

TEORIA E PRASSI DELLA FORMA DI GOVERNO: SPUNTI SULL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO A PARTIRE DAL FATTO A RILEVANZA COSTITUZIONALE COME NUOVO FORMANTE*

di Luca Dell'Atti** e Marta Ferrara***

47

Sommario: 1. Introduzione. Domande a fondamento della ricerca e approccio analitico. – 2. Il fatto come evento trasformativo delle regole tra costituzione formale e materiale. – 3. Macro e micro-legalità costituzionale alla prova di «resistenza» del fatto. – 4. Mutamenti impliciti: la funzione integrativa del fatto emergenziale ed europeo nel senso della tendenza diarchica. – 5. Mutamenti espliciti: la funzione conformativa del fatto leaderistico nel senso della tensione monocratica. – 6. Tracce conclusive. Per una qualificazione costituzionalmente orientata dei mutamenti della forma di governo, con particolare attenzione alla figura-Parlamento.

1. Introduzione. Domande a fondamento della ricerca e approccio analitico. Il presente studio, redatto a quattro mani, si interroga sulla incidenza del fatto sulle più recenti evoluzioni conosciute dall'organo-Governo tanto nel suo assetto interno – e, precisamente, nel rapporto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri e tra Presidente del Consiglio e singolo ministro –, quanto in quello esterno – implicante l'interrelazione tra i poteri dello Stato –, nella più ampia dinamica della forma di governo. In questo perimetro tematico, il lavoro intende sviluppare due livelli, l'uno teorico, l'altro di prassi. Il primo ospita le letture che la dottrina nazionale e comparata hanno impresso al fatto rilevante «nel» e «per» il diritto pubblico e al suo impatto sull'ordinamento; il secondo riannoda, invece, i principali casi materiali in cui il fatto è sembrato riflettersi sull'Esecutivo, determinando un'intensificazione o, al contrario, un ridimensionamento della sua azione complessiva, quando non un diverso bilanciamento tra le sue componenti interne.

Anticipando un'obiezione di facile intuizione – non foss'altro perché sorta in un primo momento negli stessi Autori –, giova sgombrare il campo dall'idea che uno studio (l'ennesimo) sul Governo sia privo di reale innovatività. Al di là dell'argomentazione, per così dire, logica, secondo cui il fatto espone le funzioni esecutive e le relazioni intersistemiche a un esercizio che è per definizione sempre diverso da quelli che lo hanno preceduto, si ritiene qui infatti che il *factum* e la sua metabolizzazione sistemica abbiano in qualche misura predisposto l'ordinamento ad accogliere il dibattito intorno alla possibile elezione diretta del presidente del consiglio dei ministri, condensata oggi in un disegno di legge di revisione di

* *Sottoposto a referendum*. Secondo la seguente partizione: a Marta Ferrara si imputano i §§ 1, 2 e 3; mentre a Luca Dell'Atti i successivi §§ 4, 5, 6.

** Ricercatore t.d., lett. b), di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Bari Aldo Moro.

*** Ricercatrice t.d., lett. b), di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Teramo.

iniziativa governativa¹.

Prima di addentrarsi nel lavoro, talune precisazioni di metodo e di merito costituzionale appaiono indifferibili. Nel contesto della forma di governo parlamentare, qualsiasi isolamento analitico del Governo dal *pantheon* di soggetti istituzionali conduce a una visione parziale e riduzionistica della costituzione dei poteri. Per quanto, infatti, gli eventi producano riflessi innovativi più avvertibili sulla funzione esecutiva, essi in ogni caso influenzano anche le azioni degli altri attori pubblici, non solo per la relazione permanente che avvince l'esecutivo al legislativo², ma anche per la regola di proporzionalità inversa che alimenta l'equilibrio dei pubblici poteri. Quando un soggetto istituzionale cresce in peso funzionale, un altro, in modo inevitabile, tende infatti a ridursi. Per questo, lo studio considera l'impatto di un fatto o di un fattore specifico – qui usati come sinonimi – in relazione non solo all'organo-Governo, ma anche agli altri soggetti istituzionali che ne sono anche solo in misura marginale investiti.

L'architettura bipartita e mista che sorregge il lavoro, costituita, come detto, dalla teoria e dalla prassi, incide sulla scelta del metodo analitico, che sarà deduttivo, nella ricostruzione teorica del circuito fatto-governo, quindi induttivo, nella rassegna delle prassi maturate nel periodo che intercorre tra la XVI e la XIX legislatura, sui quali lo studio si concentra.

2. Il fatto come evento trasformativo delle regole tra costituzione formale e materiale.

Il mutamento prodotto da eventi materiali³ rappresenta per gli assetti istituzionali e normativi un fattore costante di dinamismo, che incide sostanzialmente su tutti i processi ascrivibili al diritto pubblico, introducendo una misura del tempo autonoma, distinta e di certo più attuale rispetto a quella che le regole formalizzate tendono a esprimere. Il fatto si profila però anche come elemento di tensione, quando contribuisce a «stressare» lo Stato-ordinamento

¹ Cfr. d.d.l. cost. A.S. 935, A.C. 1921, *Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*, XIX leg.; *infra*, § 5. Allo stato in cui si scrive, il d.d.l. è corso di esame in prima lettura presso la Camera dei deputati.

² L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, vol. XIX, 642 ss.

³ Qui da intendersi come eventi naturalistici che sono collocabili al di fuori del diritto positivo e che possono innescare *ex se* un cambiamento alla Costituzione in senso formale e materiale.

comprimendone, a date condizioni, la continuità⁴, che ne è uno tra i principi di struttura⁵. Nell'uno e nell'altro caso – che si interpreti l'accadimento materiale come fattore innovativo o come evento dalla capacità dirompente –, il fatto veicola nell'ordinamento una realtà materiale che stimola la normatività della Costituzione, il rispetto dei suoi limiti, e, in definitiva, la sua durata nel tempo⁶. Questo spiega perché la relazione tra fatto e diritto pubblico rappresenta un tema classico nella teoria generale⁷ e nella relativa configurazione dello Stato moderno⁸, ma non solo. Essa si pone, oggi, come legame esistenziale all'interno dei rapporti tra diritto domestico e diritto sovranazionale⁹ e in quelli tra tecnica e diritto¹⁰, che taluni interpretano in senso problematico come perdita della capacità ordinante della Costituzione¹¹. Le direzioni attraverso le quali il fatto sembra agire nello stato contemporaneo sono due: quella della «integrazione» e quella della «conformazione». L'integrazione fattuale

⁴ Per un inquadramento generale sulla continuità nella riflessione pubblicistica italiana, si vedano, almeno, L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, I, Milano, 1958, 3 ss.; C. Mortati, voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 204-214; V. Crisafulli, *La continuità dello Stato* (1964), ripubblicato in Id., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 3-52; Id., *Lezioni di diritto costituzionale. I. Introduzione al diritto costituzionale italiano* (1970), II ed. riv. e accr., rist. in., Milano, 1984, 107-110; T. Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale* (1978), ora in *Opere*, t. I. *Teoria generale*, Milano, 2000, 479 ss.; E. Tosato, voce *Stato (dir. cost.)*, c) *Teoria generale e diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, spec. 774 s.; G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; S. Pugliatti, *La grammatica e il diritto*, Milano, 1978, 79-100; C. Pinelli, *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, 1-11; U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014, 69-70, 91 ss.; Id., *Costituente e costituzionalismo: continuità e discontinuità*, in *Dem. dir.*, 4, 2005, 12 ss.; con attenzione specifica alla transizione costituzionale italiana avutasi tra il 25 luglio 1943 e il 2 giugno 1946 e ai connessi aspetti giuridico-istituzionali, M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, 2000, in part. 241 ss.; Id., (voce) *Continuità*, in M. Ainis (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 100 ss.; Id., voce *Costituzione provvisoria*, *ivi*, 126 ss.; nonché, con uno sguardo al successivo processo costituente, C. Mortati, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, 1945, ora in *Raccolta di scritti. I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972, 3 ss. Di recente, lo specifico profilo giurisdizionale nella fase provvisoria è stato affrontato da A. Ridolfi, *La giurisdizione durante il regime costituzionale provvisorio e la sua valutazione nella giurisprudenza successiva*, in *Nomos*, 2, 2017, 1 ss., mentre un approccio «di sistema» sulle ricadute istituzionali, normative e organiche del principio di continuità si trova, ove si voglia, in M. Ferrara, *Contributo allo studio della continuità come principio di sistema nel diritto pubblico*, Torino, 2024.

