreditata dottrina, le uniche revisioni non consentite sarebbero quelle a finalità di “restaurazione” (G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e i limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano 1987, 1183 ss., spec. 1206; vari punti di vista sull’annosa questione nei contributi di AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit.).



distendendosi dunque per l'intero campo costituzionale, e – ciò che maggiormente importa – hanno radici profonde ed assai estese.

Il riferimento alle apparenze merita, a mia opinione, una particolare attenzione.

Faccio subito un esempio per maggior chiarezza, legato ad una lacerante, recente vicenda.

Così, la riforma della magistratura varata dal Governo Meloni⁵, che – come si sa – non ha superato lo scoglio referendario, ad una prima (ma erronea) impressione riguardava unicamente l'assetto dell'ordine giudiziario; e, però, per esplicita ammissione sia dei fautori che dei detrattori della stessa, era quindi destinata ad incidere anche (e soprattutto) sull'esercizio delle funzioni, rispettivamente dei magistrati requirenti e di quelli giudicanti: un'incidenza, ovviamente, vista in termini diametralmente opposti, in quanto giudicata ora nefasta ed ora positiva sotto ogni aspetto, e tuttavia appunto di cruciale rilievo. Ebbene, è chiaro che l'esercizio della giurisdizione produce effetti idonei a riflettersi nei riguardi dell'intera Carta costituzionale, a partire dai principi fondamentali cui la stessa dà voce, effetti ancora una volta considerati in termini assai diversi, persino radicalmente opposti. In generale, come dirò meglio a breve, ogni novità concernente gli organi di garanzia, al pari di quelle riguardanti gli organi della direzione politica⁶, possono, in modo ora più ed ora meno immediato e diretto, dar vita agli effetti in parola; e si tratta allora di stabilire quali novità presentino davvero siffatta idoneità, ovverosia si pongano quali trasformazioni profonde, di struttura appunto, dell'intero sistema, più (e prima ancora) che del singolo istituto cui fanno capo. È, poi, di tutta evidenza che non rileva tanto la quantità degli enunciati riguardati dall'innovazione quanto la qualità di quest'ultima; una notazione, questa, persino banale, se non fosse per il fatto che, ancora da ultimo in occasione della accesa campagna referendaria avente ad oggetto la riforma della giustizia sopra accennata, si è da molti esponenti politici e commentatori posto l'accento sul numero dei disposti costituzionali interessati dalla stessa, ora rilevandone la consistenza ed ora, di contro, non assegnandovi particolare significato. Eppure, è ormai provato che anche novità costituite dalla rimozione o dall'aggiunta di una sola parola ad un enunciato, per il resto rimasto immutato, possono stravolgere l'intero impianto costituzionale (si pensi solo, per fare un esempio chiaramente di scuola⁷, a ciò che potrebbe rappresentare la cancellazione dalla lavagna costituzionale dell'aggettivo "democratica" che figura in testa al dettato costituzionale)⁸.

⁵ ... peraltro nel corso di una vicenda anomala che ha visto gravemente mortificato il ruolo delle Camere, in ciascuna delle loro articolazioni politiche, non essendosi data l'opportunità ai parlamentari di poter minimamente innovare al testo messo a punto dal Governo (notazioni severamente e giustamente critiche al riguardo in N. LUPO, *Inseguendo il peggior precedente: una revisione costituzionale «governativa», votata dalla sola maggioranza, senza emendamenti*, in *Quad. cost.*, 1/2026, 149 ss.).

⁶ Sulla nozione di garanzia e sul ruolo giocato dagli organi in capo ai quali quest'ultima si appunta, v., di recente, le precisazioni teoriche svolte da A. POGGI, nel suo *Editoriale* dal titolo *Le garanzie dell'ordinamento repubblicano. Riflessioni a margine degli Ottanta anni della Repubblica*, in federalismi.it, 17/2026, 18 giugno 2026, IV ss.

⁷ Sarebbe, invero, da ingenui prefigurarsi questo scenario pur laddove – Dio non voglia! – dovesse assistersi all'affermazione di un nuovo potere costituente di stampo autoritario, che non avrebbe comunque alcun interesse ad autodelegittimarsi davanti alla pubblica opinione. Non si dimentichi che nei Paesi dell'Est europeo, a partire dall'ex Unione Sovietica, i regimi comunisti del tempo si autoqualificavano come gli unici veramente "democratici".

⁸ Si è, ancora non molto tempo addietro, fatto notare da un'avvertita dottrina che "una 'grande riforma' (o, meglio, una riforma grande) potrebbe aver luogo anche con minimi ritocchi" [Q. CAMERLENGO, *Piccole revisioni*

2. Le diverse maggioranze prescritte per la venuta alla luce, rispettivamente, delle riforme e delle revisioni costituzionali, le une implicando comunque l'incontro necessario di maggioranza ed opposizioni, le altre invece potendosi avere anche solo ad opera della prima

Ci si deve subito chiedere quale sia il rilievo pratico della distinzione tra revisioni e riforme di cui si fa ora parola.

Fermo restando che sarebbe opportuno che ogni innovazione della Carta veda la luce con i più larghi consensi, segnatamente con l'incontro di maggioranza ed opposizioni, non è tuttavia da escludere che si abbiano modifiche unicamente per mano della prima; ed è chiaro che nulla esclude che, in una determinata congiuntura, la stessa disponga dei due terzi (e – perché no? – molti di più ancora) dei seggi in ciascun ramo del Parlamento, sì da poter portare rapidamente ad effetto il mutamento di disciplina costituzionale. È, tuttavia, verosimile pensare che, nel quadro alquanto frastagliato di forze politiche operanti in seno alle Camere, risulti assai arduo il formarsi di una maggioranza così consistente, salvo il caso di gravi emergenze, quale ad es. una di carattere bellico, che portino ad una ampia coalizione di forze politiche che, per ragioni varie, reputino necessario innovare alla Carta⁹. Ad ogni buon conto, restando all'ordinario, è verosimile pensare che la

(fatte) e grandi riforme (mancate) tra domanda di Costituzione e mediazione politica, in *Quad. cost.*, 4/2023, 869].

⁹ In occasione della pandemia da Covid-19, si è toccato con mano quali conseguenze possano aversi per effetto della mancata previsione nella Carta di regole adeguate alla gestione di emergenze di particolare gravità. Si è così assistito al sostanziale ribaltamento dell'ordine delle fonti, con la prepotente emersione dei discussi (e discutibili) decreti del Presidente del Consiglio, produttivi di effetti fortemente limitativi dei diritti costituzionali, ben oltre di quanto fosse lecito ammettere alla luce del dettato della Carta [in tema, *ex plurimis*, in tema, L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, e, dello stesso, *Tra «disporre» e «provvedere». I dpcm pandemici al test di normatività*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, 37 ss.; M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino 2022; M.A. GLIATTA, *L'uso dei dPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, 1191 ss.; C.A. CIARALLI, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?*, in Costituzionalismo.it, 1/2022, 4 aprile 2022, 52 ss.; A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna 2023, 193 ss.; M. SALERNO, *I DPCM di natura normativa tra pluralità di procedimenti e di fonti*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 1/2024, 22 aprile 2024, 161 ss.; F. POLACCHINI, *Le fonti mutanti. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nella dinamica dei poteri normativi del Governo*, Bologna University Press, Bologna 2025. Della "verticalizzazione" dei processi decisionali trattano, inoltre, 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 specifico riguardo alla messa a punto del PNRR; E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempi di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022; 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.].

Come si viene dicendo nel testo, è comunque preferibile che si abbia *ex ante*, nella Carta allo scopo opportunamente novellata, un pugno di regole, per quanto possibile chiare e congrue rispetto a circostanze pure imprevedibili, anziché far luogo al momento (e, magari, in modo improvvisato) a modifiche della Carta



maggioranza non riesca a varare le eventuali novità costituzionali con i due terzi dei consensi, di modo che le stesse potranno andare soggette alla prova referendaria.

Si può, dunque, ragionevolmente presumere che la maggioranza assoluta sia sufficiente per l'approvazione di atti di revisione (in senso stretto), mentre il varo di riforme non può che aversi in presenza di una loro larga (e, anzi, larghissima) condivisione da parte delle forze politiche operanti nelle sedi parlamentari¹⁰. Non può essere che così, per la elementare ragione che, comportando le stesse un rifacimento strutturale dell'impianto costituzionale, ove venissero alla luce a colpi di maggioranza, se ne avrebbe che l'intera Costituzione dovrebbe considerarsi di parte, ciò che però sarebbe una stridente, insanabile contraddizione, dal momento che, a conti fatti, si avrebbe una Costituzione-*monstrum* o, diciamo pure, una "non-Costituzione".

Stando le cose così come sono qui viste, intesa la lettera del dettato costituzionale nel modo più rigoroso, dovrebbe concludersi o che le riforme non possano comunque aversi, scorrendosi nell'art. 138 unicamente di revisioni costituzionali, o che la stessa distinzione tra queste ultime e le prime non abbia fondamento alcuno, ogni innovazione potendosi comunque avere con le maggioranze indicate nel disposto ora richiamato.

La prima tesi ha riscosso – come si sa – largo credito in dottrina, soprattutto allorché si è a più riprese tentato di varare una modifica organica dell'intera seconda parte della Carta, osteggiata da non pochi, accreditati studiosi¹¹. Non può, tuttavia, farsi passare sotto silenzio la circostanza per cui disegni di riforma, nell'accezione qui intesa come loro propria, sono stati ugualmente messi a punto e, pur se non riguardanti l'intera disciplina di organizzazione ma solo una sua porzione consistente, sono riusciti a giungere in porto, secondo quanto è avvalorato dalla riscrittura del Titolo V, per effetto della quale l'intero assetto dei rapporti tra gli enti territoriali è stato rifatto di sana pianta, con riflessi – si faccia caso – estesi, per un verso, a quelli interordinamentali e, per un altro (e, forse, ancora più rilevante) verso, alla comunità stanziata nei territori di cui si compone la Repubblica. È noto, infatti, che i nuovi riparti di materie e competenze tra centro e periferia hanno riguardato anche i diritti fondamentali¹² e, al pari di questi, i doveri inderogabili di solidarietà: hanno, cioè, toccato il cuore pulsante della Costituzione che, secondo la mirabile definizione datane nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, ha proprio nel riconoscimento dei diritti in parola il suo tratto maggiormente qualificante ed espressivo (l'altro elemento costitutivo dell'idea

stessa e/o di fonti sottostanti, al di fuori appunto di un quadro precostituito di indicazioni essenziali, adeguate a far fronte alla gestione di situazioni di emergenza [diversamente, tra gli altri, A. RIDOLFI, *Costituzionalizzare l'emergenza? Qualche riflessione a partire da uno scritto di Salvatore Prisco e Fulvia Abbondante*, in *Nomos*, 2/2024, 14 settembre 2024, 1 ss.].

¹⁰ Su questo bisogno conviene la più sensibile dottrina: v., part., O. ROSELLI, *Riforme costituzionali. Alla ricerca di una strategia riformatrice condivisa*, Passigli, Firenze 2023.

