

# LA REPUBBLICA PARLAMENTARE ITALIANA E IL SUO SISTEMA DEI PARTITI.

## RELAZIONE INTRODUTTIVA\*.

di Sandro Staiano\*\*

**Sommario.** 1. Forma di governo e sistema dei partiti: un dibattito lungo cinquant'anni. – 2. Formante partitico e convenzioni costituzionali. – 3. Il formante giurisprudenziale – 4. Mutamenti del formante partitico: partiti tradizionali e partiti personali. – 5. Permanenza e declino delle regole convenzionali. – 6. Disfunzioni della forma di governo e sorte della forma di Stato.

1

### 1. Forma di governo e sistema dei partiti: un dibattito lungo cinquant'anni.

Il perdurare, tra i costituzionalisti, del dibattito sul ruolo da riconoscere al fattore partitico nell'ambito delle ricostruzioni della forma di governo italiana, rivela talvolta linee di riflessione eccentriche al disporsi dell'esperienza, la quale si è incaricata di dare in proposito il suo responso, rendendosi incomprensibile a chi fermi l'oggetto dello studio del giurista al quadro delle complesse relazioni formali tra organi supremi come ricavabile dalle sole disposizioni costituzionali, e, al più, dalle influenze rimarcate su di esse dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Invero, non è atualizzabile, appartenendo senza residui ad altro tempo, la vecchia critica a Leopoldo Elia, quando egli indicava nei partiti e nella loro connessione in sistema, da una parte, e nella produzione di norme che da essi procede, dall'altra, condizioni di fatto «di immediata rilevanza giuridica» nella determinazione della forma di governo<sup>1</sup>. Critica a supporto della quale veniva chiamato un presunto ripensamento dello stesso Elia, consegnato a uno studio, successivo di oltre trentacinque anni alla voce di enciclopedia del

---

\* *Sottoposto a referaggio.* Questo scritto riordina i contenuti delle relazioni introduttive presentate, tra maggio e giugno del 2019, in due convegni di studi tenutisi presso l'Università degli studi di Napoli Federico II (*Trasformazioni della forma di governo e sorti della democrazia*, 6 maggio 2019; *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, 15-16 giugno 2019); in esso si riprendono – pressoché integralmente per la parte teorica, con aggiornamenti e integrazioni nella parte applicativa – le tesi contenute nel saggio *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il Mulino, Bologna 2019.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli “Federico II”.

<sup>1</sup> L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 638.

1970, nel quale l'autore aveva preferito “parlare, a scampo di equivoci, di situazioni condizionanti anziché di elementi costitutivi”<sup>2</sup>: anche per Elia – si assume – i partiti si collocherebbero, rispetto alla forma di governo, in una dimensione esterna, meramente descrittiva, comunque estranea al piano normativo-prescrittivo. Ma una simile interpretazione non trova fondamento in una lettura compiuta e organica del saggio più recente. Invero, quando chiama in causa i “problemi di metodo” intorno ai quali si è affaticata la dottrina negli studi intesi alla costruzione di una tipologia delle forme di governo con “procedimenti di generalizzazione e di comparazione”, per stabilire il “valore descrittivo o prescrittivo delle tipizzazioni”<sup>3</sup>, Elia mantiene fermi i capisaldi della sua precedente riflessione: lo scritto del 2006 qualifica ancora la disciplina costituzionale della forma di governo a *fattispecie aperta*, nel senso che “il funzionamento dipende oltre che da norme costituzionali o consuetudinarie, anche da convenzioni integrative (o secondo costituzione)”<sup>4</sup>. E della forma di governo parlamentare ancora distingue tre “varianti [...]”: a bipartitismo rigido; a multipartitismo temperato; a multipartitismo esasperato”, considerando come “il contesto del sistema politico può dar luogo a situazioni di preminenza governativa o parlamentare o di equivalenza funzionale tra i due organi”<sup>5</sup>. Il contesto partitico continua a fornire elementi di fatto *di immediata rilevanza giuridica*; tali elementi assumono connotazioni normative e sono necessari a definire la forma di governo; da essi è possibile trarre la qualificazione dommatica di una determinata forma di governo su base comparativa. Oltre il tono conciliante adoperato nei confronti dei suoi critici, Elia mantiene fermi metodo e merito: “...e pur si muove”, per dirla col Galileo che conferma la sua cosmografia nell’ambito di un dibattito difficile.

E, del resto, sul piano teorico e dommatico, rimangono resistibili tutte le obiezioni mosse nel tempo alla concezione qui accolta e portata ai suoi esiti odierni.

Anzitutto, l’opzione definitoria che si richiama al contesto partitico non può ritenersi preclusa per il fatto che, nell’ordinamento italiano, i partiti non sono stati concepiti come organi o poteri dello Stato, in questo incorporati. Ciò che rileva, invece, è che i partiti siano i formanti normativi della forma di governo; e lo sono in quanto produttori di norme convenzionali che integrano la *fattispecie costituzionale aperta*: le convenzioni

---

<sup>2</sup> *Id.*, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, p. 2600.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 2601.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

costituzionali sono il veicolo che trasporta la fattualità delle dinamiche partitiche nella sfera della rilevanza giuridica. Che poi i partiti, oltre che formanti (soggettivi) – in quanto contribuiscono a determinare la regola convenzionale (formante fonte) – siano anche formati – in quanto a tale regola si debbano conformare – non è sorprendente, poiché deriva dalla natura stessa della fonte convenzione costituzionale.