⁵ Per questa definizione cfr. M. Ferrara, *Contributo allo studio della continuità*, cit., in part. 74-76.

⁶ V. Crisafulli, *La continuità dello Stato* (1964), ripubblicato in Id., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 4 ss.

⁷ La dottrina si è tradizionalmente divisa in ordine alle classificazioni del fatto e alla qualità dell'impatto di questo sul sistema giuridico, salvo poi trovare una qualche convergenza verso l'inammissibilità di modifiche che vadano oltre il limite generale della continuità ordinamentale che è identificabile, seppure da angolazioni teoriche differenti, nel nucleo assiologico delle Costituzioni moderne. Rispetto a quest'ultimo profilo una spaccatura si registra in letteratura, semmai, in relazione al diverso approccio, formale (H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la prospettiva del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, 114 e 374, per il quale la continuità è data dalle norme costituzionali razionalizzate), realista (C. Schmitt, R. Smend) e materiale (Jellinek, Mortati, Romano), attraverso cui la continuità è esaminata.

⁸ In senso conforme, v., tra gli altri, P. Grossi, *Storicità versus prevedibilità: sui caratteri di un diritto pos-moderno*, in *Questione Giustizia*, 4, 2018, 18-21.

⁹ Su cui *ultra*, in questo paragrafo.

¹⁰ Tema che ha negli ultimi anni raggiunto una forte dilatazione tematica. Per un inquadramento delle questioni più rilevanti, si vedano: E. Cheli, *Scienza, tecnica e diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 1-10; A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018; L. Di Majo, *La compenetrazione biunivoca tra politica e scienza nella progettazione normativa: un problema o un'opportunità*, in *DPCE on line*, 50 (num. sp.), 2021, 1737-1752, nonché, più di recente e con una specifica attenzione al ruolo europeo nella regolazione degli assetti digitali, il volume a più voci curato da F. Pizzetti, *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024.

¹¹ A. Mangia, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, in *Diritto costituzionale*, 1, 2020, 82.

entro il dato normativo si apprezza, in particolare, nel rapporto tra la prassi e la forma di governo¹², mentre la conformazione si riscontra nel processo di giuridicizzazione del fatto, che acquisisce in tal modo stabilità e certezza, nel caso macroscopico dell'instaurazione di fatto di un ordinamento¹³, come in quello più circoscritto della sottoscrizione dell'accordo di prestito (art. 15, reg. UE 2021/241)¹⁴, da parte dello Stato che beneficia delle risorse economiche provenienti dal programma europeo *Next Generation*. La giuridificazione del fatto assolve infatti a una funzione di metabolizzazione dei mutamenti, anche quando questi coinvolgono sistemi normativi di differente livello.

3. Macro e micro-legalità costituzionale alla prova di «resistenza» del fatto. Come anticipato, il fatto si pone in un rapporto di tensione con il diritto della continuità, non tanto sul versante della funzione «normogena», in virtù della quale il fatto anticipa ciò che è rilevante per i processi giuridici – Georg Jellinek definisce questa capacità come «forza normativa del fatto»¹⁵, mentre Hans Kelsen, quella di «metamorfosi del fattuale nel normativo»¹⁶ –, quanto su quello della funzione per così dire *disruptive*¹⁷, che coincide con il mutamento quando non con la sostanziale e irreversibile alterazione dell'assetto costituito. Il fatto può aprire, infatti, una crisi di macro-legalità costituzionale, quando incide in senso modificativo sull'ordine costituito al punto da determinare, in casi estremi, la rarefazione dello Stato, con un definitivo cambiamento dello «schema astratto di libertà e autorità»¹⁸. Vero è che, al di là delle qualificazioni dei fatti *disruptive* in termini di rottura o di discontinuità più o meno reversibile, sorge, come anticipato, una questione di normatività della Costituzione e dei suoi rimedi a tutela della continuità, mediante i quali essa resiste alla «dittatura» del fatto e previene, ove possibile, la manifestazione di rotture. È chiaro, infatti, che una norma della continuità come l'art. 139 Cost., che fa della struttura repubblicana l'unico limite espresso alla procedura di revisione, non può assicurare l'inespugnabile ed eterna tenuta del principio¹⁹, né elidere in via assoluta l'ipotesi di superamento sistemico per vie differenti dalle procedure formalizzate. Diversamente, a voler sostenere l'assoluta impermeabilità dell'art. 139 cost. al fatto, si produrrebbe l'archiviazione del problema teorico delle modifiche tacite²⁰.

¹² M. Ainis, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale* (2007), ora in *Sette profili di diritto pubblico*, Napoli, 2013, 20.

¹³ C. Esposito, (voce) *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Milano, 1961, vol. IX, 462 ss.

¹⁴ Regolamento(UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁵ G. Jellinek, *La dottrina generale dello Stato*, tr. it. sulla II ed. tedesca di M. Petrozziello, Milano, 1921, 518.

¹⁶ H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (*Das Problem der Souveränität*, Tübingen, 1920), tr. it. A. Carrino, Milano, 1989, 241.

¹⁷ Richiamando l'espressione messa a punto, per alter finalità analitiche, da C. Christensen, J.L. Bower, *Disruptive Technologies: Catching the Wave*, H.B.R., 73, 1, January-February, 1995, 45-53.

¹⁸ Così C. Mortati, in un appunto preparatorio di una relazione che avrebbe dovuto tenere a Sassari, sul diritto di resistenza; sull'importanza di questi ritrovamenti, cfr. T. Serra, *Il 'diritto' di resistenza in Mortati*, in *Nomos*, 1, 2016, 1 ss. È questo il caso in cui il fatto determina un contrasto aperto e dirompente con la continuità, al punto da eccederne la capacità contenitiva e degenerare in una situazione estranea all'ordine posto. Rispetto a queste ultime ipotesi, la dottrina tende invero a ridimensionare il *chaos* provocato dal discontinuo sull'assetto istituzionale e normativo previgente per un principio di economia ordinamentale che è prossimo a quello di continuità. Pertanto, in una situazione in cui il diritto previgente è superato e uno nuovo va via via affermandosi, non è escluso che il nuovo potere trovi di qualche utilità l'applicazione temporanea del diritto previgente.

¹⁹ L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni, ebook*, Bologna, 34 ss. *Contra* v. S.M. Cicconetti, (voce) *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1989, vol. XL, 156.

²⁰ Su cui si vedano almeno: P. Laband, *Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung*, Dresden, Zahn & Jaensch, 1895, 2 ss.; F. Pierandrei, *La Corte costituzionale e le "modificazioni tacite" della Costituzione* (1951), in *Scritti di diritto*

Ora, tenendo in disparte la rilevanza del fatto come problema di macro-legalità che non ha assunto, almeno nell'Italia repubblicana, le fattezze preoccupanti di rottura irreversibile o di instaurazione di una nuova Costituzione, ci si concentra sulla sua incidenza «micro», con particolare riguardo all'organo-Governo e al suo assetto interno, sul versante sia soggettivo, sia funzionale. Il circuito analitico in cui ci si addentra guarda, nello specifico, ai rapporti tra fatto, continuità e potere esecutivo, sul presupposto che anche gli attori istituzionali e, nello specifico, quelli che agiscono all'interno della forma di governo, siano calati nel contesto del diritto della continuità e da questo vincolati. L'impostazione qui descritta è evidentemente lontana dall'ottica meramente politica e ideologica con cui le categorie del continuo e del discontinuo vengono in genere evocate nella dialettica politica, di riflesso alla logica «schmittiana» nemico-amico. La prospettiva, semmai, è quella di valutare dal punto di vista giuridico i mutamenti fattuali occorsi a partire dalla XVIII legislatura in relazione alle norme costituzionali che definiscono la forma di governo nel quadro della democrazia rappresentativa e parlamentare (artt. 94 e 95 Cost., ma anche gli artt. 1, 3, 48 e 49 Cost.), fungendo da parametri della continuità ai fini della formazione dell'Esecutivo e della sua azione nel quadro costituzionale.