¹¹ Riferimenti ai tentativi a più ondate posti in essere di innovare a fondo alla Carta, di recente, in M.C. GRISOLIA, *Ragionando intorno all'art. 138 Cost. Considerazioni sul metodo delle riforme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2023, 2 gennaio 2025, 191 ss.

¹² Non a caso, un'avvertita dottrina ha ben pensato di fare oggetto di studio il ruolo giocato dagli enti territoriali in ordine alla salvaguardia dei diritti (v., dunque, AA.Vv., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, Giappichelli, Torino 2014); ed è un peccato che questo pregevole studio, ormai per vero risalente, non sia stato più di recente aggiornato.

di Costituzione e di Stato costituzionale, la separazione dei poteri, è infatti – come si sa – stato pensato al servizio ed a presidio dei diritti stessi).

Insomma, una riforma a largo raggio si è già avuta, dimostrandosi idonea a produrre effetti non soltanto entro i confini, pure assai estesi, della organizzazione bensì anche sulla parte sostantiva della Carta e – com'è chiaro – sugli stessi principi fondamentali; e – si faccia caso – non v'è stato neppure un caso in cui il giudice costituzionale, a vario titolo chiamato a pronunziarsi su questioni coinvolgenti il nuovo Titolo V, in ispecie ove i suoi disposti fossero evocati a parametro, abbia dubitato non soltanto della validità degli stessi ma, più ancora, dell'intera legge del 2001, per il fatto appunto di essersi portata oltre l'*hortus conclusus* delle mere revisioni in senso stretto, le sole per la tesi qui non accolta considerate lecitamente adottabili a maggioranza.

Il vero è che, fermo restando che il vizio radicale coinvolgente l'intero atto non è stato mai denunciato né – ciò che più conta – fatto *motu proprio* valere dal giudice costituzionale, la gran parte degli enunciati riscritti con la riforma del 2001 sono stati, sì, sostanzialmente innovati ma per via interpretativa, in ispecie da parte della Corte costituzionale, sollecitata da alcune pressanti esigenze della pratica giuridica a dover porre rimedio a sviste, omissioni e carenze complessive esibite dal nuovo dettato costituzionale. Ciò che, nondimeno, importa è che non è stata contestata né sanzionata dal giudice costituzionale l'ampiezza e/o la profondità delle novità costituzionali, vale a dire il loro essere non già di mera "revisione", per un'accezione ristretta della stessa, bensì appunto di "riforma".

Il diritto vivente (che poi – come si sa – ha la sua più saliente espressione nel suo porsi quale diritto vivente costituzionale¹³), insomma, mi pare che abbia avvalorato la distinzione in parola per ciò che attiene alla sostanza dei mutamenti costituzionali; non l'ha, invece, confermata per l'aspetto formale-procedimentale, non essendosi caducato l'atto di riforma a causa del suo essere venuto alla luce con una manciata di voti di scarto tra maggioranza ed opposizioni.

Quest'argomento, che per vero parrebbe utilizzabile avverso la ricostruzione qui tentata, non è tuttavia risolutivo, per il fatto che la Corte delle leggi si è sempre guardata bene dal caducare atti di forma costituzionale alla luce del sole, tanto più laddove appunto confermati dal voto popolare¹⁴, preferendo piuttosto riscriverli nella sostanza per via interpretativa, facendosi per la sua parte portatrice di modifiche tacite della Costituzione anche di considerevole portata, seppur dettate dal nobile (ma improprio per il mezzo utilizzato) intento di porre rimedio ad errori anche gravi a mezzo – come si viene dicendo – di riletture "sananti" degli enunciati¹⁵.

¹³ ... a riguardo del quale, per tutti, v. AA.VV., *La Costituzione vivente*, a cura di L. Delli Priscoli, Giuffrè - Francis Lefebvre, Milano 2023, nonché, volendo, il mio *Note introduttive ad uno studio dei rapporti tra Costituzione vigente e Costituzione vivente*, in [Diritti fondamentali](#), 1/2024, 19 aprile 2024, 385 ss.

¹⁴ Se ci si pensa, le leggi di forma costituzionale venute alla luce a colpi di maggioranza potrebbero, dunque, considerarsi di fatto ancora più forti di quelle provviste del sostegno nelle aule parlamentari anche delle opposizioni, a motivo della legittimazione avuta dalla consultazione referendaria ed anche laddove la stessa non dovesse essere richiesta, per il significato che è insito nell'inerzia di coloro che sono legittimati ad attivarsi in tal senso.

¹⁵ Sulle modifiche in parola, come si sa *ab antiquo* fatte oggetto di esame, v., tra gli altri e di recente, Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021 e, della stessa, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2021, 21 maggio 2021,



Si capisce agevolmente la ragione di un siffatto modo di procedere, dovendosi la Corte fare costantemente cura di salvaguardare la propria legittimazione davanti agli occhi sia degli operatori istituzionali restanti che (e soprattutto) della pubblica opinione.

Né parimenti risolutivo è il rilievo secondo cui della distinzione tra riforme e revisioni non si faccia parola alcuna nella Carta e, dunque, l'intero impianto argomentativo qui rappresentato non disporrebbe di alcun appiglio sicuro dal quale tenersi. La teoria costituzionale comprende, infatti, al proprio interno innumerevoli ricostruzioni prive di riscontro esplicito negli enunciati della Carta (e, a volte, anche in quelli di atti sottostanti), senza che per ciò non possa ugualmente predicarsene l'esistenza ovvero se ne debba revocare in dubbio la solidità: dalla dottrina della separazione dei poteri a quella dei limiti alla revisione costituzionale – per fare ora solo i primi esempi che vengono in mente – vengono conferme in tal senso largamente condivise, malgrado la varietà dei modi con cui sia l'una che l'altra sono poi intese e fatte valere.

3. L'accertamento delle riforme per il tramite di consuetudini culturali diffuse in seno al corpo sociale volte a darne il riconoscimento della vera natura, l'osservanza della regola della loro necessaria venuta alla luce con metodo consensuale, sorretta dal dovere di fedeltà alla Repubblica, i casi al ricorrere dei quali è fuori di dubbio che alla regola stessa debba prestarsi ossequio (con specifico riguardo ad eventuali modifiche dell'art. 138, dei principi fondamentali dell'ordinamento e, di conseguenza, dei diritti parimenti fondamentali, nonché delle maggioranze previste per la elezione degli organi di garanzia)

Rimangono, a questo punto, da sciogliere, in relazione alla questione ora discussa, ancora due nodi, per vero assai stretti.

Ammesso, infatti, che – come qui patrocinato – le riforme richiedano di venire alla luce con metodo consensuale, è da chiedersi, in primo luogo, di quali indici esteriori sufficientemente attendibili si dispone al fine di verificare che una data modifica costituzionale abbia effettivamente carattere di riforma e, secondariamente, una volta che il carattere stesso sia acclarato, come

40 ss.; A. MANGIA, *Mutamento costituzionale e dogmatica giuridica*, in *Lo Stato*, 19/2022, 61 ss.; V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari 2023; E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistenziale. Un'ipotesi di studio preliminare*, in [Costituzionalismo.it](https://www.constituzionalismo.it), 2/2023, 19 ottobre 2023, 26 ss., e, della stessa, *L'incudine e il martello. Itinerari del pensiero su permanenza e mutamento in un ordine costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024; M.P. IADICICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; ANNUARIO 2023, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Atti del XXXVIII convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (Brescia, 27-28 ottobre 2023), Editoriale Scientifica, Napoli 2024. Infine, se si vuole, anche il mio *La Costituzione repubblicana e le sue più salienti trasformazioni*, in A. Morelli, A. Ruggeri (a cura di), *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza (profili metodico-teorici)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, parte II. Contrario all'utilizzo della categoria teorica in parola, ora, A. SPADARO, *Interpretazione costituzionale e coscienza sociale*, in [Rivista AIC](https://www.rivistaaic.it), 2/2026, 23 giugno 2026, 360 ss., che la considera concettualmente approssimativa e insicura.

Seguita, nondimeno, a mancare uno studio specificamente volto all'analisi delle modifiche dovute alla mano della Corte.

sanzionare l'eventuale trasgressione della regola che impone il metodo consensuale per l'innovazione in discorso.

Avverto subito che, in relazione ad entrambe le questioni ora poste, un ruolo di primario rilievo può (e deve) essere giocato dal Capo dello Stato che, nella sua veste di rappresentante dell'unità nazionale, non può sgravarsi dell'onere di segnalare per tempo il vizio di procedura cui si sta per far luogo ovvero che si è già commesso, richiamando dunque tutte le forze politiche (e, segnatamente, quelle maggioritarie) alle loro responsabilità.

Quanto, poi, agli indici cui si fa ora cenno, un rilievo non secondario è, a mia opinione, da assegnare al formarsi di una *consuetudine culturale* – come a me piace chiamarla –, diffusa nel corpo sociale, di riconoscimento della vera natura della innovazione in cantiere. È vero che è da attendersi che quanti sono soliti schierarsi dalla parte delle forze politiche di maggioranza ne seguiranno le indicazioni anche nel corso delle vicende di cui ora si discorre, e ovviamente viceversa per le forze di opposizione. Non v'è, tuttavia, alcun automatismo in tal senso. Proprio l'esperienza del referendum sulla riforma della giustizia ha reso testimonianza del fatto che le elezioni politiche sono una cosa, le consultazioni referendarie un'altra. Dunque, è da mettere in conto che una fetta consistente di oppositori del Governo e della maggioranza che lo sostiene possano ugualmente dividerne l'operato per ciò che attiene alle modifiche della Costituzione, come pure che cittadini che guardano con favore all'attività di direzione politica svolta dal Governo e dalla maggioranza non ne approvino le riforme costituzionali.

Senza voler qui formulare alcun giudizio né in un senso né nell'altro, mi parrebbe nondimeno attendibile l'esito secondo cui, al tirar delle somme, l'attuale maggioranza politica, malgrado i diffusi consensi di cui ha goduto in occasione delle ultime elezioni, non sia ad oggi riuscita a portare a buon fine nessuna delle riforme costituzionali che si era prefissa di realizzare e non è detto appunto che vi riesca prima della chiusura della legislatura.

Dunque, il riscontro di un vero e proprio *idem sentire* o, comunque, di un largo e diffuso consenso circa il carattere di riforma considerato proprio di una data innovazione costituzionale può essere ritenuto un indice alquanto sicuro che così effettivamente stanno le cose.

D'altro canto, per fare un ultimo riferimento alla vicenda del referendum sulle modifiche concernenti la magistratura, quando si tratta di toccare la Costituzione, il corpo elettorale (*rectius*, referendario¹⁶) appare essere sommamente cauto e, nel senso buono del termine, conservatore. Al di là del merito della vicenda, sul quale ora non mi è dato di poter indugiare, non è a caso che le cose siano andate allo stesso modo, anche in relazione a progetti di riscrittura organica della seconda parte, quale quello messo a punto dal Governo Renzi.