Per converso, la pretesa di pervenire a una definizione dommaticamente fondata della forma di governo facendo affidamento unicamente sulle disposizioni costituzionali, non solo non potrebbe che condurre a risultati fuorvianti (quasi tutta l'esperienza, specie nella più recente vicenda della Repubblica, dovrebbe essere considerata *praeter se non contra Constitutionem*), ma sarebbe in contrasto con il sistema e con l'ispirazione delle disposizioni costituzionali stesse, le quali sono state concepite come implicanti la necessità dell'integrazione, e in una complessa vicenda di integrazione hanno visto svilupparsi la propria messa in opera. Che di tale integrazione debbano essere attori dominanti i partiti è carattere originario dell'assetto costituzionale italiano: nella fase costituente, i partiti, mentre definivano le norme sulla forma di governo modellandole sulla propria struttura organizzativa (allora sostanzialmente omogenea) e sulle proprie relazioni allora in atto, imprimevano a quelle stesse norme una elasticità tanto elevata da consentire che il mutamento futuro in tale struttura e in tali relazioni potesse poi sempre determinare le dinamiche della forma di governo, con il solo invalicabile vincolo a conservare a essa natura parlamentare.

Anche dell'ordine del giorno Perassi, presentato il 4 settembre 1946 e approvato il giorno successivo dalla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, si può fare una lettura congruente con tale ricostruzione: di esso, invero, si può mettere in luce – è stato soprattutto messo in luce – il destino di auspicio debole e disatteso nella normazione costituzionale e legislativa ordinaria (sicché se ne apprezza soltanto la virtù tattica, valendo esso a chiudere il dibattito e a sbloccare le determinazioni costituenti sulla forma di governo). Ne va però altresì rilevata, anche in considerazione del consenso pressoché generalizzato che esso riscosse, la natura di *pactum de modo* tra i partiti alla Costituente: saranno i partiti a definire e a rendere operanti i «dispositivi» necessari a stabilizzare l'azione di governo e a «evitare le degenerazioni del parlamentarismo». E non lo faranno attraverso ulteriori norme di rango costituzionale. Lo faranno con la legislazione elettorale,

e soprattutto con norme convenzionali intese a conformare, in concreto, i tratti della *fattispecie a formazione progressiva* prefigurata dagli artt. 92 ss. della Costituzione.

Tuttavia, l'approccio secondo il quale il contesto partitico è fattore propulsivo e normativo della forma di governo – nell'originaria restituzione teorica di Leopoldo Elia, rimasta per alcuni aspetti incompiuta, forse per l'andamento del dibattito da essa suscitato, orientato in prevalenza a negarne apoditticamente il fondamento, piuttosto che discutere ponendosi dal suo punto di vista – ha lasciato aperte questioni ben evidenziate dalla dottrina nel corso del tempo: conviene esaminarle; e in ragione dell'esame di esse, valga anticiparlo, la perdurante validità di quella posizione teorica risulterà confermata.

La prima è quella della riconoscibilità della natura di fonte normativa alle convenzioni costituzionali. Questione dirimente, poiché, se si negasse tale natura, verrebbe meno la possibilità stessa di individuare il punto di passaggio dal fatto – ciò che si produce nel contesto partitico – alla norma regolatrice della forma di governo; e, dunque, di attribuire *rilevanza giuridica* a quella *condizione di fatto*: il rapporto tra forma di governo e fattore partitico resterebbe in una sfera di nebulosa commistione tra elementi appartenenti al campo della scienza giuridica ed elementi appartenenti al campo della scienza politica.

Un nodo da sciogliere, senza però attenuarne una problematicità non riducibile attraverso eleganze formulari che spostano, o negano, la questione. Così, ad esempio, non sembra risolutivo sostituire alla formula “situazioni di fatto di immediata rilevanza giuridica» la formula «situazioni materiali condizionanti”<sup>6</sup>: procedendo in tal senso, si presenterebbe immediatamente la necessità di qualificare quel “condizionamento”, di stabilire come esso avvenga, se si compia o non si compia mediante un meccanismo di produzione normativa. Alle convenzioni costituzionali come fonti sono stati mossi due ordini di critiche: uno di tipo latamente assiologico; l'altro presentato come di tipo dommatico, ma in realtà innervato di elementi di teoria generale.

La critica *assiologica* dà risalto alle implicazioni sistemiche – ritenute non desiderabili – derivanti dall'assunzione a parametro delle convenzioni costituzionali: è presa a bersaglio polemico l'analisi storico-comparativa “per modellini” e si chiama in causa una “lettura realistica, più politologica, delle istituzioni”, alla quale si riconosce utilità al più quando essa resta “sul piano della descrizione degli eventi”, ma si ritiene non possa essere tenuta

---

<sup>6</sup> G. Zagrebelsky, *Introduzione*, in L. Elia, *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Milano, 2005, p. XXX ss.

in pregio quando “si inabissa e riemerge in figure carsiche come la costituzione materiale [...], le convenzioni [...] o [...] le consuetudini costituzionali”<sup>7</sup>. Il richiamo a queste ultime come parametro oggettivo condurrebbe a “deresponsabilizzare l’interprete”, mentre “le ‘lacune’ ed i ‘*penombral cases*’, il *casus omissus* e il *casus dubius*” andrebbero “risolti [...] con gli strumenti della costruzione teorica, della cui coerenza interna e congruità con i dati positivi l’unico responsabile è l’interprete”<sup>8</sup>. Su tutto intero questo approccio è espresso un giudizio, che induce a compierne il radicale rifiuto in nome della massima valorizzazione dell’interpretazione, dell’interpretazione giudiziale in specie. Non sembra che a una tale serie di assunti si possa opporre una “difesa” della convenzione costituzionale come fonte da un punto di vista dommatico; poiché per essi non viene ricercato alcun fondamento nell’ordinamento dato. Al più si potrebbe opporre un diverso giudizio di valore circa il rapporto tra interpretazione e produzione di parametri “oggettivi”. Come in effetti è stato fatto: laddove la “deresponsabilizzazione dell’interprete” è stata vista come disvalore, si è ritenuto, all’opposto, che l’uso della convenzione sia un utile “criterio di giustificazione”, strumento attraverso il quale la Corte potrebbe sostenere un ruolo sostanzialmente arbitrario<sup>9</sup>: giudizio valoriale sistemico *versus* giudizio valoriale sistemico.