Sul piano teorico più generale, il fatto può atteggiarsi a causa attivante o di un mutamento della Costituzione «espresso», che si traduce nell'adozione di una legge di revisione formale della Carta, o di un mutamento «tacito» o «implicito», che è veicolato da consuetudini, convenzioni costituzionali e prassi²¹ e, per una parte della dottrina a impronta estensiva, anche da atti formali diversi dal *genus* delle leggi di revisione, come le leggi ordinarie²². La prassi suggerisce inoltre come i processi di integrazione costituzionale, tra cui quello di ibridazione del diritto nazionale con quello europeo²³, rendano possibile la «transizione categoriale» di un fatto da elemento implicito del mutamento a uno esplicito, per effetto di un successivo suo consolidamento all'interno di procedure giuridicizzate²⁴.

Il fatto di cui si discorre e di cui si riconosce il ruolo dinamico ai fini del mutamento implicito si situa all'interno di quella nozione di Costituzione materiale che è stata elaborata come noto da Mortati²⁵ ma che non è stata accolta sempre in modo pacifico in dottrina, ove non sono mancate le critiche avverso il contenuto eccessivamente sociologico della formula e la sua tendenza a una deriva olistica²⁶.

Allo scopo di tentare una riconduzione per categorie omogenee dei molteplici casi di prassi che hanno riguardato la «vita e la morte» dei governi più recenti e le loro travagliate vicende inerenti, tra le altre, alla scelta dei presidenti del consiglio e alla nomina dei ministri, ci si può concentrare sulle due principali funzioni che i fatti giuridicamente rilevanti svolgono in relazione alla forma di governo. Gli eventi materiali che incidono sul Governo afferiscono, in particolare, a una prima funzione di integrazione del dato formale, rappresentato dalle norme costituzionali; quindi, a una seconda, di conformazione delle norme costituzionali e ordinamentali. Nel primo caso, la norma preesiste al fatto, mentre nel secondo lo segue,

costituzionale, I, Torino, 1965, 83 ss.; R. Bin, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Diritto Costituzionale*, 1, 2020, 23-45.

²¹ T. Groppi, *Commento all'art. 138*, *Commento all'art. 138*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, vol. III, 2719 ss.

²² A. Ruggeri, *Revisioni formali, modifiche tacite della Costituzione e garanzie dei valori fondamentali dell'ordinamento*, in *Diritto e società*, 4, 2005, 451 ss.

²³ V. *infra*, § 4.

²⁴ Cfr. *supra*, § 2.

²⁵ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, 1940, ristampa inalterata con introduzione di G. Zagrebelsky, Milano, 1998, 198.

²⁶ T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, 33; S. Bartole, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, 1, 2019, risp. 36 e 40.

giuridicizzandolo.

Si può poi discutere in ordine agli effetti – a manifestazione singola o combinata – che gli accidenti producono sui componenti del Governo e sugli altri attori istituzionali. La sensazione è che i mutamenti taciti provochino un accrescimento delle funzioni di rappresentanza e coordinamento proprie, rispettivamente, del capo dello Stato e del presidente del consiglio, in modo duale; mentre quelli espliciti, fatti salvi i casi di crisi multiformi, tendono a favorire il peso funzionale del presidente del Consiglio, all'interno di un processo che può caratterizzarsi, in tutto o in parte, per una cristallizzazione *ex post* dei mutamenti impliciti.

4. Mutamenti impliciti: la funzione integrativa del fatto emergenziale ed europeo nel senso della tendenza diarchica. Fra i più significativi fattori di condizionamento *ab externo* della forma di governo italiana vi è l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la quale è in grado di spiegare notevoli vincoli nei confronti del diritto nazionale per via del principio della *primauté* del diritto unionale su quello interno, anche di rango costituzionale, nonostante la sua qualificazione, da parte di certa dottrina, quale fonte fatto, poiché penetra l'ordinamento dall'esterno²⁷. Ben oltre, tuttavia, il profilo giuridico formale dell'adozione, attuazione o immediata applicazione di atti europei vincolanti, secondo le disposizioni pattizie che disciplinano i rapporti fra fonti unionali e interne, rileva qui la capacità di condizionamento sostanziale dell'Ue sulla definizione di *policies*, e, di seguito, sull'adozione di atti che danno loro forma giuridica, in grado di imprimere una poderosa flessione all'intero corpo della forma di governo delineata dalla Costituzione; in essa, soprattutto, alle disposizioni «a fattispecie aperta», cioè in grado di aprirsi a diverse e comunque legittime interpretazioni in ragione – per diverso tempo – dell'integrazione del fattore politico/partitico inteso quale formante della forma di governo²⁸, che – nei tempi più recenti – lascia spazio al (o, per lo meno convive col) fattore europeo²⁹.

Le disposizioni in parola sono anzitutto quelle che regolano le attribuzioni del presidente della Repubblica e del presidente del Consiglio, da cui dipende la definizione della posizione complessiva dei due organi nell'assetto costituzionale e i reciproci rapporti. Non per caso la costituzionalistica è tornata, negli ultimi anni, a produrre studi monografici e/o collettivi sui due organi nella loro complessità³⁰, nonché specifiche riflessioni relative all'estensione del ruolo di garanzia del capo dello Stato³¹ e alla primazia del presidente del Consiglio nel collegio governativo³² derivanti proprio dalla dimensione sovranazionale di una buona parte dell'indirizzo politico.

²⁷ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, VI ed. agg., 176; 202 ss.

²⁸ S. Staiano, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. Musella, (a cura di), *Il governo in Italia*, Bologna, 2019, 30 ss.

²⁹ N. Lupo, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, 915 ss.

³⁰ S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I presidenti della Repubblica*, Bologna, 2018; A. Pertici, *Presidenti della Repubblica*, Bologna, 2019; I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Napoli, 2018; S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2022; L. Dell'Atti, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 2022.

³¹ B. Caravita, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi*, 22, 2010; A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, 17 settembre; G. Piccirilli, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 387 ss.; M. Ferrara, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, 2019.

³² I. Ciolli, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo*, 2, 2017, 199 ss.; E. Catelani, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. Tedoldi (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019, 431 ss.

Del resto, la compartecipazione di capo dello Stato e capo del Governo occupa un posto centrale nella procedura di formazione del Governo, la quale, lungi dal descrivere solo la fase genetica di un certo gabinetto, offre alla costituzionalistica una prospettiva visuale attraverso cui analizzare le vicende complessive relative all'indirizzo politico e, per estensione, alla forma di governo parlamentare, che nel primo – nel fondamentale rapporto fra Parlamento e Governo – trova il suo vero *core*³³.

Il procedimento in parola è scandito dagli artt. 92, 93 e 94 Cost. che, tenuti assieme dalle consuetudini di matrice prerепubblicana, garantiscono la continuità dell'ordinamento tramite quella del Governo³⁴, il quale, se assume la pienezza sostanziale dei suoi poteri con la fiducia delle Camere, entra però formalmente in carica col giuramento nelle mani del presidente della Repubblica³⁵. È questa una singolarità del sistema italiano, ove confrontato con vicini sistemi parlamentari, nei quali il chiaro carattere monista della forma di governo dipende dal ruolo essenziale assegnato all'assemblea parlamentare nella legittimazione del *premier* – si badi – e non dell'intero collegio governativo³⁶.

Nelle parti non scritte delle citate disposizioni si sono sviluppati, in via di prassi, i rapporti fra capo dello Stato e capo del Governo, di cui sembra utile richiamare (sommariamente, poiché diffusamente commentati) gli accadimenti relativi ai gabinetti succedutisi nel corso della XVIII legislatura, in connessione con altre vicende costitutive del Governo che hanno parimenti evidenziato una latente tendenza alla diarchizzazione del sistema, in un reciproco processo di rafforzamento dei due vertici.