Può dirsi – a me pare – anche così: che davanti allo scenario di una temuta spaccatura del Paese, tale da determinare l'avvento – come si diceva – di una *Costituzione di parte*, ovverosia di una "non-Costituzione", i rappresentati si sono fin qui dimostrati più saggi dei rappresentanti (perlomeno, di quelli di maggioranza...) ed hanno preferito non avventurarsi dentro un *tunnel* del quale non si vedeva chiara l'uscita. Quanto, poi, alla questione relativa al modo o ai modi con cui sanzionare

¹⁶ Faccio mia qui, ancora una volta, un'opportuna precisazione di R. PINARDI, *L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum*, in federalismi.it, 2/2016, *focus fonti*, 22 luglio 2016, 1 ss., spec. 3 in nt. 2, che a sua volta si richiama ad un'indicazione di G.M. Salerno.



l'inosservanza del canone consensuale, in tesi prescritto per le riforme, va subito rilevato che la questione stessa a me sembra essere mal posta, dal momento che viene innaturalmente a sovrapporsi al piano della prescrizione, in tesi avvalorata nel quadro di una ricostruzione complessiva del sistema all'insegna del valore democratico, il piano della sanzione conseguente alla mancata osservanza della prescrizione stessa. Ed è superfluo dover qui rammentare che, specie in diritto costituzionale, non pochi sono i precetti non sorretti o non adeguatamente sorretti da efficaci strumenti idonei a garantirne il rispetto¹⁷ che, pertanto, in ultima istanza, resta demandato al *principium cooperationis* tra gli attori politico-istituzionali, al senso dello Stato o, diciamo pure, al dovere di fedeltà alla Repubblica¹⁸. Un dovere – giova ora rammentare – che, nella sua più densa e qualificante espressione¹⁹, si traduce nell'intima adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento, a partire appunto da quello democratico enunciato in testa al libro costituzionale, e linearmente si riporta al bisogno, intensamente avvertito da ogni comunità che nei valori stessi si riconosce, di trasmettersi integra nel tempo e, per ciò stesso, di dar modo alla Costituzione quale legge fondamentale dell'ordinamento di trasmettersi parimenti integra, pur nelle modifiche, ora più ed ora meno estese ed incisive cui dovesse andare incontro e, anzi, proprio grazie alle stesse, sempre che indispensabili a mantenerla viva e vitale.

¹⁷ Opportuni rilievi al riguardo in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Norma giuridica*, in *Enc. giur.*, XXI (1990), 5.

¹⁸ Sul rilievo del principio in parola, v., almeno, A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, e, più di recente, gli scritti di G. REPETTO, *Sul costituzionalismo collaborativo: una prospettiva continentale*, in *Quad. cost.*, 4/2025, 995 ss., e, nella stessa *Rivista*, M. CARTABIA, *La collaborazione fra poteri come principio costituzionale*, 1005 ss.; C. FASONE, *Il costituzionalismo collaborativo tra Ue e Stati membri alla prova del rule of law backsliding*, 1013 ss., e A. KAVANAGH, *Collaborative Constitutionalism as Practice and Principle*, 1023 ss., sollecitati dal libro di quest'ultima *The Collaborative Constitution* (Cambridge University Press, 2023), nonché I. DE CESARE, *Sul possibile ruolo del Presidente della Repubblica quale garante della leale collaborazione tra poteri dello Stato*, in *Nomos*, 1/2025, 18 giugno 2025, 1 ss. Quanto alle più salienti espressioni del principio stesso sul versante dei rapporti Stato-Regioni, riferimenti possono aversi da F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli 2018; F. BOCCHINI, *Per una interpretazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ex parte populi e non ex parte principis*, in *Nomos*, 2/2025, 17 ottobre 2025, 1 ss., e C. CARUSO, *Colà onde si puote ciò che si vuole? Sul problematico innesto della leale collaborazione nella funzione legislativa*, in *Le Regioni*, 6/2025, 1289 ss.; nella stessa *Rivista*, v., inoltre, S. PARISI, *Materie, interferenze ed equivoci: prevalere e cooperare nel regionalismo giurisprudenziale*, 1307 ss., e G. SCACCIA, *Sussidiarietà e funzione legislativa*, 1347 ss., nonché i contributi che sono nel num. spec., suppl., del 2026, dedicato a *Il principio di leale collaborazione negli ordinamenti composti*. Di S. PARISI, v., *amplius*, *Diritti in equilibrio. Stato, regioni e cooperazione in un nuovo welfare*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025. Di un "costituzionalismo collaborativo" discorrono, ora, anche M. CARTABIA, *Custodi della democrazia. La Costituzione, le Corti e i confini del politico*, Egea, Milano 2026, e G. PITRUZZELLA, *Il problema della democrazia in Europa*, relaz. al Convegno AIC su *L'Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica italiana*, Torino 10-11 ottobre 2025, in *Rivista AIC*, suppl. al fasc. 2/2026, spec. 19 ss. Infine, L. CASTELLI, *Le virtualità inesprese del principio di leale collaborazione*, in *Stato Diritti Autonomie Europa. Scritti in onore di S. Mangiameli*, I, Giappichelli, Torino 2026, 236 ss., e D. SCOPELLITI, *L'equilibrio imperfetto: Stato regionale e Stato sociale nell'età della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2026, spec. 121 ss.

¹⁹ Al riguardo, v., part., gli studi di A. MORELLI, tra i quali il suo *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013, con le precisazioni che sono ora in *La fedeltà alla Repubblica come dovere interpretativo*, in AA.VV., *I doveri inderogabili di solidarietà nel diritto costituzionale e nel diritto canonico*, a cura di A. Fusco e I. Zuanazzi, in corso di stampa.

Ora, quella dell'incontro necessario tra le volontà di maggioranza ed opposizioni in occasione del varo di modifiche strutturali della Carta non è una regola al pari di ogni altra; di conseguenza, il vizio da cui dovesse risultare affetto l'atto venuto alla luce in mancanza della sua osservanza non sarebbe parimenti un vizio quale può essere un altro avente natura formale-procedimentale. Qui, di contro, si rimette in discussione il modo stesso di svolgersi del "gioco" politico, del confronto democratico tra forze di opposto schieramento, e, a dirla tutta, si discute della condivisione di un minimo etico da parte delle forze stesse, dell'etica pubblica repubblicana insomma²⁰. Non è, insomma, possibile che la condivisione stessa non si abbia in partenza; proprio per ciò, un ruolo di cruciale rilievo è – come si diceva – chiamato al riguardo a svolgere il Capo dello Stato, attingendo a tutte le risorse di cui dispone per fare opera di *moral suasion*²¹, se del caso anche avvalendosi di strumenti formali utilizzabili allo scopo, tra i quali quello del rinvio alle Camere del testo di riforma venuto a formazione in modo improprio o, al suo posto, della promulgazione con motivazione... *contraria* – come la si è chiamata anni addietro²² – ovvero l'altro ancora dell'invio di un messaggio alle Camere, per quanto di quest'ultima soluzione si faccia ormai – come si sa – utilizzo col contagocce, a fronte delle opportunità offerte al Presidente della Repubblica di comunicare tempestivamente ed efficacemente sia con gli operatori istituzionali che con la pubblica opinione a mezzo degli strumenti offerti dai *media* e dalla tecnologia.

Se, dunque, si conviene – come deve convenirsi – che le regole del "gioco" non possono che essere, in via di principio, condivise dai partecipanti alla partita, pur riscontrandosi poi in occasione del suo svolgimento falli di varia gravità, è di tutta evidenza che possono (e devono) darsi novità costituzionali bisognose di venire alla luce per via consensuale, a partire da quelle concernenti i principi fondamentali dell'ordinamento, nei limiti in cui possa predicarsene la modificabilità, a mia opinione unicamente *in melius* o – come ho ritenuto di dire altrove²³ – a finalità espansiva: un carattere, questo, il cui riscontro rimanda esso pure a *consuetudini culturali* di riconoscimento largamente diffuse e profondamente radicate nel corpo sociale, oltre che al livello di apparato. Per logica, lineare conseguenza, poi, anche l'aggiornamento del catalogo dei diritti fondamentali – come si vedrà meglio a breve – richiede di venire alla luce con metodo consensuale.

Parimenti indiscutibile è che le eventuali modifiche delle procedure preposte alla formazione degli atti costituzionali non possono che aversi con il metodo pattizio in parola, fermo restando che le stesse possono aversi pur sempre entro limiti assai stretti, dovendosi nondimeno mantenere rispettose del canone della ragionevolezza, qui più che altrove apprezzabile in prospettiva assiologicamente orientata²⁴, ovvero sia senza pervenire all'esito di un eccessivo irrigidimento della

²⁰ A riguardo del rilievo che è a quest'ultima da assegnare, specie nelle più salienti dinamiche di ordine istituzionale ed ordinamentale, può, volendo, di recente vedersi il mio *Costituzione, giustizia costituzionale, etica pubblica repubblicana*, in *Etica e giustizia*, 2/2025, 353 ss.

²¹ Su di che, riferimenti, di recente, in I. DE CESARE, *Sul possibile ruolo del Presidente della Repubblica quale garante della leale collaborazione tra poteri dello Stato*, cit.

²² ... nel mio *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"...* *contraria?*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 1 luglio 2002.

²³ [I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva](#), in questa *Rivista*, Studi 2022/II, 473 ss.

²⁴ In tema, molto importante, per impostazione e svolgimenti, è ora P. PERLINGIERI, *La ragionevolezza nel sistema giuridico italo-europeo*, ESI, Napoli 2026.



procedura, suscettibile di tradursi in un ostacolo pressoché insormontabile per future innovazioni della Carta, così come, *ex adverso*, di un parimenti eccessivo affievolimento della rigidità costituzionale. Modifiche, ad ogni buon conto, coerenti con il contesto politico, si da mettere al riparo i futuri atti di riforma costituzionale dal rischio della loro adozione a colpi di maggioranza.

Di qui, infine, la conferma del bisogno, il cui appagamento non può essere oltre modo differito, di innovare (e – come si viene dicendo – di farvi luogo con metodo pattizio) alle previsioni costituzionali relative ai *quorum* stabiliti per la elezione dei componenti gli organi di garanzia, e dunque, in primo luogo, per la elezione del Presidente della Repubblica e, a seguire, dei membri della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura, si da renderli indisponibili per la sola maggioranza di turno.