Sul piano più strettamente teorico e sul piano dommatico, invece, le principali obiezioni alla qualificazione delle convenzioni costituzionali come norme giuridiche muovono dall’assunto dell’appartenenza di esse alla categoria delle regole *autonome*, cioè delle regole che, sebbene non create dal soggetto a se stesso (nel qual caso sarebbe in radice escluso il carattere della giuridicità), possano da questo essere liberamente disattese: ciò che non può invece avvenire per la regola giuridica, sottratta al libero mutamento, poiché l’inosservanza di essa provoca una sanzione “assistita dalla forza”<sup>10</sup>. Quanto poi alla sanzione, essa viene intesa da questa dottrina esclusivamente come inflizione di una misura indesiderata, o, ancora più restrittivamente, come inflizione di un “castigo” da parte di un

<sup>7</sup> R. Bin, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 57 ss.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 53.

<sup>9</sup> M. Midiri, *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Pisaneschi e L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de’ Santi*, Milano, 2007, p. 468.

<sup>10</sup> G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 109 ss.; ritiene, invece, che si abbia giuridicità in tutti i casi di eteronomia L. Paladin, (voce) *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 679.

“terzo imparziale”, di un giudice “autorità superiore ai soggetti implicati dalla regola”<sup>11</sup>, essendo la giustiziabilità altra connotazione imprescindibile della norma giuridica.

Perciò una fonte fatto, quale la consuetudine, può ben essere ascritta al mondo delle regole giuridiche, ma in quanto uno dei suoi elementi costitutivi, l'*opinio iuris seu necessitatis*, “non è la convinzione dottrinarica che la regola è giuridica, ma la convinzione ben più concreta che quella regola è degna di essere coercita [...] che non solo bisogna seguire quella regola (convinzione che si rinviene rispetto a tutte le regole sociali, anche non giuridiche), ma che dalla violazione di tale regola deve seguire necessariamente un castigo, inflitto se necessario mediante la forza”<sup>12</sup>. Così non accade per le convenzioni costituzionali: queste, in quanto regole autonome, non sono norme giuridiche; in caso di loro violazione, non sarà applicabile alcuna sanzione in giudizio. Se nel corso di un giudizio dovessero essere richiamate, lo sarebbero solo come elementi di fatto<sup>13</sup>.

Le convenzioni, dunque, non hanno alcunché della giuridicità: non l'essere poste “da un'autorità abilitata dal sistema giuridico ad introdurre regole giuridiche secondo forme determinate”; non l'essere a “fondamento di conseguenze di ordine giuridico”. Pertanto, “nessun atto o fatto giuridico produttivo di effetti giuridici ha come fondamento convenzioni, oppure, detto all'inverso, se un atto o fatto produce conseguenze giuridiche, la regola su cui esso atto o fatto si fonda non è convenzione, ma appunto regola giuridica”<sup>14</sup>. Mai fonte del diritto, dunque; semmai canone interpretativo: alle convenzioni della Costituzione può essere riconosciuta “una qualche prescrittività”, una “valenza normativa, ma tutta particolare e comunque indiretta”, come “funzione direttiva”, di orientamento delle “scelte che l'interprete è chiamato a fare all'interno delle potenzialità linguistiche delle singole disposizioni”, e solo a fini ermeneutici e non con riferimento ai processi di

---

<sup>11</sup> G.U. Rescigno, *op. ult. cit.*, p. 115, nota 6.

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 112 s.

<sup>13</sup> «Se in un processo penale per ricostruire la intenzione dell'imputato è utile o necessario ricostruire se esso ha rispettato o violato una regola convenzionale, il giudice ovviamente conoscerà di questa convenzione, esattamente come deve conoscere di ogni fatto utile o necessario per ricostruire i fatti. Ma altro è conoscere una convenzione e ricostruire comportamenti conformi o difformi da una convenzione, altro è porre una regola convenzionale a fondamento di decisioni giuridicamente vincolanti. Se una regola fonda una decisione giuridicamente vincolante, non è una convenzione» (G.U. Rescigno, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4/1997, p. 514).

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 77.

produzione normativa si è potuto farne “uso anche al di fuori dell’ordinamento di cui parevano essere caratteristica esclusiva ed essenziale”<sup>15</sup>.

Simili obiezioni possono però essere discusse e disattese.

Che sia giuridica solo la regola giustiziabile, in quanto applicata da un giudice, è assioma traente radice da una concezione di stampo austriaco “difficilmente accettabile [...] e [...] sottoposta a critiche piuttosto imbarazzanti”<sup>16</sup>. A esso si potrebbe opporre la tesi che nel sistema sono rinvenibili norme non sanzionate, non essendo la coercibilità un carattere necessario della norma giuridica<sup>17</sup>.