In dottrina, si è tratto un dato comune dalle tre esperienze di governo della legislatura in commento, per il resto molto diverse, quello della «governabilità a tutti i costi»³⁷: pur di non sciogliere le Camere anticipatamente, cioè, veniva agevolato un gabinetto sostenuto da due partiti che si erano presentati alternativi alle elezioni, smembrando la coalizione di centrodestra; rotto il patto Lega-Movimento 5 stelle, veniva assegnato un nuovo incarico al presidente del Consiglio dimissionario, ma col mandato di formare una maggioranza di fatto inversa, coi gruppi del centrosinistra, caduto il quale, infine, veniva formato un gabinetto a guida tecnica e composizione mista tecnica e politica. Solo alla caduta del governo Draghi, per via del venir meno del Movimento 5 stelle, i cui, gruppi parlamentari, nonostante avessero subito la scissione numericamente più significativa della storia repubblicana, restavano i più numerosi, si ricorreva allo scioglimento anticipato, a pochi mesi dallo spirare naturale della legislatura. Dunque, pur di non sciogliere le Camere, venivano agevolate successioni di formule politiche molto diverse fra loro, ma soprattutto, distanti da (se non distoniche con) gli esiti delle elezioni politiche del 2018. Al ripristino della carica rappresentativa del Parlamento, che può derivare solo dalle elezioni, allo scopo di rimettere alle nuove Camere il compito di risolvere la crisi di governo, si sostituiva il presidente della Repubblica, che invitava i partiti a trovare un accordo (qualche che fosse) sospingendoli nella direzione della governabilità anche quando i rapporti di cortesia istituzionale risultavano incrinati al punto da portare il *leader* del partito di maggioranza relativa (e ministro *in pectore*) a invocare la messa

³³ M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972. Sulle recenti evoluzioni delle teorie sull'indirizzo politico A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, 7 ss.

³⁴ G. Cavaglion, *La formazione del Governo*, 2020.

³⁵ A. Torre, *Art. 93*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 1996, 1794 ss.

³⁶ Per un'analisi comparata di tali procedimenti v. S. Bonfiglio, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023.

³⁷ Così A. Lucarelli, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in questa Rivista, 1, 2021, II.

in stato di accusa del capo dello Stato.

In tutti gli avvicendamenti dei gabinetti sopra sintetizzati, insomma, l'obiettivo di assicurare la presenza di un Governo sembra aver prevalso su quello di assicurarne la rappresentatività: non tanto del gabinetto in quanto tale, quanto del circuito democratico nel suo complesso, e, in particolare, del *continuum* fra maggioranza e Governo che trova in Parlamento il necessario contrappunto dialettico nell'opposizione.

Sulla specifica posizione del presidente del Consiglio, in dottrina se ne segnalava un significativo e irregolare ridimensionamento proprio nelle intricate vicende costitutive del governo Conte I, a opera del «contratto di governo per il cambiamento», siglato dai *leader* dei partiti della costituenda maggioranza parlamentare³⁸. D'altra parte, per via dell'avvenuta frammentazione del sistema partitico (almeno) in tre poli, nonché della nuova legge elettorale che non ricorreva più a un congegno *majority assurance*, le convenzioni proprie del bipolarismo dell'alternanza non potevano operare. Così, dinanzi ai veti incrociati circa l'approdo alla presidenza del Consiglio di uno dei due *leader* del partito della maggioranza, la soluzione più adeguata sembrava l'attribuzione dell'incarico a un tecnico di area, che, per forza di cose, svolgeva un ruolo recessivo rispetto ai *leader* dei partiti, cui primariamente spettava l'onere di far funzionare l'inedita *partnership*, anche entrando nella compagine governativa quali vicepresidenti del Consiglio (invero continuando le prassi seguite dai governi Berlusconi II, III, Prodi II, Letta e ripresa, ora, dal governo Meloni).

Sebbene da qualche parte etichettato come anomalo³⁹, insomma, sembra a chi scrive che nella formazione del Conte I le cose si siano svolte in modo tutto sommato coerente a ripetute convenzioni che hanno contraddistinto l'evoluzione del sistema parlamentare italiano. Peculiare, invece, il rifiuto del presidente della Repubblica di nominare Paolo Savona al ministero dell'economia e delle finanze, non per il rifiuto in sé, che vanta noti precedenti, bensì per la sua motivazione – vale a dire la garanzia dell'appartenenza italiana all'Unione europea e, in particolare, a quella monetaria – ancorata, dunque, proprio al vincolo esterno⁴⁰. L'esperienza di governo cd. giallo-verde naufragava presto per il venir meno del patto di maggioranza, dimostrando che l'inedito «contratto di governo» era, invero, un classico accordo di governo, venato di peculiarità sul piano estetico/mediatico più che su quello sostanziale, del resto incapace di produrre effetti giuridici per la sua natura pur sempre politica⁴¹. In ogni caso, la formazione del governo Conte II – a parte il re-incarico al presidente del Consiglio dimissionario chiamato a formare un gabinetto sostenuto da una formula partitica assai diversa – percorreva nel modo più tradizionale e senza colpi di scena di sorta l'*iter* di formazione del Governo⁴².

Ancora a proposito della posizione del presidente del Consiglio, l'esperienza del Conte II viene notoriamente in rilievo per l'esposizione mediatica assunta dal capo del Governo durante la (e per via della) gestione dell'emergenza pandemica. La costituzionalistica, da più parti, ha messo in dubbio la piena legittimità del ricorso allo strumento del d.p.c.m. per l'adozione delle misure di contrasto al contagio, tuttavia affidate a tale atto sulla base della normativa ad hoc creata dal d.l. n. 6/2020, presto sostituito col d.l. n. 19, il quale, in risposta

³⁸ A. D'Andrea, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposti dal capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018, 681 ss.; G. Di Cosimo, *Chi guiderà il governo presieduto dal professor Conte?*, in *La costituzione.info*, 2018, 25 maggio.

³⁹ M. Siclari, *Primi rilievi sulla formazione del governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018.

⁴⁰ M. Ferrara, *Capo dello Stato*, cit., p. 32.

⁴¹ Fra gli altri v. I. Ciolli, *La formazione del I governo Conte tra regole, regolarità, innovazione e presunta privatizzazione degli accordi di governo*, in L. Tedoldi (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 485 ss.

⁴² Così A. Ruggeri, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta online*, 3, 2019.

a diverse critiche e preoccupazioni, prevedeva, oltre al coinvolgimento di altri membri del Governo nella gestione emergenziale, un preventivo passaggio dalle Camere e il coinvolgimento dei *forum* della cooperazione intergovernativa.

Anzi, con riferimento al principale strumento messo in campo per contrastare i contraccolpi economici della pandemia – vale a dire il *Recovery and Resilience Facility* (d'ora in poi RRF) nell'ambito della più ampia strategia di *Next Generation EU* –, la cui necessaria implementazione è stato argomento della formazione di un governo a guida tecnica dopo le dimissioni del secondo gabinetto Conte, si è notata la spirale di centralizzazione che ha connotato il passaggio dal governo Conte II al governo Draghi nella predisposizione dei meccanismi di *governance* del PNRR, dal secondo costruito attorno alla centralità della «cabina di regia» appositamente istituita presso la Presidenza del Consiglio e chiamata al coordinamento delle attività relative all'attuazione del piano, sia sul versante endo-governativo che su quello esterno⁴³.

Del resto, già il procedimento di formazione del governo Draghi registrava – specularmente rispetto a quello del Conte I – la marginalizzazione dei molti partiti della trasversale maggioranza in funzione dell'emersione di una sorta di modello dualista incentrato sul rapporto reciproco fra presidente della Repubblica e presidente del Consiglio incaricato⁴⁴, per via di un'interpretazione letterale ma minimale dell'art. 92, co. 2, Cost⁴⁵.

In entrambi i casi (assai diversi), gli indefiniti poteri di intermediazione affidati al presidente della Repubblica sono stati il veicolo attraverso cui il fatto dell'appartenenza all'Unione europea ha condizionato direttamente scelte di indirizzo del costituendo gabinetto: nel primo caso, l'impossibilità di ipotizzare la messa in discussione dell'euro⁴⁶, nel secondo, l'implementazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, di cui, inoltre, si osserva in dottrina la capacità di condizionare l'indirizzo politico di governi e parlamenti oltre la legislatura XVIII nel corso della quale è stato adottato⁴⁷.