4. Le prime e più urgenti riforme di apparato: la rivitalizzazione del ruolo delle Camere, ormai largamente scemato e, in talune circostanze, persino smarrito, unitamente al ruolo degli organi di garanzia che, nella presente congiuntura (anche internazionale), acquista un particolare significato, a fronte del trend volto ad una marcata concentrazione del potere all'insegna del principio monocratico

Unitamente a fare chiarezza a riguardo di come vadano effettuate le riforme costituzionali, occorre stabilire perché o quando vi si debba far luogo e, ancora, quali novità istituzionali possano aversi senza necessità di alterare il quadro costituzionale, operando pertanto ai piani sottostanti, a mezzo di modifiche dei regolamenti camerali o di altri organi costituzionali, di leggi comuni (tra le quali, la 400 del 1988), e via dicendo. È chiaro, infatti, che ogni modifica della Carta ha da presentarsi quale *extrema ratio*, dovendosi piuttosto ogni disciplina normativa rivestire delle forme congrue rispetto all'oggetto riguardato ed alla *ratio* immanente della stessa. Come, anzi, si dirà meglio a momenti, alcuni obiettivi che i fautori delle riforme costituzionali si prefiggono di raggiungere possono essere ancora meglio presi di mira facendo a meno delle stesse e battendo piuttosto strade diverse da quelle che portano alla meta di più o meno corpose e vistose innovazioni della Carta e, a volte, persino di altri documenti normativi ancora.

Qui, come si passa subito a dire, viene in rilievo la questione, sommamente spinosa e per più versi inquietante, dell'autoriforma della politica. E, inverò, la prima delle ragioni addotte e in modo persino martellante ripetuta a sostegno delle riforme, costituzionali e non, è data dal bisogno intensamente avvertito di rendere ancora più efficienti l'attività di direzione politica e, a questa conseguenti, i processi di produzione giuridica, al fine di dare risposte credibili a domande sociali in modo massiccio e pressante presentate agli organi d'indirizzo politico e sovente purtroppo destinate a restare inascoltate o esaudite in modi e con misure complessivamente insoddisfacenti.

Anche (e specificamente) per l'aspetto ora considerato, si ha conferma del fatto che, più che rendere maggiormente saldo e vigoroso il ruolo del Governo (e, in esso, del Presidente del

Consiglio²⁵), obiettivo dichiarato della riforma Meloni volta all'introduzione del c.d. premierato elettivo, occorre puntare alla rivitalizzazione di quello del Parlamento che, per plurime ragioni la cui illustrazione non può qui aver luogo e che peraltro sono assai note, è venuto col tempo sempre più scemando, fino in talune circostanze a smarrirsi del tutto²⁶. E basterebbe a darne sicura riprova il modo con cui viene varata la manovra finanziaria, con il sostanziale monocameralismo di fatto ormai impiantatosi²⁷, il ricorso in misura abnorme alla produzione di grado primario a mezzo di decreti-legge e, in parte, anche di decreti delegati, l'utilizzo ad ogni piè sospinto dello strumento della questione di fiducia che soffoca il dibattito parlamentare, a detrimento – è bene qui ribadire chiaro e tondo – non soltanto della posizione delle minoranze politiche ma anche (e prima ancora) di quella degli stessi esponenti della maggioranza, e così via.

Le torsioni del ruolo delle Camere sono talmente consistenti da averne trasformato il volto, rendendolo irriconoscibile rispetto alla raffigurazione datane nella Carta e, con esso, parimenti irriconoscibile quello della forma di governo, facendo persino suonare come beffardo il nome che ad oggi porta, ereditato da un glorioso passato del quale ormai resta solo la memoria ma non la sostanza²⁸.

Si tratta, dunque, di fare una buona volta una scelta di campo: decidere se si vuol seguitare ad assistere impotenti alla lenta agonia del Parlamento e della forma di governo decisa dal Costituente ovvero se si vuol tentare un pur problematico, comunque sofferto, recupero dell'originario modello, pur con gli adattamenti imposti dal mutato contesto in cui le dinamiche politico-istituzionali di oggi prendono forma ed hanno svolgimento.

La riforma del premierato elettivo di certo, a mio modo di vedere, non s'inscrive in questo secondo scenario.

Non ne dirò ora *ex professo* per plurime ragioni e, principalmente, per non ripetere cose già più volte dette al riguardo²⁹ e, soprattutto, perché mi parrebbe essere alquanto incerta la volontà della

²⁵ Sulla presenza viepiù ingombrante della figura e sul ruolo dalla stessa esercitato, specie negli ultimi anni ulteriormente rimarcato – come si è poc'anzi accennato – per effetto delle emergenze cui si è dovuto fare fronte, v., tra gli altri, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli 2018; L. DELL'ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, ESI, Napoli 2022; F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Il Mulino, Bologna 2023. In generale, sulle trasformazioni del Governo registratesi negli anni a noi più vicini, v. il fasc. monografico di *Dir. cost.*, 1/2024.

²⁶ Notazione corrente: *ex plurimis*, v. i contributi al fasc. monografico 3/2022 di *Dir. cost.*, introdotti dall'Editoriale di G. DI COSIMO, *La debolezza del Parlamento*; altri riferimenti, di recente, in A. SCIORTINO, *La crisi del parlamentarismo tra integrazione europea e trasformazioni della rappresentanza*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 21/2026, 134 ss.

²⁷ Su ciò, per tutti, i contributi su *Monocameralismo: Parlamento e rappresentanza* che sono in [Costituzionalismo.it](https://www.costituzionalismo.it), 3/2022.

²⁸ Su ciò, per tutti, i contributi al conv. su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, cit.; adde, ora, M. OLIVETTI, *Su alcune dimensioni disfunzionali del regime parlamentare italiano*, e G. RIZZONI, *La forma di governo italiana fra razionalizzazione selettiva e costituzionalismo politico*, entrambi in *Rass. parl.*, 1/2026, rispettivamente 63 ss. e 85 ss.

²⁹ Se si vuol conoscere il mio punto di vista sulla riforma in parola, possono vedersi i miei *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in [Dir. pubbl. eur. online](https://www.dirpubbl.eur.online), 2/2023, forum Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, 4 dicembre 2023, LXI



stessa maggioranza di vararla, dopo l'esito per essa infausto della prova referendaria concernente la riforma della magistratura: non ci si può, infatti, nascondere che una eventuale, seconda bocciatura, peraltro avente un oggetto particolarmente gravido di valenza politica, sarebbe esiziale per il Governo e, con ogni probabilità, la maggioranza che lo sostiene³⁰.

V'è di più.

Ogni modifica di struttura, quale appunto quella del premierato o altra ancora di non dissimile orientamento, che porti all'effetto di favorire una vistosa concentrazione del potere di direzione politica in capo ad una sola persona, alla luce di tristi esperienze maturate altrove³¹, quali quelle che connotano i più salienti sviluppi delle dinamiche istituzionali negli Stati Uniti d'America sotto l'amministrazione Trump³², induce a somma cautela prima di avventurarsi verso un ignoto che potrebbe riservare cocenti sorprese. Né ha pregio motivare l'avvento del premierato suddetto o, di più, di una forma di governo presidenziale o "parapresidenziale", legandolo all'attuazione del regionalismo differenziato, considerandolo cioè quale compenso per un'accentuata sottolineatura del ruolo delle Regioni, perlomeno appunto di alcune che si avvalgano dei benefici prefigurati dall'art. 116, III c. E ciò, per almeno un duplice ordine di argomenti³³: per un verso, per il fatto che lo stesso Costituente nessun rilievo aveva al riguardo assegnato alla specialità regionale che, secondo modello, avrebbe dovuto (e dovrebbe) comunque rappresentare un *quid pluris* rispetto alla "specializzazione" – come a me piace chiamarla – dell'autonomia o, seguendo la dizione ormai invalsa, la differenziazione della stessa. Per un altro verso, per il fatto che la giurisprudenza costituzionale ha – come si sa – marcatamente ristretto gli ambiti di svolgimento della differenziazione stessa, sì da potersi ritenere superato in radice l'accostamento tra la stessa e l'avvento della forma di governo presidenziale o di qualcosa che le somigli. Ricordo, poi, solo a me

ss., e [Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione \(note minime su una spinosa questione\)](#), in questa [Rivista](#), Studi 2024/III, 1157 ss.

³⁰ Nel verso della surrettizia introduzione del premierato elettivo si muove la riforma elettorale patrocinata dal Governo Meloni, specificamente nella parte in cui prevede espressamente il *leader* dello schieramento politico che ambisce a porsi come maggioritario (in argomento, per tutti e di recente, R. BIN, *Governabilità. Il grande equivoco delle riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna 2026, spec. nelle conclusioni).

³¹ ... e senza, peraltro, evocare qui i fantasmi di un passato che resta tuttavia cocente.

³² ... per rappresentare la quale si sono coniate etichette un tempo impensabili, persino indicative di ossimori insanabili, quale quella di "fascista democratico" con cui l'uomo è stato da un'avvertita dottrina descritto (A. BADIOU, *Trump o del fascismo democratico*, Meltemi, Milano 2018, seguito anche da A. CANTARO, *Amato Popolo. Il sacro che manca da Pasolini alla crisi delle democrazie*, Bordeaux, Roma 2025, 199). Un quadro di sintesi (peraltro, nel tempo a noi più vicino, ulteriormente peggiorato...) delle più rilevanti alterazioni del sistema costituzionale statunitense registratesi per effetto dell'amministrazione Trump può vedersi in M.E. DE FRANCISCIS, *Checks and balances in the second Trump administration A stress test or a constitutional crisis?*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 4/2025, 757 ss.; nella stessa *Rivista*, a riguardo dei tratti maggiormente espressivi della politica estera degli Stati Uniti, v. R. IBRIDO, *Geopolitica e diritto in tempi di shift of power*, spec. 830 ss. Infine, N. KAUL - B. BUZAN, *Trump's new America and the question of fascism*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 28/2026, 405 ss.; A. MALASCHINI, *La Corte Suprema americana e la presidenza Trump*, in *Rass. parl.*, 1/2026, 143 ss., e D. ZECCA, *Poteri presidenziali e ruolo del Congresso fra politica di bilancio e commercio con l'estero nel primo anno del secondo mandato di Donald Trump*, in [Osservatorio AIC](#), 4/2026, 4 agosto 2026, 173 ss. Rinviene nel tradizionalismo la matrice ideologica delle derive autoritarie P. CIARLO, *Tradizionalismo versus pluralismo*, in [Rivista AIC](#), 2/2026, 351 ss.

³³ Notazioni anticipatrici del pensiero ora ulteriormente precisato possono, volendo, vedersi nel mio *Riforme costituzionali: quali e perché?*, cit., spec. 122 ss.

stesso che nei più accreditati testi di diritto costituzionale, a riguardo della trattazione della forma di governo presidenziale, si era (e si è) soliti far notare che, mentre la stessa in un Paese dalle solide tradizioni liberal-democratiche (e qui il riferimento è costante appunto agli Stati Uniti³⁴) ha dato prova di svolgersi nel pieno rispetto dei diritti di libertà (e, dunque, della forma di Stato che alla loro salvaguardia s'ispira), in altri Paesi quali quelli dell'America Latina è non di rado degenerata, portando appunto all'effetto di una involuzione autoritaria ora più ed ora meno marcata.

Ebbene, questo autentico *leit motiv* della teoria costituzionale, con (e dopo) Trump, non è ormai più riproponibile.