Ma non occorre ingaggiarsi nell’antica controversia sulle norme *imperfette* (i cui esempi, peraltro, appartengono al campo del diritto da fonte atto), essendo più produttivo rilevare che il concetto di sanzione come fatto positivo dell’inflizione di una misura indesiderata (concetto in tutta evidenza conformato avendo mente soprattutto al diritto penale nel suo modo d’essere primigenio) è troppo ristretto: è sanzione anche la preclusione a ottenere un vantaggio, a conseguire un risultato; è sanzione l’annullamento di un atto; è sanzione lo scioglimento di un organo<sup>18</sup>. Se queste non fossero anch’esse sanzioni, si dovrebbe ritenere non sanzionata – e quindi non giuridica – gran parte delle norme costituzionali derivanti da diritto scritto, per come esse sono conformate.

Né siffatte sanzioni sono necessariamente poste in atto attraverso l’applicazione della forza da parte di un giudice: affinché si abbia norma, occorre che vi sia una sanzione istituzionalizzata, non sempre affidata alla sede giurisdizionale, che si rinviene nel sistema in cui le norme si compongono. Quando ciò avviene, la regola – sia essa legislativa o consuetudinaria – è giuridica. La distinzione tra tipi di regole non si compie

---

<sup>15</sup> In tal senso S. Bartole, *Le convenzioni della costituzione tra storia e scienza politica*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, tomo I, Milano, 1987, p. 65 ss. Coerentemente, l’Autore ripropone ancor oggi una ricostruzione della forma di governo italiana del tutto avulsa dal contesto partitico (cfr. S. Bartole, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018). Allo stesso modo, il dato partitico è pretermesso quando, per la ricostruzione della forma di governo negli istituti che la connotano, si muove alla ricerca delle «sole regole costituzionali [...] sperando così di isolarle da tutto ciò che è spurio rispetto a quanto può correttamente trarsi dalla lettera e dallo spirito del dettato costituzionale»: così O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, p. 5.

<sup>16</sup> Lo rilevava N. Bobbio, *Consuetudine (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, 1961, p. 443 ss.

<sup>17</sup> Cfr. C. Esposito, *Lineamenti di una dottrina del diritto*, Fabriano, 1930, p. 71 ss.

<sup>18</sup> In tema cfr. F. Modugno, *Norma (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, Milano, 1978, p. 346 ss.

nell'opposizione giuridicità/non giuridicità, bensì in ragione della funzione da ciascuna regola svolta, beninteso sempre nella sfera della giuridicità.

Nell'ambito delle norme giuridiche consuetudinarie è poi dato distinguere le convenzioni costituzionali, come norme prodotte in forza di un comportamento, ripetuto in modo uniforme e costante nel tempo, sorretto dalla *opinio iuris seu necessitatis*, che regolano la struttura e il funzionamento di organi costituzionali e le relazioni tra essi. La distinzione tra consuetudine e convenzione costituzionale può essere in tal modo ritenuta come tra *genus* e *species*, tanto più se si pervenga a una certa accezione di *animus*, per la quale questo “non deve già sussistere in ogni puntuale ripetizione del comportamento, né necessariamente nel momento iniziale di esso, e neppure consistere in una psicologica convinzione circa l'obbligatorietà del comportamento [...] ma deve presiedere complessivamente al processo di formazione della consuetudine e non essere, se non per modo di dire, una mera risultante della ripetizione [...] Ne deriva che la rilevanza del cosiddetto convincimento diffuso della normatività del comportamento risulterà *a posteriori*, rispetto a una consuetudine già formatasi, ma pure che tale rilevazione non è altro che il riconoscimento di una decisione impersonale e non psicologica che sussisteva già prima e nel corso della ripetizione [...] e che ha permesso al fatto di porsi come propriamente normativo”<sup>19</sup>. Si può in altri termini ritenere che convenzioni costituzionali e consuetudini – tutte identificate per il ricorrere di un elemento materiale, *diuturnitas*, e dell'*animus*, nel senso appena accolto, e per l'applicabilità di una sanzione nei casi di inosservanza – appartengano alla medesima categoria dommatica.

In merito – ancora – alla giustiziabilità, non sembra si possa sostenere che mancherebbe sempre qualsiasi istanza giurisdizionale a garanzia dell'osservanza delle convenzioni costituzionali, poiché queste chiamerebbero in causa esclusivamente rapporti di forza di tipo politico, sicché, se un giudice interferisse, si farebbe esso stesso soggetto politico<sup>20</sup>. Si ammette, certo, che a tanto potrebbe attendere la Corte costituzionale, per quella particolare *politicalità* che ne connota la posizione nel sistema, ma – con una considerazione di mera plausibilità in astratto – si afferma che essa non vorrebbe mai “entrare nel vivo della lotta politica”, né gli altri soggetti glielo consentirebbero, preferendo “cercare un accomodamento sulla base della rispettiva forza, piuttosto che investire del loro conflitto

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 361 s.

<sup>20</sup> Così G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, cit., p. 127.



la Corte”<sup>21</sup>. Si tratta di una prospettiva largamente smentita nell’esperienza: la Corte ha assunto, sempre più nettamente nel tempo, la funzione di arbitro del conflitto politico, anche al prezzo di travalicare i confini sistemici della propria giurisdizione. Dunque, la circostanza che non sia stata *di fatto* mai imposta in sede giurisdizionale l’osservanza di una convenzione costituzionale, non vuol dire affatto che manchi la possibilità che ciò avvenga – per tutte le sanzioni, l’applicazione giudiziale è sempre, sotto diversi profili, eventuale – né tantomeno che manchi un’istanza in cui ciò possa avvenire<sup>22</sup>.