Il «fatto europeo» insomma, dimostra di poter condizionare l'*an* della formazione del Governo – tramite le attribuzioni presidenziali di cui agli artt. 88, co. 1, e 92, co. 2, Cost. – estendendo i confini della *extrema ratio* richiesta per lo scioglimento anticipato oltre l'ipotesi di incapacità dei gruppi parlamentari di dare autonomamente vita a un nuovo gabinetto, come pure i confini della nomina del presidente del Consiglio, accogliendo ipotesi di derivazione più presidenziale che parlamentare dell'incaricato. Si tratta di caratteri tipici del governo a guida tecnica: nella formazione dei governi Monti e Draghi erano gli asseriti rischi, rispettivamente, per la tenuta dei conti pubblici e della salute pubblica a sconsigliare di sciogliere le Camere⁴⁸, cui si aggiunga che la necessaria aderenza ai piani europei di reazione alle due crisi (rispettivamente il *Fiscal Compact* e il citato RRF) consigliava la nomina di un

⁴³ M. Guidi, M. Moschella, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2021, 405 ss.

⁴⁴ A. Lucarelli, *Il modello dualista dei "presidenti"*, cit.

⁴⁵ Per la posizione favorevole a tale interpretazione M. Ainis, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, su *La Repubblica*, 12 febbraio 2021, e S. Cassese, *Le regole rispettate*, su *Il Corriere della sera*, 18 febbraio 2021; per quella critica G. Zagrebelsky, *La democrazia dall'alto*, su *La Repubblica*, 25 febbraio 2021, e M. Volpi, *La formazione del governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, su *Il Manifesto*, 13 febbraio 2021.

⁴⁶ A. Pertici, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018.

⁴⁷ F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo*, 2, 2021, 51 ss.; A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi*, 18, 2021, 235 ss.; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, 1, 2022.

⁴⁸ A. Pierini, *I Governi tecnici in Italia*, in M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, 43 ss.; C. De Fiores, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, 11, 2011, 25 ss.

nuovo gabinetto in grado di assicurare la loro implementazione, alla guida del quale venivano collocate personalità di riconosciuto profilo tecnico e spiccata autorevolezza, derivanti proprio dall'aver ricoperto ruoli di rilievo nelle istituzioni europee⁴⁹.

Assieme all'elemento sovranazionale, insomma, che connota in modo sempre più prescrittivo la forma di governo italiana, è il fattore emergenziale, legato al ricorsivo irrompere di eventi imprevisti, ad averne conformato gli equilibri e i rapporti, soprattutto nel senso di rafforzare la capacità decisionale del sistema, a scapito della sua rappresentatività, attraverso un rafforzamento del duo capo dello Stato-capo del Governo, a scapito del Parlamento, nello specifico senso di garantire l'esistenza di un gabinetto autorevole in grado di implementare decisioni prevalentemente assunte *aliunde*, sebbene col concorso dell'esecutivo italiano e, in particolare, del suo vertice. Ragione per cui si è sostenuto in dottrina che il rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento corrisponde, invero, a un ridimensionamento dell'autonomia decisionale del primo sul piano internazionale⁵⁰; un esecutivo, allora, intrinsecamente debole nei confronti di maggioranze parlamentari frammentate e litigiose, la cui compattezza viene assicurata più dal continuo ricorso a tecnicismi parlamentari (quali la questione di fiducia e il *maxiemendamento*) che sul piano della solidità della formula politico-programmatica del gabinetto⁵¹.

Quest'ultima considerazione consente di osservare, nella magmaticità degli eventi dei governi succedutisi nella XVIII legislatura, il contributo di un terzo elemento, cioè la crisi (oramai pressoché endemica) di rappresentatività dei partiti italiani⁵² e la loro conseguente difficoltà ad assumere direttamente la responsabilità di fronteggiare momenti cruciali e, più in generale, di offrire formule politiche in grado – a prescindere dalla durata dei singoli gabinetti – di dare stabilità al sistema in una certa fase storica.

In effetti, la brevità del tempo medio di vita degli esecutivi è carattere tipico del Governo italiano che, però, considerato *uti singuli* dice poco. Occorre, invece, raffrontarlo col dato della stabilità della formula politica: dal 1948 a oggi si sono succedute, a capo di 78 governi, 33 persone. Mentre sino al 2011, il rapporto fra governi e presidenti del Consiglio è superiore a 2 su 1, dal 2011 a oggi il rapporto scende vertiginosamente a 1 su 1, essendosi, dal governo Monti al governo Meloni, succeduti 7 presidenti del Consiglio a capo di 8 gabinetti. Dalla lettura qualitativa di questi dati, con le cognizioni proprie della scienza politica applicata alle istituzioni e di quella giuridico-costituzionalistica, sembra potersi desumere che la stabilità complessiva in una certa fase è data – più che dalla durata degli esecutivi rispetto a quella della legislatura fissata dall'art. 60, co. 1, Cost. – dalla solidità dei partiti, dalla loro capacità di rappresentare interessi presenti nella società e di condizionare – certo, occupandole – le istituzioni repubblicane e, perciò, l'attività degli organi costituzionali.

Senza riaprire il dibattito circa la vincolatività giuridica o meno delle convenzioni elaborate dai partiti per integrare le norme costituzionali «a fattispecie aperta»⁵³, è diffusamente riconosciuto in dottrina che il fattore partitico conformi, per lo meno sul piano pratico, il modo d'essere della forma di governo, cosicché le difficoltà incontrate dai partiti nell'elaborare, praticare o consolidare regolarità (nuove o vecchie che siano), rappresentano un ulteriore fattore di sovraesposizione della «diarchia» nella direzione sospinta dal fatto emergenziale e richiesta dal fatto del vincolo esterno.

⁴⁹ M. Volpi, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in Id. (a cura di), *Governi tecnici*, cit., 1 ss.

⁵⁰ F. Salmoni, *Piano Marshall*, cit.

⁵¹ C. De Micheli, *Parlamento e governo in Italia*, Milano, 2015, spec. 107.

⁵² G. Serges, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017.

⁵³ Per questo dibattito classicamente si rinvia, su posizioni opposte, a L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, vol. XIX, 642 ss.; e M. Luciani, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2010, 538 ss.

5. Mutamenti espliciti: la funzione conformativa del fatto leaderistico nel senso della tensione monocratica.

Le esigenze di stabilità e decisionalità del Governo, ricondotte alla dimensione internazionale dei problemi contemporanei e dei consessi chiamati ad affrontarli, abitano da tempo il dibattito sulle riforme. Per esempio, la relazione finale dei lavori della commissione dei cd. saggi insediata dal governo Letta e presieduta dal suo ministro Quagliariello (qui citata perché composta da costituzionalisti e, dunque, di valore esemplificativo della riflessione dottrinale) indicava come prioritario garantire «efficienza, capacità decisionale e tempestività» al sistema di governo, «tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde strutture politiche», ritenendo a tal fine utili, fra l'altro, «meccanismi istituzionali che assicurino maggiore stabilità ed efficacia all'Esecutivo, agevolandone la capacità di governo»⁵⁴. Stabilità ed efficienza decisionale, del resto, sono le componenti del più ampio (e invero polisemico) concetto di governabilità⁵⁵, autentico *topos* della riflessione dottrinale sulle prestazioni della forma di governo⁵⁶, tanto ridondante da divenire oggetto di attenzione della giurisprudenza costituzionale, dalle pronunce in materia elettorale⁵⁷ a quelle sulle procedure di bilancio⁵⁸, che torna oggi al centro del dibattito attorno al disegno di legge costituzionale del governo in carica che viaggia nei rami del Parlamento al momento in cui si scrive⁵⁹.

È interessante osservare che la necessità di attrezzare il sistema italiano di un esecutivo stabile e di un *premier* forte viene sostenuta nondimeno l'apertura internazionale dell'ordinamento avrebbe già determinato, a Costituzione invariata, un processo del genere. Senza dire, poi, del frastagliato e problematico tema dell'alterazione impressa al sistema delle fonti e, di conseguenza, agli equilibri della stessa forma di governo, come da ultimo attestato, con una recente pronuncia sulla decretazione d'urgenza, dalla Corte costituzionale⁶⁰.