Il vero è che le liberal-democrazie, proprio perché tali, si scoprono fragili e si espongono ad inquietanti sviluppi: non si dimentichi, dunque, la saggia lezione aristotelica che considerava preferibile al governo degli uomini quello della legge, ragione senza passione, dal momento che il capriccio umano è a un passo dalla tirannia. Ed allora, proprio quando la guardia si abbassa e si ostenta sicumera, lì il rischio della involuzione autoritaria si fa imminente e può portare, se non parato per tempo e a modo, ad effetti nefasti: a conferma del fatto che la concentrazione del potere in capo ad un solo soggetto è questione non soltanto politica o istituzionale ma, ancora prima e di più, morale³⁵.

Piuttosto, dunque, che pensare a riforme di fatto improponibili e francamente avventurose, giova porre mano ad un'accurata riscrittura di taluni enunciati normativi di atti subcostituzionali (in senso lato) all'insegna del complessivo riequilibrio delle relazioni tra gli organi della direzione politica in primo luogo e di questi in rapporto agli organi di garanzia, i quali ultimi richiedono parimenti di essere rinvigoriti come si conviene, fermo restando che occorre comunque tenersi alla larga dal pericolo di snaturarne il ruolo che è (e deve restare) appunto di garanzia. Un'avvertenza, questa, che tengo molto qui pure a mettere in rilievo, con specifico riferimento alla Corte costituzionale, a fronte della tendenza in atto della stessa a distendersi con le sue pronunzie in ambiti materiali ancora fino a pochi anni addietro ritenuti di esclusivo dominio del legislatore³⁶.

³⁴ Su di che, per tutti, AA.VV., *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, a cura di G. D'Ignazio, Wolters Kluwer, Cedam, Milano 2020, e C. Bassu, M. Betzu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Giappichelli, Torino 2025. Con specifica attenzione al riparto territoriale delle funzioni, v., poi, C. BOLOGNA, *Gli Stati Uniti oggi: un federalismo «caleidoscopico»*, in *Le Regioni*, 5/2024, 809 ss.

³⁵ Opportuni rilievi al riguardo nell'*Editoriale* di S. STAIANO, *La torsione monocratica come fenomeno politico-istituzionale e come questione morale*, che è in federalismi.it, 4/2025, 10 settembre 2025, che ha, sì, per specifico oggetto la dimensione regionale ma che racchiude pensieri dotati di generale valenza.

³⁶ Penso, ad es., all'inopinato abbandono del limite agli interventi manipolativi dei testi di legge costituito dal rispetto delle "rime obbligate" di crisafulliana memoria, per effetto della conversione delle rime stesse in "possibili", come sono da molti chiamate [riferimenti, di recente, in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Verso una nuova "stagione" nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?*, a cura di E. Malfatti, V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi e A. Sperti, Pisa University Press, Pisa 2023; R. ROMBOLI, [Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri](#), in questa *Rivista, Studi 2023/III*, 815 ss.; M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L'opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2023; A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, spec. 297 ss.; P. CARNEVALE, *Tre variazioni sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo, sul tema dei rapporti Corte costituzionale-legislatore rappresentativo*, in [Nomos](#), 3/2023, 1 ss.; G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli,



Ebbene, sarebbero sufficienti alcune circoscritte innovazioni, nondimeno idonee ad apportare correttivi non secondari ad alcune distorsive esperienze in atto. Così, si potrebbe tornare a ripensare alla vecchia proposta di dar modo alle minoranze parlamentari di presentare ricorso alla Consulta avverso testi di legge che ne menomino il ruolo e/o incidano sui diritti fondamentali³⁷, per avere riequilibrato il rapporto tra maggioranza ed opposizioni e, allo stesso tempo, rinvigorito il ruolo delle Camere e quello del giudice costituzionale³⁸; e, ancora, si potrebbe parimenti recuperare l'idea di prevedere il *dissent*, nelle forme giudicate maggiormente opportune, nei giudizi di costituzionalità, nonché di prendere nuovamente in considerazione l'idea, come si sa essa pure risalente, di introdurre il ricorso diretto del singolo leso o menomato nei propri diritti fondamentali, e via discorrendo.

Si badi. Si tratta di proposte fatte oggetto – come si sa – di riserve anche assai gravi; e non posso al riguardo qui tacere di avere io stesso in passato manifestato non poche perplessità su ciascuno degli istituti ora in via esemplificativa addotti, a partire dal primo, dal momento che il ricorso delle minoranze rischia di esasperare ulteriormente il conflitto politico, portandolo fuori delle aule parlamentari e dargli modo di prestarsi a strumentali utilizzi: è, invero, da mettere in conto che la pronunzia della Corte, quale che ne dovesse essere il segno, potrebbe essere vista come una forma, seppur abilmente mascherata, di schieramento a favore di questa o quella parte politica.

Non v'è – temo – alcuna soluzione che non esponga il fianco a possibili inconvenienti. Si tratta, tuttavia, di soppesarli con i vantaggi che pure è ragionevole attendersi dalla sua introduzione. Nel presente contesto, segnato da una esasperazione della lotta politica e – ciò che è peggio – dalla recrudescenza di tentazioni illiberali ed autoritarie, diffuse, come si sa, per l'intero pianeta, occorre – a me pare – optare per il male minore, compensato tuttavia dai benefici che possono conseguire al rinvigorismento del ruolo della sede parlamentare e, allo stesso tempo, degli organi di garanzia, Corte costituzionale in testa.

D'altro canto, a ridimensionare, seppur per vero solo in parte, il significato della riforma del premierato elettivo giova rammentare che, laddove il Governo dovesse porsi – com'è ragionevole

Torino 2024; AA.VV., *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, a cura di M. Ruotolo, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, spec. il contributo dello stesso curatore, *La discrezionalità legislativa quale limite al sindacato della Corte costituzionale*, 9 ss.; S. ARU, *Le più recenti tecniche decisorie della Corte costituzionale e il loro impatto sulle prerogative del legislatore*, Giappichelli, Torino 2025; A. RANDAZZO, [Il giudice costituzionale "legislatore": tecniche decisorie, uso dei canoni processuali, ruolo \(sempre più\) politicamente connotato](#), in questa *Rivista*, [Studi 2025/III](#), 1576 ss. Infine, D. VIGLIATURO, [La Corte costituzionale di fronte all'enigma degli effetti delle sentenze di accoglimento: considerazioni sull'evoluzione delle tecniche decisorie](#), in questa *Rivista*, [Studi 2026/II](#), 1285 ss., e, nella stessa *Rivista*, se si vuole, il mio [Il costituente occulto: l'invenzione di nuove tecniche decisorie alla Consulta e il vulnus recato al principio della separazione dei poteri per effetto della commistione dei ruoli di Corte-legislatore e di Corte-giudice](#), [Studi 2026/II](#), 768 ss. Per la giurisprudenza, riferimenti in [Corte cost. n. 138 del 2024](#)].

³⁷ ... ovviamente, dopo aver previamente chiarito come si riconoscano senza soverchie incertezze i diritti stessi: questione, questa, nient'affatto semplice o scontata nei suoi esiti, in merito alla quale nondimeno nulla può qui dirsi.

³⁸ Su ciò, ora, il contributo di T. GROPPI, *Le vie di accesso a settant'anni dalla sentenza 1/1956: la necessità di uno sguardo 'dal basso'*, in [La Lettera AIC](#) relativa a *Un bilancio sul ruolo della Corte costituzionale*, 7/2026, 24 luglio 2026.

attendarsi – quale espressione di una coalizione di forze politiche, malgrado l'elezione diretta del Presidente del Consiglio sarebbe ugualmente esposto ai rischi conseguenti al sopravvenire di conflitti politici tra i *partners* della coalizione stessa suscettibili di portare diritto all'apertura di una crisi di governo. La qual cosa, poi, per la sua parte conferma l'incidenza esercitata dalle *regolarità* della politica sulla funzionalità delle *regole* costituzionali; e, se è provato che queste ultime, laddove fatte a modo, possono, per la loro parte, concorrere alla stabilità politica³⁹, parimenti vero è l'inverso, vale a dire che sono soprattutto le condizioni di quadro politico a salvaguardare la stabilità stessa che nondimeno – non si dimentichi – può anche rivelarsi un'autentica iattura

³⁹ Un obiettivo, questo, per vero ambizioso (sul quale ha, ancora di recente, fermato l'attenzione A. FRICANO, *Il «mito della stabilità». Origini e attualità dei governi di coalizione*, Giappichelli, Torino 2025) che, nondimeno, come si è fatto da tempo notare, può essere centrato, più ancora che a mezzo di regole costituzionali, per il tramite delle regolarità della politica che, a loro volta, risentono – come si sa – della disciplina elettorale, sempre che ovviamente risulti congrua rispetto allo scopo e rispettosa della Carta; ciò che, ad opinione mia e di molti altri studiosi, non può dirsi per la riforma elettorale messa a punto dal Governo Meloni [giudizi assai severi si rinvengono, tra gli altri, nei commenti che sono sotto il titolo *Una nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale. A partire dal webinar promosso dal gruppo Costituzione e democrazia il 21 aprile 2026*, in *Giustizia Insieme*; cfr., inoltre, P. BECCHI, G. PALMA, *Una legge elettorale "a soglie variabili" e "premio di maggioranza nazionale" per garantire governabilità e rappresentatività. La quaestio delle preferenze*, in *Diritti fondamentali*, 1/2026, 208 ss.; L. SPADACINI, *Profili di criticità costituzionale della proposta di riforma elettorale presentata dalla maggioranza di centrodestra sul finire della XIX legislatura*, in questa *Rivista*, *Studi 2026/I*, 395 ss., e, dello stesso, la *Memoria integrativa e risposte scritte ai quesiti formulati nel corso dell'audizione*, in *Astrid*; M. VOLPI, F. BASSANINI, *Un premierato di fatto senza revisione costituzionale*, in *Astrid*, 7/2026, e, pure ivi, G. TARLI BARBIERI, *Leggi elettorali: il Rosatellum e i motivi che ne rendono necessaria la revisione*, e E. AUCI, *Legge elettorale: perché la proposta Meloni non funziona. Uno studio Astrid rilancia il proporzionale corretto*, 26 luglio 2026. Cfr., poi, i punti di vista variamente espressi nelle audizioni di G. GUZZETTA, *Leggi elettorali: il Rosatellum e i motivi che ne rendono necessaria la revisione*; E. CHELI, *Sulla recente proposta di riforma della legge elettorale: contenuti e critiche*; G. PASSARELLI, *La riforma sbagliata. Legge elettorale, partiti e Governi*; R. CALVANO; D. GALLO; L. TRUCCO, L. LONGHI, F. BIONDI, F. LANCHESTER, E. GROSSO, M. VOLPI, G. AZZARITI, L. VIOLANTE, F. LANCHESTER, R. D'ALIMONTE, P. PISICCHIO, I. CIOLLI, M. VILLONE, G. DE MINICO, G. TARLI BARBIERI, L.M. FASANO, F. PALLANTE, M. BOATO, F. RUSSO, G. AZZARITI, R. ZACCARIA, S. CECCANTI, M. BELLETTI, tutte senza titolo, nonché nei contributi di M. ESPOSITO, *Riflessioni sulla proposta di riforma elettorale presentata nella XIX legislatura recante "Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"*, in questa *Rivista*, *Studi 2026/II*, 449 ss.; R. DICKMANN, *Il parlamentarismo in Italia tra modifiche regolamentari e prospettive di una nuova legge elettorale*, Editoriale, in *federalismi.it*, 14/2026, IV ss.; M.A. CABIDDU, *Il mino(ri)tarium e il filo di Arianna*, in questa *Rivista*, *Studi 2026/II*, 590 ss., e, nella stessa *Rivista*, A. GRATTERI, *Le criticità di una riforma elettorale centrata su un premio nazionale con ballottaggio*, 600 ss.; M. VILLONE, *La riforma elettorale e i custodi della Costituzione*, in *Astrid Forum*, 2/2026, 179 ss. V., inoltre, gli studi di T.E. FROSINI, *La riforma elettorale del 2005: un premio per la maggioranza*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2025, fasc. dedicato a *Le leggi elettorali in Italia e in Europa. Tra storia e forma di governo*, 107 ss.; L. TRUCCO, *Alcune riflessioni sulla discrezionalità del legislatore alla luce della "intelligibilità" del sistema elettorale*, in *Diritti fondamentali*, 2/2026, 341 ss., e P. GAMBATESA, M. BIANCHI, *I nodi ancora irrisolti sulla rappresentanza di genere nell'attuale proposta di legge elettorale*, in *Lecostituzionaliste*; C. CARUSO, *I costituzionalisti e il ballottaggio*, in *LaCostituzione.info*, 26 agosto 2026. Infine, ASTRID, *La riforma elettorale. La proposta della maggioranza e le possibili alternative*, Passigli, Firenze 2026; A. POGGI, *Appunti in merito alla discussione sulla nuova legge elettorale. Stabilità "temporale" o stabilità di "intenti" delle forze politiche sul sistema elettorale?*, Editoriale, in *federalismi.it*, 23/2026, 2 settembre 2026, IV ss., e G. DE MINICO, *L'elogio del pensiero unico: la proposta di legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 3/2026, 16 settembre 2026, 170 ss.].