Vi è anche un argomento di tipo culturale, fondato sull’analisi comparativa dei sistemi parlamentari, avanzato contro la tesi della natura giuridica della convenzione costituzionale: questa si afferma nel contesto costituzionale britannico, con caratteri tanto poco generalizzabili che la pretesa di trasporre l’istituto in area continentale si fonderebbe su un errore di sopravvalutazione degli elementi di affinità, in larga parte apparenti, e di sottovalutazione delle diversità non riducibili<sup>23</sup>. Dall’errore – metodologico e maggiore – per traslazione impropria, deriverebbe un errore per travisamento. Sull’istituto britannico, riguardato da una prospettiva interna agli ordinamenti di *civil law*, verrebbe proiettata una qualificazione che esso in realtà non possiede nel luogo natale: il *valore giuridico*. Laddove, nelle terre della *common law*, vale invece un decisivo “elemento spirituale”, consistente nella “credenza [...] di non avere [...] a che fare con un obbligo giuridico”<sup>24</sup>. Dunque, la convenzione costituzionale potrebbe diventare fonte solo se mutasse natura, cioè solo se assumesse caratteri tali da farla ritenere una consuetudine.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Peraltro, la possibilità di utilizzare la consuetudine costituzionale, oltre che come elemento fattuale comparativo nella sequenza argomentativa, come elemento normativo che entri a comporre il parametro si è affacciata nella giurisprudenza costituzionale: cfr. sentt. 22 ottobre 1975, n. 231; 24 giugno-10 luglio 1981, n. 129; 6 dicembre 1995-18 gennaio 1996, n. 7; 3 maggio-18 maggio 2006, n. 200; 4 dicembre 2012-15 gennaio 2013, n. 1. Sul punto, da differenti prospettive e con varietà di posizioni, cfr. A. Simoncini, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. Pitruzzella, F. Teresi e G. Verde (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, p. 581 ss.; P. Carnevale, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2014; A. Morrone, *Fonti normative*, Bologna, 2018, p. 246 ss.

<sup>23</sup> Mancherebbe, nell’esperienza italiana, “il culto del ‘precedente’, così spiccato nei Paesi di diritto comune. Come i giudici inferiori si allontanano liberamente dalle decisioni della Corte suprema e questa muta avviso senza difficoltà, così neppure gli uomini di Stato si sentono troppo legati ad un comportamento precedente proprio o altrui [...]. Al posto delle convenzioni si insinuano facilmente i principi meno rigorosi e più vaghi della correttezza costituzionale” (così G. Treves, (voce) *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, p. 527).

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Ma forse a non dover essere sopravvalutata è l'influenza che il modello britannico può avere rimarcato sull'elaborazione riferita all'ordinamento italiano. Se si considerano i fenomeni di produzione normativa nella concretezza del loro disporsi, assumendo un punto di vista più strettamente e coerentemente dommatico, si può convenire sull'impossibilità di distinguere le convenzioni costituzionali dalle consuetudini, trattandosi "in entrambi i casi [...] di norme che vengono applicate in ragione del loro contenuto anziché dei loro caratteri formali", le quali "determinano o possono determinare precedenti impegnativi in avvenire, che sono vincolanti fino a quando il loro rispettivo ambiente politico-sociale consente ad osservarle e a farle valere"<sup>25</sup>. Allora, è certo possibile una distinzione tra convenzioni costituzionali e consuetudini, ma essa non attiene alla natura di fonte, da riconoscere in entrambe, quanto semmai alle circostanze fattuali della formazione, che per la convenzione costituzionale è un comportamento tacitamente concordato tra soggetti incardinati in poteri costituzionali<sup>26</sup>.

Tali argomenti non fanno breccia nella dottrina intesa a negare, irriducibilmente, la giuridicità delle convenzioni costituzionali, ma che riconosce natura di fonte alle *consuetudini costituzionali*. Ma è rimarchevole che proprio tale dottrina, benché riproponga tenacemente la distinzione tra convenzioni (non giustiziabili, e dunque non qualificabili come normative) e consuetudini (giustiziabili, e alle quali quindi si attaglia tale qualificazione), lasci trascolorare tuttavia il requisito della giustiziabilità quando passa a descrivere la forma di governo italiana nell'esperienza. E – partendo da un'avvertita osservazione delle vicende repubblicane e del consolidarsi dei modi della produzione normativa riferita ai "rapporti tra soggetti incardinati in poteri costituzionali" – fa giustizia, con riferimento alla disciplina del procedimento di formazione del governo (in particolare alla fase delle consultazioni presidenziali), di certe varianti lessicali tendenti a presentarsi come distinzioni concettuali *a capello d'angelo*, ponendo in luce che si sono formate "prassi costant[i] fin dall'inizio della vita della Costituzione repubblicana, e che nessuno

---

<sup>25</sup> L. Paladin, *op. cit.*, p. 678.

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 679, nota 8: "la tradizionale contrapposizione tra le convenzioni e le consuetudini costituzionali finisce per essere molto sfumata, ed anzi si risolve, sotto un certo aspetto, in una questione di linguaggio più che di sostanza. Da un lato, in verità, il termine 'convenzione' si presta a indicare quelle fonti-fatto che abbiano la loro prima origine in un comportamento concordato tra i titolari di vari uffici costituzionali, e quindi ripetuto ad opera dei titolari successivi; dall'altro lato il termine 'consuetudine' si addice piuttosto a quei fatti normativi che non si fondino su precedenti ben definiti e vicini nel tempo [...]. Ne segue che le convenzioni tendono tutte a trasformarsi in consuetudini, mediante la ripetizione costante di un certo comportamento; mentre, per converso, non tutte le consuetudini costituzionali traggono origine dalle convenzioni".

dubita della loro liceità (prevale anzi a livello di opinione pubblica che esse sono non soltanto opportune ma addirittura necessarie). Anziché *prassi* possiamo dire *regolarità* (un solo caso o più casi del tutto slegati non costituiscono una prassi o pratica), per ricavare subito dopo la parola *regole*: se vi sono regolarità (che sono fatti; naturalmente presupponiamo regolarità nei comportamenti umani) è segno che vi sono regole che vengono seguite; non si tratta di un fatto fisico, ma di comportamenti umani che manifestandosi in modo regolare automaticamente rinviano a regole che le regolarità, le prassi manifestano”<sup>27</sup>.