Inoltre, dopo un decennio di instabilità e stallo dell'assetto partitico, le elezioni del 2022 hanno restituito una maggioranza parlamentare chiara e solida, consentendo l'agevole dispiegarsi di consolidate prassi e convenzioni che hanno riconsegnato al Governo una connotazione eminentemente politica e ai partiti un certo protagonismo nei rapporti istituzionali. Di entrambi i fenomeni il processo di formazione del governo Meloni è ben esplicativo, come pure le tornate elettorali regionali e locali sin qui celebrate che paiono attestare la tendenza al ritorno a un sistema bipolare.

In altri termini, non si spiegherebbe l'esigenza di realizzare *ex lege* quei passi verso la normalizzazione del sistema parlamentare che, sul piano convenzionale ed elettorale, i partiti stanno già riuscendo a compiere⁶¹, se non si tenesse conto di un altro essenziale fattore che, da circa tre decenni, influenza linearmente il sistema dei partiti e quello di governo: prima e più che altrove, lo scenario politico italiano ha visto la transizione dal modello partitico di massa, burocratico, guidato da una nomenclatura di funzionari, a quello personale e incentrato sul *leader*, non tanto sulla sua persona *pro tempore*, ma sulla funzione propriamente

⁵⁴ Commissione per le riforme costituzionali, 2013, IV, 1, lett. a) e c).

⁵⁵ G. Pasquino, *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1994, vol. 4.

⁵⁶ A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, 296 ss.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 1/2014 e 35/2017.

⁵⁸ Cfr. Corte cost., ordd. nn. 17/2019 e 60/2020.

⁵⁹ In questo senso, nel riferito dibattito, v. E. Catelani, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in *Federalismi – Paper*, e G. Cerrina Feroni, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*, entrambi in *Federalismi – Paper*, 7 giugno 2023; nonché A.M. Poggi, *Le "virtù" del premierato*, Torino, 2024, *passim*.

⁶⁰ Si tratta di Corte cost., sent. n. 146/2024, con note di R. Dickmann, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti*, e F. Fabrizzi, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, entrambi in *Federalismi*, 22, risp. 50 ss. e 73 ss.

⁶¹ Così R. Bin, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione*, in *Federalismi – Paper*, 7 giugno 2023.

rappresentativa e non più solo di guida attribuita alla *leadership*⁶². Il riferimento è naturalmente agli anni '90 del secolo scorso, all'inedito modello aziendale e personale di partito cucito addosso alla singolare combinazione fra potere carismatico ed economico di Silvio Berlusconi. Singolarità, perciò, in qualche misura irripetibile, che, tuttavia, ha influenzato l'intero assetto partitico italiano, lo stesso sistema elettorale (la l. n. 270/2005 contemplava espressamente la figura del capo della coalizione) e, infine, tentato la complessiva torsione costituzionale attraverso la riforma efficacemente (e criticamente) etichettata in dottrina come «premierato assoluto»⁶³.

Del resto, una delle più significative lacune della forma di governo costituzionale del 1948 riguarda la mancata previsione di una forte «*leadership* democratica» in grado di reiterare quanto i sistemi parlamentari evolutosi seguendo il cd. modello Westminster avevano sperimentato in via di prassi⁶⁴. L'attuazione minimale e solo parziale dell'o.d.g. Perassi restituiva un disegno costituzionale non razionalizzato, conservando una certa continuità col passato prerepubblicano proprio con riguardo alle figure del capo dello Stato e di quello del Governo, ai rapporti fra essi e, in definitiva, al carattere autenticamente monistico del sistema parlamentare italiano⁶⁵.

E, in effetti, il processo di attuazione in via di prassi di una forma di governo dai confini ambigui è stata spesso, sin dai suoi primi passi, costellata da tentativi di emersione costituzionale del presidente della Repubblica⁶⁶, nei tempi più recenti resi di certo più agevoli dalla debolezza dell'assetto partitico e vieppiù sostenuti dall'incidenza interna del fattore europeo. Parallelamente, il dibattito sulle riforme istituzionali viene inaugurato all'inizio degli anni '80, fase delle prime esperienze di coincidenza fra *leadership* e *premiership* per la prima volta non provenienti dalla Democrazia cristiana, in concomitanza con l'inizio della crisi del sistema dei partiti; decennio chiuso con l'approvazione della l. n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio, nello spirito di una sorta di emancipazione dell'assetto istituzionale da quello dei partiti.

Il decennio, per di più, ospitava la prima commissione per le riforme istituzionale che avviava i tentativi di riforma costituzionale bipartisan in rottura all'art. 138 Cost. Senza entrare nel merito di ciascuno di essi, le bicamerali Bozzi (1983-5), De Mita-Iotti (1993-4), D'Alema (1997) e di nuovo la già citata commissione Quagliariello (2013) proponevano diversificate ipotesi di razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la soluzione monocratica, fosse questa declinata – con una certa apparente invarianza – nei termini del premierato o del semipresidenzialismo⁶⁷. Ma più decisive nel senso della ricostruzione del sistema attorno alla centralità della figura monocratica del premier erano, non per caso, le proposte di riforma approvate a maggioranza e legate alla piattaforma politico-programmatica di specifiche *leadership*, vale a dire quelle di Berlusconi e Renzi. Queste, nonostante la diversa provenienza

⁶² Sul punto si rinvia a M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010, e Id., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

⁶³ La formula è notoriamente di L. Elia: *ex multis* nel Suo *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005.

⁶⁴ Così classicamente G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967, *passim*. Di recente, nello stesso senso, A.M. Poggi, *Le "virtù" del premierato*, cit., 54 ss.

⁶⁵ A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2011, 9 ss.

⁶⁶ Per una loro ricostruzione v. C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritti pubblici*, 2015, 431 ss.

⁶⁷ Cfr. M. Prospero, *Tra presidenzialismo e governo del premier: culture ed attori della riforma costituzionale*, in R. Leo, G. Pitruzzella (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Bologna, 1999, 239 ss.; G. de Vergottini, *Oltre il parlamentarismo?*, Relazione al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti *I costituzionalisti e le riforme*, Università degli Studi Roma Tre, 28 giugno 2013, rinvenibile *online*.

politica e personale, possono essere assimilate, *quoad effectum*, alla proposta di revisione costituzionale sul cd. premierato elettivo: la riforma Renzi attribuiva il premio di maggioranza alla lista e non più alla coalizione, creando le condizioni *ex lege* per il governo monocolore e, dunque, per lo scontro elettorale fra leader, soprattutto nell'eventuale secondo turno, rendendo le elezioni della Camera anche il momento della elezione de facto del presidente del Consiglio⁶⁸; la riforma Berlusconi prevedeva un meccanismo ambiguo e articolato per il quale il primo ministro, pur sempre nominato dal capo dello Stato (esplicitamente sulla base degli esiti elettorali), si candidava ad assumere l'ufficio «mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge»; la riforma Meloni, infine, ha il merito di superare le ambiguità delle altre formule, prevedendo, sic et simpliciter, l'elezione diretta del presidente del Consiglio, con ciò di certo creando un unicum sul piano comparato delle democrazie liberali, ma, a un tempo, portando coerenza coi sistemi di governo regionale e locale cui gli elettori italiani sono da tempo accostumati⁶⁹.

Le tre riforme, nelle molte diversità di metodo e di merito, risultano accomunate dalla concezione di democrazia loro sottesa e, in particolare, dall'obiettivo di innestare un meccanismo solido e rigido del circuito democratico, incentrato sul *leader* e, di seguito, sul *premier*, attorno a cui finisce per muoversi non solo il sistema partitico ma anche quello istituzionale. Un sistema, insomma, democratico ma monocratico, ove le elezioni sono strumento di scelta e legittimazione del *leader* (fra quelli che concorrono nella competizione elettorale), più che di distribuzione della rappresentanza parlamentare. Un'ipotesi che, in effetti, supererebbe le ambiguità dualistico/diarchiche che hanno connotato – con risalenti e ripetute avvisaglie – specialmente l'ultimo decennio di storia repubblicana.