laddove le forze maggioritarie e gli organi nei quali s'incarnano dovessero dimostrarsi incapaci di venire incontro alle più avvertite aspettative della comunità⁴⁰.

Quanto, poi, al modo complessivo di porsi delle riforme nel quadro costituzionale preesistente, è bene non perdere di vista che forma di governo e forma di Stato possono essere tenute reciprocamente distinte solo a finalità di sistemazione teorico-astratta ma – com'è chiaro – nel vivo dell'esperienza finiscono poi con il fare tutt'uno; e, d'altronde, solo una visione d'assieme può dare le giuste indicazioni circa il verso e la sostanza delle innovazioni costituzionali di cui qui si viene dicendo.

È bene, infatti, tenere al riguardo a mente che le attività politiche e quelle di garanzia sono chiamate, ciascuna per la propria parte e nelle forme e con gli effetti loro tipici, a porsi al servizio dei valori fondamentali dell'ordinamento, concorrendo alla loro implementazione nell'esperienza, la massima possibile alla luce delle condizioni oggettive di contesto.

Non è, dunque, immaginabile la crescita a dismisura dei poteri di direzione politica non accompagnata dalla crescita di pari passo delle garanzie, correndosi altrimenti il rischio – come si diceva – di una involuzione autoritaria incontrollabile.

Anche per l'aspetto di cruciale rilievo cui si fa ora cenno, gli operatori politico-istituzionali devono, pertanto, dare prova di fedeltà alla Repubblica, non coltivando l'insano proposito di far crescere il potere di cui sono dotati senza dover rendere adeguato conto dei modi con cui se ne avvalgono, specie laddove dovessero spenderlo per il proprio personale tornaconto e non già a beneficio dell'intera comunità governata, senza distinzione alcuna in base alle appartenenze politiche o di altro genere.

Il punto è che la fedeltà in parola si alimenta di testimonianze continue ed attendibili di responsabilità che, nella sua prima e più qualificante espressione, ha carattere etico più ancora che giuridico o, diciamo meglio, che è l'una e l'altra cosa assieme, in intima e fattiva adesione appunto a quell'etica pubblica repubblicana espressa dalla Carta, cui si faceva poc'anzi richiamo.

Di qui la conferma che condizione necessaria, seppur in sé insufficiente, per la realizzazione dello scenario ora sommariamente rappresentato è data – come si è già accennato e deve ora precisarsi meglio – dall'autoriforma della politica, dei metodi e delle attività politiche e, prima ancora, delle formazioni sociali in cui le stesse prendono forma, a partire ovviamente dai partiti.

⁴⁰ Ha opportunamente fatto notare non molto tempo addietro R. BALDUZZI, *Riforme: un approccio graduale*, in federalismi.it, *paper*, 7 giugno 2023, 4, come l'o.d.g. Perassi puntasse non già alla stabilità dei Governi *ut sic* bensì alla "stabilità dell'azione di governo", aggiungendo significativamente che "la differenza tra le due accezioni di stabilità non sfuggì, evidentemente, all'esperto costituente". Come si viene dicendo nel testo, la stessa stabilità dell'azione di governo ha pregio unicamente in quanto si risolva nell'appagamento dei più avvertiti bisogni manifestati dal corpo sociale, rivisti alla luce della tavola dei valori fondamentali cui dà voce la Carta. A riguardo della stabilità dei Governi, v., poi, lo scritto dal titolo eloquente di G. ARBIA, *Il falso mito della stabilità di governo. Le grandi riforme del passato furono approvate da governi passeggeri*, in [Giustizia Insieme](https://giustiziainsieme.it), 27 luglio 2026, e, da ultimo, N. LAGROSA, *Tra crisi del sistema parlamentare e forme di legittimazione diretta del vertice dell'Esecutivo: considerazioni sulle riforme della forma di governo*, in [Diritti fondamentali](https://dirittifondamentali.it), 2/2026, 365 ss., e R. BIN, *Governabilità. Il grande equivoco delle riforme costituzionali*, cit.

5. La carta delle riforme riguardanti l'organizzazione giocata da una politica che tenta in modo scoperto di distogliere l'attenzione da sé, dalle proprie carenze e incapacità a dare ristoro ai più avvertiti bisogni della gente, imputando la responsabilità dello stato di cose alla Costituzione e ad altri documenti normativi, e la necessità di far luogo ad un congruo aggiornamento della parte sostantiva della Carta, in ispecie del catalogo dei diritti fondamentali, al fine di rendere la Carta stessa maggiormente competitiva con altre ad essa omologhe *quoad substantiam*

L'autoriforma della politica si situa, invero, al centro della complessa questione ora discussa. E a darne sicura riprova è la circostanza per cui solo un'apprezzabile qualità del personale politico, al di là degli schieramenti in cui si distribuisce, è condizione del varo di innovazioni istituzionali parimenti apprezzabili, a partire ovviamente da quelle di forma costituzionale.

Qui è, però, il *punctum crucis* della questione stessa. Non si può, infatti, ignorare il vistoso degrado culturale del ceto politico – come mi è parso giusto chiamarlo in altri luoghi⁴¹ –, reso palese dall'inadeguatezza dello stesso a far fronte ai compiti suoi propri, peraltro col tempo enormemente cresciuti per plurime ragioni, delle quali non può ora dirsi oltre un breve cenno: si pensi, dunque, solo ai vincoli viepiù consistenti e stringenti venuti *ab extra*, in ispecie dall'Unione europea, alle plurime, ingravescenti e soffocanti emergenze⁴², ecc.

È sufficiente, d'altro canto, anche una superficiale lettura dei progetti di riforma, più o meno organica, nel corso degli anni messi a punto per avvedersi delle complessive carenze, di linguaggio e di concetti, da essi esibiti: segno palese di non adeguata vigilanza nella stesura e – se posso esser franco – forse anche di non piena consapevolezza di ciò che si faceva da parte di chi si è fatto carico della loro messa a punto.

Non può, inoltre, tacersi che non poche delle riforme istituzionali allestite, a partire da quelle di forma costituzionale, hanno in realtà costituito (e costituiscono) uno scudo o, diciamo pure, un alibi per mascherare colpe e complessive carenze del c.d. sistema politico⁴³. In buona sostanza, non di rado le forze politiche si scaricano delle non poche né lievi responsabilità sulle stesse gravanti per non essere riuscite (e non riuscire) a dare appagamento ai più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale, imputando la causa dei loro insuccessi a supposti difetti, originari ovvero sopravvenuti, della Costituzione e di altre fonti ancora⁴⁴.

Sia chiaro.

⁴¹ ... a partire da *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in Rivistaoidu.net, 2/2023, 216 ss.

⁴² ... a riguardo delle quali si è fatto notare la crescente frequenza con cui se ne fa parola nella legislazione italiana, al punto da farsene un "vero e proprio paradigma di governo" (istruttivi i dati riportati da C. IANNELLO, *Lo stato del potere. Politica e diritto ai tempi della post-libertà*, Meltemi, Milano 2025, 181, da cui risulta come il termine "emergenza" ricorra solo a partire dal 1990 oltre diecimila volte).

⁴³ Dico così per non discostarmi dall'uso comune, per quanto, a rigore, sia da considerare improprio l'utilizzo del lemma "sistema", evocativo di un'idea di coerenza ed armonia tra gli elementi di cui il sistema stesso si compone, per vero oggi largamente mancante.

⁴⁴ Questo pensiero può, da ultimo, vedersi nel mio *Il riformismo istituzionale, l'uso congiunturale della Costituzione e le macerie della Repubblica*, in Diritti fondamentali, 1/2026, 121 ss.



Che la Costituzione richieda in alcuni punti della trama organizzativa un'opera di manutenzione effettuata a mezzo di mirate e circoscritte innovazioni, ovviamente, non si esclude. Prima però di ragionare della necessità impellente di riforme, nell'accezione qui datavi, addirittura estese all'intera seconda parte della Carta, occorre far luogo a scrupolose verifiche interne al sistema politico e riferite al concreto operare dei soggetti che ne sono espressione, allo scopo appunto di individuare dove si radichino le cause effettive dei guasti dello sconcertante stato di cose che è sotto gli occhi di tutti. Un riscontro, questo, che però i soggetti in parola sono restii a fare, sicuri del fatto che l'esito sarebbe per loro gravemente delegittimante, facendo dunque ulteriormente crescere il discredito nei loro riguardi, del quale è peraltro indice eloquente l'assenteismo sempre più vistoso alle consultazioni elettorali⁴⁵.