Quale altro senso attribuire a questa sequenza argomentativa, se non quello di descrizione del processo di formazione di una fonte fatto di tipo costituzionale? Che poi la si denomini *consuetudine* piuttosto che *convenzione* è, seguendo Paladin, questione di secondario rilievo: vi può essere fonte in senso giuridico, anche quando non vi sia giustiziabilità.

Insomma, se si discende dalla sfera dei *noumena*, della mera pensabilità in termini di teoria generale, sul terreno della forma di governo come *fenomeno* analizzabile in termini dommatici, ci si avvede che il requisito della giustiziabilità non è necessario a qualificare la norma giuridica, se, atteso che la logica giuridica è logica del dover essere, si perviene a ritenere che la sanzione non è necessariamente quella applicata in un procedimento innanzi a un giudice: l’equazione descrittiva delle regole giuridiche sulla forma di governo può (deve) fare a meno della variabile giustiziabilità.

Resta da considerare la questione del campo di estensione delle convenzioni costituzionali, poiché si è dubitato che in esse possano essere ricompresi “gli accordi più o meno espliciti di inclusione o esclusione di partiti politici dalle maggioranze parlamentari e dalle coalizioni di governo”, ritenendo che essi si collochino “puramente e semplicemente sul terreno, sempre necessariamente instabile, della lotta politica contingente e quindi reversibile”, al di fuori di “un legame con istituti e poteri di significato ordinamentale”<sup>28</sup>. Non sembra, in proposito, che il riconoscimento in un comportamento dei tratti della convenzione costituzionale possa essere determinato dal suo oggetto. Affinché vi sia convenzione è soltanto necessario che ricorrano continuità e stabilità del comportamento, e che sia identificabile un campo normativo non esaurito da disposizioni costituzionali; il

<sup>27</sup> G.U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 2.

<sup>28</sup> G. Zagrebelsky, (voce) *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IX, 1988, p. 7.

che pure sembra ben presente ove si rileva che “due presupposti soltanto appaiono necessari: la continuità e la stabilità nei rapporti costituzionali e la presenza di una pluralità di forze politico-costituzionali tra le quali si possa formare un equilibrio non preventivamente fissato in modo rigido da regole costituzionali formali”<sup>29</sup>. Che le convenzioni intervengano negli ambiti lasciati aperti dalle disposizioni costituzionali – dunque, per ciò che qui più rileva, dalle fattispecie *a formazione progressiva* – è peraltro assunto consolidatissimo, “universale avviso”<sup>30</sup>.

## 2. Formante partitico e convenzioni costituzionali.

Consolidati i capisaldi teorici, le relazioni organizzative fondamentali in cui la forma di governo consiste possono essere (e non possono non essere) ricostruite nel quadro dei mutamenti (molto rilevanti, talvolta tumultuosi e instabili) in atto nel sistema dei partiti e nella struttura e nel funzionamento dei singoli partiti, guardando precipuamente ai formanti convenzionali.

Nella fase in cui la teoria della immediata rilevanza giuridica del formante partitico viene proposta in Italia, i partiti presentano una struttura sostanzialmente omogenea: dimensione nazionale e una certa concentrazione del potere di direzione e di decisione *di ultima istanza* in gruppi ristretti, formati per cooptazione. Si possono riscontrare differenze quanto al carattere più o meno virtuoso dei criteri di selezione della classe dirigente: scelte *premiali*, orientate dall’efficienza del rapporto dei singoli con gli elettorati locali, in un *cursus honorum* tipizzato; oppure prevalenza dei rapporti di fedeltà-protezione con singole personalità o frazioni dei gruppi dirigenti nazionali. Si tratta di diversità che, in stagioni più risalenti nel tempo, valgono a differenziare piuttosto stabilmente un partito dall’altro, ma che presto trascolorano, per la circolazione delle forme organizzative tra le diverse forze e la non resistibile tendenza all’omogeneizzazione. Altre diversità tra i partiti maggiori sono nel grado di accentramento dei poteri, nella unidimensionalità più o meno accentuata del comando politico, nell’articolazione (manifesta o criptica) in correnti, nelle modalità e nelle fonti di finanziamento. Tuttavia, questi partiti hanno molto simili la struttura profonda

---

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>30</sup> L. Paladin, *op. cit.*, p. 679.

e il modo di funzionamento tipico, dando luogo a un assetto rigido<sup>31</sup>: l'organizzazione ispirata a principio oligarchico; l'investitura non affidata a forme universalistiche determinate dalla volontà degli iscritti; il centro di comando dislocato saldamente nei partiti quanto ai rapporti con le sedi della rappresentanza politica.

Tale sistema si consolida in vigenza di un formante legislativo che impronta la formula elettorale a spiccato proporzionalismo, e che è prodotto del suo tempo: sotto il *velo di ignoranza* circa i rapporti di forza che si sarebbero palesati nelle elezioni del 1948, reciprocamente timorosi, i partiti protagonisti della stagione costituente vogliono impedire il dominio assoluto o troppo consolidato della forza vincente, quale che essa sia. E, infatti, in vista delle elezioni del 1953, di quella formula lo schieramento parlamentare raccolto intorno ai vincitori nella precedente tornata compie la correzione in senso maggioritario (blandamente maggioritario, considerando quanto messo in atto nell'esperienza più recente: per ottenere il sessantacinque per cento dei seggi sarebbe occorso ottenere comunque la maggioranza dei voti validi). La legge *maggioritaria* non produrrà gli effetti desiderati, per il mancato raggiungimento della soglia necessaria, e sarà abrogata nel 1954: gli orientamenti elettorali consolidano il multipartitismo, tendenzialmente "estremo"<sup>32</sup>; di essi nel sistema partitico-parlamentare si prende atto.