Ebbene, uno dei profili della proposta di riforma governativa che attira le critiche di buona parte della dottrina è la compressione che ne deriverebbe al ruolo del capo dello Stato⁷⁰, nondimeno la relazione di accompagnamento al d.d.l. si sforza di precisare che la scelta di optare per un «criterio 'minimale' di modifica della Costituzione vigente» dipende dalla «convincione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare» e, in particolare, «di preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale»⁷¹. Eppure, il vincolo al capo dello Stato di nominare il presidente del Consiglio eletto nelle urne e la strettoia derivante dalla rigida disciplina della casistica sullo scioglimento anticipato previsti dalla riforma – nel testo attualmente disponibile – modificherebbero, chiudendole, proprio quelle disposizioni «a fattispecie aperta», nell'ambito delle quali la combinazione fra fatto partitico, europeo ed emergenziale hanno determinato varie forme di pressione alla forma di governo parlamentare, in particolare alla centralità prevista per il Parlamento e, in ottica materiale, per i partiti e l'accordo fra essi.

6. Tracce conclusive. Per una qualificazione costituzionalmente orientata dei mutamenti della forma di governo, con particolare attenzione alla figura-Parlamento.

S'è visto come la combinazione fra fatto europeo ed emergenziale – la cui stretta connessione fa sì che se ne parli come un unico polo fattuale – flette la forma di governo nel senso di

⁶⁸ Così M. Volpi, *Riforma Renzi e Riforma Berlusconi: così lontane ... così vicine*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2016, 119 ss.

⁶⁹ Per questa tesi v. T.E. Frosini, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 2, 2023, XVII ss.

⁷⁰ Per un compendio delle quali si rinvia ad AA.VV., 2024, *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 627 ss.

⁷¹ A.S. 935, *Relazione*, 4.

spostarne il perno dal momento rappresentativo a quello decisionale, dall'esigenza di una decisione plurale e compromissoria, in quanto ampiamente consensuale, all'esigenza di una decisione rapida, reattiva e coerente con le indicazioni sovranazionali. In questo senso si è pronunciata anche la Corte costituzionale, spiegando l'evoluzione dei procedimenti di bilancio nei seguenti termini: «le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio»⁷².

Con specifico riferimento al processo di formazione del Governo, si è assistito allo spostamento del momento centrale dall'accordo fra partiti alle prerogative del presidente della Repubblica, mentre il ruolo delle Camere è apparso, in qualche occasione, di mera ratifica e il procedimento fiduciario, nel suo complesso, un minimale *check* procedurale. Allo stesso tempo, il Governo e al suo interno specialmente il presidente del Consiglio hanno assunto una posizione centrale all'esito di quel processo di integrazione e apertura ordinamentale alla dimensione internazionale delle *issues* che si pongono all'attenzione dei governi, come pure delle scelte di *policies* che ne sono la risposta, flettendo l'assetto delle relazioni istituzionali e delle fonti normative alle riferite esigenze. Così, quando il presidente del Consiglio è espressione diretta dei partiti (come nel governo Conte I), il suo rilievo diminuisce; al contrario e specularmente, quando – più spesso – è incaricato dal presidente della Repubblica allo scopo di evitare lo scioglimento anticipato (è il caso dei governi Monti, Letta e Draghi), il suo rilievo aumenta e il relativo ispessimento dei poteri di promozione e coordinamento si armonizza con il rafforzamento dei poteri presidenziali di intermediazione. Queste flessioni – si è detto – avvengono nell'ambito e per via della laconicità del testo costituzionale, di cui offrono una certa interpretazione, imprimendo al diritto vivente un mutamento implicito, poiché si svolge a Costituzione invariata e, tutto sommato, nel rispetto formale di questa. Il fatto europeo ed emergenziale, insomma, svolge una funzione integrativa del disposto costituzionale in materia di forma di governo, anche grazie al carattere «a fattispecie aperta» di quest'ultimo.

Si è ricordato nel corso dei precedenti paragrafi che il fatto europeo/emergenziale ha progressivamente offuscato la portata integrativa del fatto partitico, tradizionalmente alla base dell'interpretazione della nostra Costituzione. Un fenomeno che deriva linearmente dalla crisi progressiva dei partiti, manifestatasi, tra l'altro, attraverso una sorta di processo di emancipazione dell'assetto istituzionale dal controllo partitico, attribuendo un rilievo agli organi costituzionali «in se e per sé», non più interpretabili come semplici strumenti di inveroamento del cd. governo dei partiti.

Tuttavia, l'elemento personalistico che connota – dagli anni '80 dello scorso secolo e con una decisiva accelerazione negli anni '90 – il sistema dei partiti, ha conferito al fatto partitico una capacità d'impatto diversa e più dirompente sulla forma di governo costituzionale, tanto da trovare luogo nei tentativi di perpetrare mutamenti espliciti della Costituzione, attraverso l'introduzione di meccanismi elettorali e/o istituzionali volti a risolvere le ambiguità insite nella fluidità estrema del sistema parlamentare delineato dalla Carta del 1948. Tentativi diversi ma animati dal medesimo obiettivo di monocratizzare il sistema, cercando di conformare il disposto costituzionale, intrinsecamente ambiguo al punto da aver accolto fasi ondivaghe di

⁷² Corte cost., ord. n. 60/2020. In dottrina v. C. De Fiore, *Profili teorici e tendenze attuali del monocalameralismo*; e I. Massa Pinto, *Il "monocalameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 3, 2022, risp. 1 ss. e 87 ss.

tendenza diarchica, verso un modello di personalizzazione già intrapreso dai partiti, con forme e intensità diverse, ma lungo una direttrice comune.

Dunque, se il fatto emergenziale ed europeo trova nella lettera costituzionale lo spazio per insinuarsi e irrobustirsi fino a divenire il cuneo di mutamenti della forma di governo, pur a Costituzione invariata, il fatto personalistico, invece, incontra nella natura del testo costituzionale ostacoli che possono essere superati solo attraverso mutamenti espliciti, linearmente volti a modificare l'assetto istituzionale (come nei casi delle riforme Berlusconi e Meloni) oppure attraverso una flessione talmente forte e precisa, impressa da fonti esterne al testo costituzionale (ma strettamente contigue), da conformarne l'attuazione (come nel caso della riforma Renzi che operava specialmente sul piano della legislazione elettorale).

I due processi, insomma, appaiono di segno diverso, anche se in qualche misura sovrapponibile, ove si guardi al processo di legittimazione dell'organo-Governo e, più ancora, di genesi della politica generale del Governo: sebbene si rischi di semplificare segmenti assai dinamici della forma di governo, volendo schematizzare, si può dire che, da un lato, per via dell'effetto integrativo del fatto europeo/emergenziale, la legittimazione dell'esecutivo deriva dal capo dello Stato che si fa veicolo di esigenze provenienti *ab externo*, anche in tandem con un capo del Governo autorevole; dall'altro lato, per via dell'effetto conformativo del fatto leaderistico, il circuito rappresentativo viene in effetti riagganciato al momento elettorale, ma con una semplificazione plebiscitaria e immediata, in virtù della quale il *leader* possiede già un frammento di indirizzo politico derivante dall'elezione diretta. Si tratta, nel citato A.S. 935, di un obiettivo esplicitato nella relazione illustrativa: «la proposta di legge mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico» (3).

In entrambi i casi, a farne le spese è la centralità del Parlamento, in termini non tanto simbolici ma sostanziali, relativi al carattere plurale e mediato dei processi che vi si svolgono o, meglio, che dovrebbero svolgersi (l'uso del condizionale è obbligato dalla frequenza del ricorso a strumenti la cui sovrapposizione finisce per coartare il dibattito parlamentare⁷³).

Per cui, entrambe le categorie di mutamento – implicito ed esplicito – e, parimenti, entrambe le classi di impatto fattuale – integrativo o conformativo – da cui le prime sgorgano meritano di essere scandagliate alla stregua dei principi e valori (e non solo delle procedure) che presiedono alla forma di governo.