Il vero è che – come si è fatto da tempo e da molti notare – al fondo delle disfunzioni del sistema politico vi è il sostanziale venir meno dei partiti politici o, per dir meglio, delle funzioni tradizionalmente considerate loro proprie, vale a dire la formazione del personale politico e la elaborazione di soluzioni congrue in rapporto ai più avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale⁴⁶. Ancora prima e più a fondo, manca l'ispirazione etica dell'attività sia interna che esterna ai partiti, dal momento che la politica è sovente e non da pochi di coloro che vi si sono dedicati (e vi si dedicano) intesa quale strumento di potere, non già – qual è (e sempre dovrebbe essere) – come un servizio reso alla collettività e, per ciò stesso, alla Costituzione quale espressione emblematica dell'etica pubblica repubblicana, nella quale è racchiuso e custodito il senso complessivo della vicenda storica che ha portato all'avvento del nuovo ordine costituzionale ed al varo della sua legge fondamentale.

Confesso di non sentirmi sicuro a riguardo del fatto che i partiti possano, sia pure in un tempo prevedibilmente non breve, recuperare quanto hanno man mano perso lungo la via. È da temere, infatti, che al degrado culturale, che – come dicevo – a me pare esserne il tratto, purtroppo fortemente negativo, maggiormente caratterizzante il loro essere ed operare nel tempo presente, non sia affatto facile (e, forse, possibile) porre rimedio. E, poiché il personale politico – come mi è venuto di dire in altra occasione – non è venuto (e non viene), a finalità di conquista, con un'astronave da un altro pianeta ma è estratto dal corpo sociale, è evidente che è in quest'ultimo che occorre far luogo ad un'opera di scavo e di rivolgimento dei suoi strati più profondi, ponendovi semi di qualità, a mezzo di una paziente e costante attività di educazione e d'istruzione, specie nei riguardi dei giovani, orientata verso i valori che stanno a fondamento della Repubblica.

⁴⁵ Non ci si faccia fuorviare dalla inaspettata partecipazione all'ultima consultazione referendaria, riguardante – come si è dietro accennato – la riforma della giustizia, dal momento che le vicende delle consultazioni in parola sono altra cosa rispetto a quelle relative al rinnovo delle Camere (e, in genere, delle assemblee elettive).

⁴⁶ A *La crisi dei partiti politici* è dedicato il fasc. monografico 1/2026 della *Riv. trim. dir. pubbl.* Di particolare interesse, inoltre, lo studio dato di recente alla luce da un profondo conoscitore delle vicende della politica e protagonista delle stesse in anni ormai risalenti, S. ANDÒ, *La politica al tempo del declino dei partiti*, Aracne, Roma 2025. Di non minore rilievo è, poi, un corposo studio sui partiti venuto ancora prima alla luce ad opera di un noto civilista che, nondimeno, dà prova di scrupolosa considerazione delle dinamiche interne ai partiti, G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, in *Trattato di Diritto Civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, ESI, Napoli 2016.

Allo stesso tempo, nella consapevolezza che tra regole istituzionali e regolarità della politica s'intrattiene e senza sosta svolge un rapporto di mutuo condizionamento, è necessario porre mano a quella manutenzione dei meccanismi istituzionali, cui si faceva cenno poc'anzi, con una non secondaria avvertenza che, a mia opinione, sarebbe bene non trascurare di tener presente.

Prima infatti di ragionare su quali siano le ruote, piccole e grandi, degli ingranaggi della macchina statale da aggiustare e, se del caso, sostituire, occorre preliminarmente chiedersi quale uso si pensa di farne e quali, perciò, gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere.

Ora, è fuori discussione che la parte organizzativa della Carta si ponga in funzione servente nei riguardi di quella sostantiva (e, prima ancora, ovviamente, dei principi fondamentali), specie per ciò che attiene alla salvaguardia ed all'ottimale affermazione dei diritti fondamentali. D'altronde, sta qui – com'è chiaro – il senso profondo e più genuinamente espressivo dell'idea di Costituzione scolpita nel già richiamato art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, la separazione dei poteri essendo stata pensata e fatta propria, sia pure con non secondari adattamenti della sua matrice originaria, anche dalla nostra Carta, al pari delle altre venute alla luce a seguito della seconda grande guerra⁴⁷.

⁴⁷ Non è, a mia opinione, per mero accidente che il dibattito sul principio in parola sia tornato a riaccendersi, specie dopo i noti studi, ormai risalenti ad alcuni decenni addietro, di G. SILVESTRI: di quest'ultimo, v., peraltro, di recente, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir., I tematici*, V (2023), *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, 1122 ss., e *Corte costituzionale e separazione dei poteri: considerazioni sulla giurisprudenza recente in tema di conflitti di attribuzione*, in *Rivista AIC*, 1/2025, 53 ss. V., inoltre, i contributi all'incontro di Siena del 14 marzo 2024 su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo. In ricordo di Giovanni Grottanelli de' Santi*, a cura di E. Bindi, M. Perini, A. Pisaneschi e L. Violini, ESI, Napoli 2025, ed all'incontro di Messina del 27-28 giugno 2024 su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*, i cui Atti sono in corso di stampa, e, ancora, G. SCACCIA, *L'etica della funzione giudiziaria. Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 459 ss.; M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Mimesis, Milano 2023; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, cit., 815 ss.; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè - Francis & Taylor, Milano 2023; gli scritti che sono in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023; C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Rivista AIC*, 2/2024, 126 ss.; F. MERUSI, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell'ordinamento italiano*, in *Lo Stato*, 22/2024, 37 ss.; E. DE GREGORIO, *I nuovi orizzonti dei rapporti fra Corte Costituzionale e Parlamento*, in *Giustizia Insieme*, 15 ottobre 2024; M. MANETTI, *Giurisprudenza costituzionale e convenzioni sulla separazione dei poteri*, in *Rivista AIC*, 4/2024, 70 ss.; L. D'ANDREA, *Discrezionalità e separazione dei poteri, alla luce della lezione di Gaetano Silvestri*, in questa *Rivista, Studi 2025/I*, 150 ss.; F. MARIGONDA, *Il modello tedesco tra controllo di legittimità costituzionale e separazione dei poteri*, in *Diritti fondamentali*, 1/2026, 184 ss., 184 ss.; G. MENEGATTO, *Lo "spazio" della Corte costituzionale dinanzi all'inerzia del legislatore*, in questa *Rivista, Studi 2026/I*, spec. 376 ss.; L. FABIANO, *Separazione dei poteri fra dottrine costituzionali e dichiarazioni emergenziali: i dazi di Trump come banco di prova del costituzionalismo statunitense*, in *federalismi.it*, 13/2026, 6 maggio 2026, 26 ss., nonché, se si vuole, i miei *La Costituzione sotto stress e la piramide rovesciata, ovvero le più vistose torsioni a carico della separazione dei poteri e del sistema degli atti espressivi di pubbliche funzioni (note minime su una spinosa questione)*, in questa *Rivista, Studi 2023/III*, 871 ss., e, nella stessa *Rivista*, *Il mix di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali: dal modello alle torsioni dell'esperienza*, 1° luglio 2024, 822 ss., e *Il costituente occulto: l'invenzione di nuove tecniche decisorie alla Consulta e il vulnus recato al principio della separazione dei poteri per effetto della commistione dei ruoli di Corte-legislatore e di Corte-giudice*, cit.



Se, dunque, le riforme istituzionali devono, in primo luogo, offrirsi al servizio dei più avvertiti bisogni della collettività, a partire da quelli delle persone maggiormente vulnerabili ed esposte⁴⁸, e se è inoltre vero, come a me pare⁴⁹, che i diritti fondamentali sono bisogni elementari della persona il cui appagamento è condizione di un'esistenza "libera e dignitosa" – per riprendere qui, ancora una volta, un'espressione della Carta, proiettandone l'immagine a tutto campo, ben oltre dunque l'ambito lavorativo al quale è specificamente riferita –, la prima e più rilevante modifica da apportare alla Carta stessa non può che essere – a me pare – quella di dar voce ai nuovi diritti, oggi intensamente avvertiti dal corpo sociale, a partire da quelli variamente legati allo sviluppo scientifico e tecnologico, quale ad es. quello alla salvaguardia della identità genetica⁵⁰. La qual cosa, poi, a tacer d'altro, per un verso, gioverebbe a dare un orientamento ancora più fermo agli operatori, in ispecie ai giudici, che dispongono di margini di manovra che vanno facendosi sempre più larghi anche per effetto del mancato adeguamento della Carta a un contesto profondamente cambiato e soggetto a continuo rinnovamento. Per un altro verso, varrebbe a ridare nuova linfa vitale alla Carta stessa, aggiornandola al passo con i tempi e rendendola perciò competitiva con le altre Carte, usualmente considerate ad essa a vario titolo e in parimenti varia misura sottoposte⁵¹,

⁴⁸ Ad esse hanno opportunamente rivolto lo sguardo gli autori dei contributi che sono riuniti in *La protezione dei diritti fondamentali delle persone in condizioni di vulnerabilità ed il limite dei vincoli di bilancio*, a cura di F. Politi, Giappichelli, Torino 2024, nonché gli altri che, con specifico riguardo agli anziani, sono in *Le persone anziane tra vulnerabilità, vita attiva e inclusione sociale. Quale tutela giuridica?*, a cura di L. Cassetti, F.G. Pizzetti e A. Papa, Giappichelli, Torino 2026. Nella dottrina anteriore, v., almeno, R. CONTI, *Diritti fondamentali, soggetti vulnerabili: tappe e obiettivi di un articolato "cammino" interno*, in [Questione Giustizia](#), 8 febbraio 2014; V. LORUBBIO, *La tutela dei soggetti vulnerabili*, in [DPCE OnLine](#), 2020, 661 ss.; P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, e, dello stesso, *Soggetti deboli, Costituzione ed istanze della vulnerabilità*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2023, 266 ss., e i contributi su *Vulnerabilità e intelligenza artificiale* che sono in [Biolaw Journal](#), Special issue, 1S/2024, a cura di M. Tomasi, L. Busatta, M. Fasan, C. Nardocci, S. Penasa, S. Pulmicelli, 13 dicembre 2024. Infine, in prospettiva giusfilosofica, molto importante è B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Giappichelli, Torino 2021; specificamente dal punto di vista della bioetica, v., poi, almeno gli studi di M. GENSABELLA FURNARI, *Vulnerabilità e cura. Bioetica ed esperienza del limite*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2008; *Il paradosso della vulnerabilità*, in [Medicina morale.it](#), 4/2022, 425 ss. e *Lineamenti di una bioetica della cura. Ripensando l'esperienza della pandemia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2023.

⁴⁹ Nei termini subito di seguito esposti nel testo se ne discorre nel mio [Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela](#), in AA.VV., *Cos'è un diritto fondamentale?*, a cura di V. Baldini, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, 337 ss., nonché in questa [Rivista, Studi 2016/II](#), 263 ss., con le ulteriori precisazioni che sono quindi in altri scritti.