In questo assetto *originario*, destinato a perdurare nelle sue linee di fondo per un quarantennio, la prima necessità, per rendere efficiente in misura accettabile la relazione fiduciaria, è l'individuazione di una regola sulla delimitazione delle coalizioni: tale regola è la *conventio ad excludendum*, attraverso cui dalle forze di governo sono sempre esclusi i partiti collocati sui versanti estremi, sinistro e destro, dello schieramento parlamentare (anche se, in uno scenario che vede una forza centrista dominare largamente, per consistenza elettorale, l'area di governo, e una forza di sinistra dominare largamente l'area di opposizione, si tratta di una regola in concreto ostativa solo nei confronti di quest'ultima).

Nella medesima temperie maturano però anche altre convenzioni in riferimento alla formazione e alla composizione dell'Esecutivo; e tutte manifestano la presa partitica sulle dinamiche della forma di governo, al cospetto dei poteri degli organi costituzionali, del

---

<sup>31</sup> L. Morlino, *Le tre fasi dei partiti italiani*, in L. Morlino e M. Tarchi (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, 2006, p. 105.

<sup>32</sup> Cfr. L. Elia, (voce) *Governo*, cit., p. 654 ss.

Presidente della Repubblica anzitutto: non è consentita a questo la compartecipazione alla scelta dei Ministri a pari titolo con il Presidente del Consiglio, spettando ai partiti il potere sostanziale di designazione (salvo, in determinate condizioni, impedire la nomina di un ministro); si preclude lo scioglimento anticipato delle Camere, quando dai partiti provenga la disponibilità a formare una maggioranza parlamentare alternativa; si impedisce al Presidente della Repubblica di provocare la formazione di un Governo avverso alla maggioranza parlamentare, col fine di ottenere che esso, non ottenendo la fiducia iniziale e sciolte conseguentemente le Camere, rimanga in carica fino allo svolgimento di nuove elezioni, che poi dal Presidente della Repubblica risulterebbero orientate oltre misura (oltre la misura consentita nella democrazia, e nel parlamentarismo, dei partiti).

La fase appena descritta si caratterizza per l'accentuata stabilità delle regole convenzionali, in corrispondenza con la staticità del sistema dei partiti, fermo nei suoi tratti fondamentali nonostante le tensioni e i fattori di crisi che su di esso premono, e che mettono a dura prova l'efficienza della forma di governo e, in ultima istanza, della forma di Stato.

Seguendo una scansione temporale che guardi unicamente a struttura e funzionamento della forma di governo nel contesto partitico, possono distinguersi due ulteriori fasi: una prima, in cui, alla trasformazione dei partiti, e al mutamento del formante della legge elettorale, fa riscontro la creazione di nuove regole convenzionali, che rideterminano, secondo un nuovo ordine, la relazione fiduciaria; una seconda in cui la crisi di sistema è tale da rendere difficile la formazione stessa di nuove regole convenzionali.

La prima procede dalla grande crisi del sistema partitico tra lo scorcio degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del secolo trascorso ed è segnata dalla irruzione, poi dalla espansione fino a divenire forma preponderante, del "partito personale": del partito dominato dal suo *leader*, del quale cioè il *leader* è la forma stessa<sup>33</sup>. Le tradizionali macchine organizzative sono ridotte in funzione servente, sono uno degli strumenti in una più complessa catena di trasmissione del comando politico. Il *leader* è al centro di una *rete* autonoma di relazioni, nell'ambito della quale drena e distribuisce risorse, decide sulle candidature per il Parlamento, e dunque determina gli eletti, dei quali poi stabilisce la permanenza nella posizione di *back bancher* o la promozione in ruoli di direzione. Se è capo del Governo, il *leader* assegna e revoca gli incarichi ministeriali, per comando politico monocratico; se, pur non essendo personalmente impegnato, designa un altro come Presidente del Consiglio,

---

<sup>33</sup> M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000, p. 47.

lo orienta puntualmente e può metterlo facilmente sotto scacco nei casi di *dissociazione*. L'affermazione del partito personale nel sistema italiano è stata dapprima oggetto di letture contrastanti: considerata come espressione di una *nuova modernità*, al cospetto del “tramonto dei dinosauri”, dei vecchi partiti novecenteschi<sup>34</sup>; o, al contrario, come prodotto e fattore di regressione, di compromissione del circuito della rappresentanza. Poi la nuova forma partito, introdotta sul versante di centro-destra degli schieramenti politici, e coesistita per un tratto con i partiti tradizionali, ha mostrato una tale preminenza competitiva da essere divenuta largamente dominante: gli attori partitici rilevanti quanto alla determinazione della forma di governo hanno assunto tutti la medesima struttura personale; questa si è bensì differenziata per sottotipi, ma si è, nei tratti principali, omologata.

Una prima diversità – genetica – riguardava il tipo di apparato messo in campo: il primo partito personale costituito in Italia, sul versante del centro-destra, fu organizzato sull'impalcatura della struttura aziendale del suo *leader*. Mentre, più tardi, il partito personale costituito nell'area del centro-sinistra a partire dall'assoggettamento maggioritario dell'apparato al *leader*, si è strutturato nel *network territoriale* di cui lo stesso *leader* è lo snodo.