Tornando alla linea culturale che, nella riflessione di cui al precedente paragrafo, tiene assieme diversi tentativi di trasformazione della forma di governo, il raffronto fra questi e lo spirito che informa il modello di democrazia accolto dalla Costituzione si fa agevole con riguardo alla riforma Renzi: poiché realizzata – per la parte che qui importa – con legge ordinaria (la l. n. 52/2015), è in effetti finita, dopo il varco aperto alla sindacabilità della legislazione

⁷³ Diffusamente la dottrina appare critica nei confronti del ribaltamento di rapporti fra Governo e Parlamento che vede il primo al fulcro della trama della gestione delle fonti, anche primarie. In questo senso, fra gli altri, M. Cartabia, *Il governo "signore delle fonti"*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, I ss.; T.E. Frosini, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. Musella (a cura di), *Il governo in Italia*, Bologna, 2019, 153 ss. Sullo stretto e reciproco rapporto fra tenuta del sistema delle fonti ed equilibri della forma di governo si è espressa di recente la Corte costituzionale con la sentenza 146/2024 (con note di R. Dickmann, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti*; e F. Fabrizzi, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, entrambi in *Federalismi*, 22, 2024, risp. 50 ss. e 73 ss.). Per una corposa analisi dottrinale del tema si rinvia a Per una corposa analisi di questo rapporto si rimanda ad A. Cardone, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 509 ss.

elettorale dalla sent. n. 1/2014, all'attenzione della Corte costituzionale, la quale, nel censurarla, richiamava la non comprimibilità *tout court* del principio rappresentativo, declinato, lungo gli artt. 67, 70 e 94 Cost., nei termini «della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea [cioè la Camera], organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento»⁷⁴. Della riforma Berlusconi – che invece era realizzata attraverso la revisione, fra l'altro, del titolo III della seconda parte della Costituzione – in dottrina si segnalava il rischio di alterazione degli equilibri fondamentali tracciati dalla Carta⁷⁵. Una critica che ridonda, oggi, nella letteratura contraria alla riforma in corso – nel testo al momento a disposizione –, la quale appunta non tanto la singolarità sul piano comparato della formula del premierato elettivo, quanto la sua ultroneità rispetto alla forma di governo parlamentare⁷⁶, ove, con questa formula, si fa riferimento non già a un modellino manualistico, ma alla combinazione di principi, relazioni e prassi accolte dalla Costituzione che ne delineano il modello di democrazia.

Allora, lungo la linea della verifica dello scostamento con la struttura costituzionale della forma di governo, i due tipi di impatto fattuale e di relativo mutamento di cui si è detto si tengono assieme. Del resto, della necessità di leggere le disposizioni e le prassi sulla forma di governo assieme alle disposizioni su principi e diritti si dà conto in letteratura in modo risalente, da quell'autorevole dottrina che collega il principio di sovranità popolare e le sue forme di esercizio con il diritto di voto e la libertà di associarsi in partiti per concorrere alla politica nazionale, dunque con la legittimazione del Governo (e del suo capo) attraverso la fiducia espressa dalle Camere e, infine, con i poteri di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio. Questi ultimi sono declinati come funzionali a dare unità al fascio di domande sociali, filtrate dai partiti, selezionate tramite le elezioni e, di seguito, gli accordi di governo da cui sgorga la fiducia parlamentare e, con essa, la legittimazione dell'esecutivo e del presidente del Consiglio⁷⁷.

Di qui la ragione per cui l'art. 95 Cost. è funzionale al consolidamento della trama dei principi della democrazia mediata, rappresentativa e parlamentare, che si articola, pertanto, non già solo attraverso la minimale descrizione delle procedure di parte seconda, ma, bensì, anche attraverso le prescrizioni contenute negli artt. 1, 3, 48 e 49 Cost. Una trama, dunque, che si dipana attorno a pilastri rigidi, ma che si sviluppa fluidamente attorno a questi. Da cui, allora, la fissità delle funzioni che la Costituzione attribuisce al presidente del Consiglio non sono di per sé incompatibili con la re-interpretazione resa opportuna alla luce delle evoluzioni concrete del sistema politico-istituzionale.

Un'efficace descrizione della ricerca di questo delicato punto di equilibrio fra lettera costituzionale e flessione in via di prassi è in una recente ri-lettura dottrinale dell'art. 95, comma 1, Cost.: «Esemplare nella sua semplicità, questa norma costituzionale è concettualmente collocabile tra due altri articoli o parti di essi, ovvero il 70 e il 94, co. 1, Cost. che esprimono due momenti formativi della titolarità potestativa: il primo forma il potere di legislazione («La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere») al cui

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 35/2017, diritto, p.to 9.2.

⁷⁵ Così, fra gli altri, L. Elia, *La Costituzione aggredita*, cit.; M. Fioravanti, *Costituzione e legge fondamentale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2006, 467 ss.; A. Pace, *L'incostituzionalità della costituzione di Berlusconi*, in *Astrid online*, 16 giugno 2006.

⁷⁶ Per questa opinione v. M. Ruotolo, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*; C. De Fiores, *La retorica del capo alla prova della blindatura elettorale*; e M. Calamo Specchia, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*, tutti in *Diritto pubblico europeo – Rassegna Online*, 2, 2023, risp. XXI ss., XXVI ss. e XLVIII ss.

⁷⁷ Inevitabile, sul punto, il rinvio ai classici G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; P.A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1975, e C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 1 ss.

esercizio il Governo non è mai estraneo perché vi partecipa attivamente mediante la sua capacità di promozione; il secondo vincola tassativamente il Governo all'ottenimento della fiducia parlamentare ("Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere") che si consolida esclusivamente con l'approvazione maggioritaria del programma governativo⁷⁸.

In altri termini, la centralità assegnata alle Camere dalla Costituzione per via dell'attribuzione del monopolio legislativo (art. 70) e di un autentico *ius vitae ac necis* sull'esecutivo (art. 94, comma 1), non vale, tuttavia, a fare di quest'ultimo un mero esecutore dei deliberati parlamentari, come se la forma di governo delineata dalla Carta fosse puntualmente definita in termini assembleari; invece, predispone il contesto costituzionale per accogliere quell'evoluzione della forma di governo parlamentare – ovunque diffusa – di cui il Governo diventa (per lo meno) il motore e, al suo interno, il premier, il promotore.

Di questa visione, appare, di recente, convinta anche la Corte costituzionale, la quale, dopo aver ribadito il nesso essenziale sussistente fra forma di Stato, forma di governo e sistema delle fonti, attesta l'evoluzione sostanziale dell'assetto istituzionale: «In una democrazia parlamentare moderna, che riconosce il fondamentale ruolo dei partiti politici (art. 49 Cost.), si realizza un continuum tra il Governo e il Parlamento, grazie all'operare della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. Pertanto, quest'ultimo assume il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico. Tale funzione, tuttavia, non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, comma 2, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica». Dunque, secondo le Corte, la riconosciuta «flessibilità delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, modellate sullo schema delle 'norme a fattispecie aperta', non esclude l'operatività di principi normativi e di regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche». In definitiva, «La nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari»⁷⁹.

Insomma, sembra potersi trarre dai citati brani l'opportunità di richiamare, quali indicatori dei processi trasformativi, tanto *de iure condito* che *condendo*, gli equilibri che identificano il nucleo «necessario» delineato dalla Costituzione, con riferimento alla forma di governo parlamentare e alla forma di Stato pluralista; in grado di accogliere i mutamenti che si verificano per via dell'inevitabile svolgersi del contesto internazionale in cui gli organi costituzionali dello Stato sono destinati a operare, dell'evoluzione dell'assetto partitico in risposta ai cambiamenti della quantità e qualità di domande sociali provenienti dall'elettorato, nonché, infine, della discrezionalità del legislatore di riformare il testo costituzionale, purché nel rispetto dei limiti imposti dalla (super) rigidità dei suoi principi supremi.

Abstract. Lo studio ricostruisce i passaggi normativo-istituzionali che hanno favorito il dibattito politico su una possibile elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, attualmente in discussione. In particolare, il lavoro si propone di contestualizzare nella teoria generale e nella prassi la rilevanza assunta in modo crescente dal "fatto" come nuovo formante del sistema giuridico.

Abstract. The paper maps the Regulatory and Institutional steps encouraging the Constitutional debate about the direct election of the Italian President of the Council of

⁷⁸ Così A. Torre, *Governo*, in R. Voza (a cura di), *Parole costituenti*, Bari, 2024, 206.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 146/2024, diritto, p.to 4.

Ministers debate, that is currently under parliamentary discussion. In particular, the work aims to underline the growing relevance by the «fact» as a new legal formant, in the frame of Legal Theory and Public powers praxis.

Parole chiave. Fatto a rilevanza costituzionale – forma di governo – riforme costituzionali

Key words. Constitutional relevance of the «fact» – form of government – Constitutional reform.