⁵⁰ Di questo pensiero mi sono fatto da tempo e ripetutamente portatore: v., ad es., i miei *Prospettive di aggiornamento del catalogo costituzionale dei diritti fondamentali*, in *Rendiconti degli anni 2007-2008* dell'Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna, Classe di Scienze Morali, Bononia University Press, Bologna 2009, 215 ss., nonché sul [sito AIC](#), e in *Studi in onore di P. Grossi*, II, Giuffrè, Milano 2012, 1103 ss., e, più di recente, *Riforme costituzionali: quali e perché?*, cit., 142 ss. Diversamente, ora, M. GALBUSERA, *La revisione costituzionale come risposta alla crisi dei diritti: tra simbolismo e tutela effettiva*, in [Diritti fondamentali](#), 2/2026, 315 ss., a cui opinione, più ancora che dar voce ai nuovi diritti fondamentali, occorre rafforzare ulteriormente l'apparato delle garanzie che, nondimeno, a mia opinione presuppongono comunque il previo riconoscimento dei diritti stessi (v. al riguardo quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

⁵¹ ... e, segnatamente, la Carta dei diritti dell'Unione ai soli principi fondamentali, diversamente dalla CEDU (e, a quanto pare, ogni altra Carta) qualificata invece dalla Consulta come "subcostituzionale", trascurandosi tuttavia il dato elementare per cui non può farsi alcuna graduatoria tra diritti tutti fondamentali e, per ciò

che però appaiono essere maggiormente attrezzate al piano culturale e, dunque, in grado di farsi ancora di più valere in ragione dei casi della vita. Ne dà, peraltro, testimonianza il fatto che la Corte costituzionale (e con essa i giudici comuni) sono sovente sollecitati ad allinearsi ad indicazioni venute dalle Corti europee che si volgono a dare ristoro ai diritti, vecchi o nuovi che siano. E, inverso, trovo alquanto singolare che si ragioni delle riforme concernenti l'organizzazione, senza che previamente ci si chieda a cosa debbano poi servire e, ancora prima, se servano a qualcosa ovvero se non possano dimostrarsi foriere di inconvenienti più ancora che di vantaggi.

6. Una succinta notazione conclusiva, a riguardo dei vizi sia di metodo che di merito dei discorsi sulle riforme, ed uno spinoso interrogativo finale

Concludendo.

I discorsi sulle riforme mi sembrano afflitti da vizi sia di metodo che di merito.

Per l'un verso, per il fatto di ribaltare l'ordine giusto delle cose, puntando l'obiettivo esclusivamente sull'organizzazione, senza aver prima verificato quali aggiustamenti siano richiesti nella parte sostantiva e negli stessi principi fondamentali, al di là delle novità introdotte dalla legge cost. del 2022, e, ancora, per il fatto di non prestare la dovuta attenzione all'autoriforma della politica che piuttosto dovrebbe precedere e, comunque, accompagnare le eventuali modifiche di carattere istituzionale.

Per il secondo verso, per non tenere nel dovuto conto il fatto che il grande malato del sistema è – come si diceva – il Parlamento⁵², più che il Governo, e che, perciò, la terapia va in dosi massicce somministrata ai rappresentanti, senza tralasciare, allo stesso tempo, i rappresentati, dal momento

stesso, tra i documenti normativi che ne danno il riconoscimento. La stessa giurisprudenza costituzionale, peraltro, si fa cura di precisare che ciò che solo, a conti fatti, fa peso sulla bilancia, ogni qual volta si fa luogo ad operazioni di "bilanciamento" assiologicamente ispirate, è la fonte (*rectius*, la norma) idonea ad offrire la miglior tutela ai diritti evocati in campo dal caso, quale che ne sia la provenienza ovvero il grado detenuto nel sistema dalla fonte stessa [sul "metapprincipio" – come è parso giusto a me e ad altri in più luoghi di chiamarlo – della massimizzazione della tutela dei diritti evocati in campo dal caso, tra gli altri, v. L. CAPPUCCIO, *La massima espansione delle garanzie tra Costituzione nazionale e Carte dei diritti*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino 2016, 412 ss. e, pure *ivi*, G. D'AMICO, *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, 706 ss.; A. RANDAZZO, *Il "metapprincipio" della massimizzazione della tutela dei diritti*, in *Diritti fondamentali*, 2/2020, 689 ss., e B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022. Critico nei riguardi del principio in parola R. BIN, in più scritti, tra i quali *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano 2018, spec. 63 ss., ma *passim*; *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Dir. cost.*, 1/2019, 11 ss., spec. 21 ss.; ma v., volendo, anche i rilievi che a siffatta posizione scettica sono nei miei *Pentole o ombrelli costituzionali?*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Giappichelli, Torino 2019, 754 ss., spec. 760 ss., e *Diritto giurisprudenziale e diritto politico: questioni aperte e soluzioni precarie*, in questa *Rivista, Studi 2019/III*, 707 ss., spec. 714 in nt. 30. In tema, da ultimo, G. SCACCIA, *Il custode della politicità dei diritti*, in questa *Rivista, Studi 2026/I*, 194 ss., e, dello stesso, *Tutela unionale e garanzia costituzionale dei diritti nel dialogo fra Corti*, in *Rivista AIC*, 1/2026, 128 ss.].

⁵² ... sul cui ruolo, cfr. il punto di vista di recente manifestato da F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, Il Mulino, Bologna 2024.



che è da questi che i primi sono estratti e, una volta che dovessero lasciare il posto detenuto negli organi di apparato, con altri sostituiti⁵³. In crisi è, perciò, sì, come comunemente si dice, la rappresentatività dei rappresentanti ma è anche (e prima ancora) lo stesso rappresentato⁵⁴, ovverosia il corpo sociale, afflitto da guasti strutturali che a fatica (e, talora, per vero solo in parte) si portano alla luce, allo scopo di tentarne la riparazione.

⁵³ Sulla crisi della rappresentanza politica, v., tra i molti altri, AA.VV., *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, a cura di G.L. Conti e P. Milazzo, Pisa University Press, Pisa 2017; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in questa *Rivista, Studi 2019/II*, 249 ss.; AA.VV., *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, a cura di A. Carminati, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 517 ss.; P. LOGROSCINO, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in questa *Rivista, Studi 2021/II*, 406 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 *Diritti fondamentali*, 2/2022, 28 ss.; v., inoltre, i contributi alla Giornata di studi in onore di F. Lanchester, svoltasi il 15 giugno 2022, su *Trasformazioni della rappresentanza tra crisi di regime, integrazione europea e globalizzazione*, in *Nomos*, 2/2022, nonché quelli al convegno su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, cit. Altri riferimenti in A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, cit.; L. BUFFONI, *La forma della legge nel governo popolare*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2024; C. IANNELLO, *Neutralizzazione della politica ed eclissi della democrazia rappresentativa*, in *Diritti fondamentali*, 2/2024, 279 ss.; P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, Giappichelli, Torino 2024; G. SULPIZI, *"Da un grande potere derivano grandi responsabilità": partiti, lobbies e influencers come veicoli di policy making nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 4/2025, 630 ss.; F. ZAMMARTINO, *Sulle cause della crisi della rappresentanza politica in Italia: alcune considerazioni*, in *L'arte del dialogo. Liber amicorum in onore di S. Prisco*, II, a cura di F. Abbondante, C. Capolupo, M. Galdi, A.M. Nico, Editoriale Scientifica, Napoli 2026, 2549 ss.; S. ANDÒ, *La politica al tempo del declino dei partiti*, cit., e AA.VV., *Globalizzazione, crisi della rappresentanza e riorganizzazione del potere*, a cura di A. Ruggeri e F. Vecchio, in questa *Rivista, Rubrica Open Access*, febbraio 2026; L. MORONI, *Sulle cause dell'astensionismo elettorale*, in *federalismi.it*, 21/2026, 79 ss., e, nella stessa *Rivista*, A. SCIORTINO, *La crisi del parlamentarismo tra integrazione europea e trasformazioni della rappresentanza*, cit., 134 ss. In prospettiva comparata, sulla crisi della democrazia rappresentativa, v., di recente, i contributi che sono in *Diritti fondamentali*, 2/2026, e segnatamente quelli di H.-G. DEDERER, *Elitenbildung in der repräsentativen Demokratie und das demokratische Prinzip der „Herrschaft auf Zeit“ – Zugleich ein Beitrag zur Frage der Begrenzung von Mandatszeiten* –, 1° giugno 2026, 165 ss.; M. HERDEGEN, *Krise der repräsentativen Demokratie in Europa: verfassungsrechtliche Diagnose*, 6 giugno 2026, 225 ss., e V. BALDINI, *Lo Stato democratico-rappresentativo e la sua crisi. Note introduttive su un tema controverso*, 22 giugno 2026, 247 ss. Infine, una rivisitazione in chiave storico-teorica della rappresentanza può vedersi in A.I. ARENA, *Rappresentanza, indipendenza e rule of law. Un percorso storico e teorico, dalla fine dell'età elisabettiana agli esordi della Costituzione statunitense*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2026.

Giova, infine, tenere presente che – come ha rilevato una sensibile dottrina (R. BALDUZZI, *Riforme: un approccio graduale*, cit., 6) – un Parlamento forte non è da ostacolo "a un esecutivo governante: è vero il contrario, la c.d. governabilità consegue a una migliore rappresentanza".

⁵⁴ ... come lucidamente già da tempo avvertito da M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, 109 ss., e, dello stesso, più di recente, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in AA.VV., *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, cit., 487 ss., nonché in *Rivista AIC*, 1/2024, 1 ss., sia pure nel quadro di uno scenario teorico complessivamente diverso da quello qui delineato.

Infine, per l'uno e per l'altro verso assieme, per il vistoso difetto esibito dai ragionamenti correnti in tema di riforme che mostrano di non trarre ispirazione dall'etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta; ed a smentire ogni confutazione di questo pensiero, per il caso che dovesse ritenersi ingiusto, è sufficiente replicare con un solo, spinoso interrogativo finale, che temo però essere destinato a restare senza risposta: cosa osta a che maggioranza ed opposizioni, quelle di oggi o anche quelle eventualmente diverse di domani, si mettano d'accordo per innovare all'art. 138 circoscrivendo alla sola maggioranza qualificata le modifiche della Costituzione⁵⁵ o innalzare i *quorum* relativi alla provvista degli organi supremi di garanzia? Sarebbe, infatti, un'autentica iattura se la maggioranza uscita vittoriosa dalle prossime elezioni, quale che sia il colore della casacca indossata da chi vi appartiene, facesse valere anche per le elezioni dei componenti gli organi in parola, a partire dalla massima carica della Repubblica, il metodo deleterio dello *spoils system*.

⁵⁵ Similmente, poi, a mia opinione dovrebbe in prospettiva *de iure condendo* stabilirsi in merito alla disciplina elettorale che dovrebbe essere rimessa a legge comune tipizzata nella competenza, vale a dire bisognosa di venire alla luce con metodo consensuale: un obiettivo che può essere centrato solo imponendo un *quorum* assai elevato per la sua approvazione. Una novità, queste, che – se ci si pensa – potrebbe convenire a tutti gli operatori politici, di maggioranza come di opposizione, che, coperti dal velo dell'ignoranza sull'esito del voto, possono in tal modo fugare il rischio della riscrittura della disciplina stessa a beneficio di questa o quella parte politica.