Altra diversità è stata quella del partito personale macro-regionale, con connotazioni carismatiche della *leadership*, che è nato e si è consolidato nell'ambiente istituzionale regionale<sup>35</sup>: qui la torsione monocratica della forma di governo nelle Regioni – che si è determinata e consolidata assai prima di quanto non sia avvenuto a livello nazionale, offrendo anzi il paradigma poi a tale livello esteso – ha favorito e reso più intensa la personalizzazione partitica. Successivamente però tale forza politica è stata interessata da una radicale trasformazione, perdendo la sua connotazione territoriale e transitando anch'esso verso la struttura di partito personale nazionale.

Ora, quanto alla determinazione della forma di governo, nei tratti strutturali e funzionali, si possono identificare fattori di incidenza comuni, pur in presenza delle segnalate diversità; che valgono a differenziare fortemente lo stato delle cose da quello pregresso.

In periodo di coesistenza competitiva tra partito personale e partito *tradizionale*, il formante

---

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 11.

<sup>35</sup> Per una ricostruzione della genesi e delle vicende della Lega Nord, cfr. A. Curcio e L. Perini (a cura di), *Attraverso la Lega. La costruzione del consenso sul territorio e le trasformazioni della società italiana*, Bologna, 2014.

legislativo è in formule elettorali prevalentemente maggioritarie, introdotte dopo l'esito positivo di un referendum abrogativo a carattere fortemente manipolativo, ritenuto ammissibile dalla Corte costituzionale: le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277 sono la risposta normativa *obbligata* di un sistema partitico fatto oggetto di discredito diffuso, ridefinito negli attori, e sospinto dal bisogno di dare dimostrazione di voler correggere le *storture* che ne avevano determinato la crisi. L'obiettivo di quelle leggi è l'attenuazione della frammentazione tipica del multipartitismo italiano attraverso il massimo *favor* per l'aggregazione delle liste elettorali in coalizioni, nella prospettiva di far corrispondere la coalizione di governo a quella prevalente nella competizione.

Quella formula elettorale crea condizioni competitive equilibrate, nelle quali entrambi i tipi di partito (personale, in ascesa, e tradizionale, in declino) possono concorrere con equivalenti *chance* di vittoria. Diversa sarà certo la struttura della coalizione presentata agli elettori: quanto alle aggregazioni intorno al partito personale, posizione dominante dell'unico partito personale presente nella coalizione ovvero condivisione paritaria del dominio con altro partito personale, con potere di coalizione molto più che proporzionale alla consistenza elettorale da parte del partito numericamente minore, e posizione gregaria di altre forze; quanto alle aggregazioni intorno al partito *tradizionale*, carattere tendenzialmente paritario delle *partnership*, dunque disproporzione elevata a favore delle componenti di minore consistenza, il cui potere di coalizione è meno moderabile di quanto non possa avvenire al cospetto del monolitismo di un partito personale. Ma entrambi i tipi mostrano identica capacità di affermazione: nell'esperienza, infatti, si alternano in posizione di governo.

Le coalizioni si formano in vista della scadenza elettorale, sulla base della negoziazione tra i *partner* sulla distribuzione delle *chance* di vittoria: essendo noti, grazie a sondaggi sempre più attendibili, gli orientamenti nei singoli collegi uninominali (mediante i quali viene attribuito circa il settantacinque per cento dei seggi), le trattative possono svolgersi con pressoché piena cognizione di causa. E anche le scelte relative alla collocazione dei candidati nelle liste sul canale proporzionale – candidature plurime, cioè sia in un collegio uninominale sia in una o più liste, per dare maggiori o minori possibilità di *ripescaggio* – possono essere contrattate nella stessa logica e sulla base degli stessi dati.

La regola convenzionale corrispondente al contesto partitico, che si afferma in tale fase, è quella che vincola il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico, in prima istanza, al



*leader* della coalizione vincente: l'assetto partitico è mutato, e vede ora la dislocazione largamente prevalente dei partiti in due poli, alternativi; la convenzione conforma le decisioni degli attori istituzionali in modo da far corrispondere coalizione elettorale e coalizione di governo, restringendo il libero dispiegarsi delle combinazioni parlamentari non responsive agli esiti elettorali.

Ancora in epoca di coesistenza tra partito personale e partito *tradizionale*, il formante legislativo viene sottoposto di nuovo a revisione: è introdotto un sistema asseritamente proporzionale, con soglie di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi per le coalizioni, per i partiti non coalizzati e per i partiti coalizzati, e con premio di maggioranza senza soglia minima (legge 21 dicembre 2005, n. 270). A volere la modificazione, introdotta a ridosso delle elezioni politiche generali, è il partito personale al governo: vedendo profilarsi la propria sconfitta, esso ritiene di poterla impedire per via di tempestivo mutamento della formula<sup>36</sup>. In subordine, l'obiettivo è impedire, o dimezzare, la vittoria del competitore: obiettivo conseguibile rendendo disfunzionale la formula. E la disfunzione è introdotta: il premio di maggioranza viene previsto su base nazionale per la Camera, e su base regionale per il Senato. Le forti asimmetrie territoriali nella dislocazione del consenso elettorale precludono, per la seconda Camera, l'effetto ipermaggioritario che si realizza invece per la prima. In un sistema bicamerale simmetrico ciò impedisce che la coalizione più votata possa autonomamente sostenere un Governo, tanto più perché il sistema delle liste bloccate, introdotto dalla stessa legge n. 270 del 2005, rende improbabili, almeno con immediatezza, fenomeni di transfughismo, essendo i candidati con maggiori *chance*, e dunque la massima parte degli eletti, scelti sulla base del rapporto di fedeltà con il *leader* del partito maggiore della coalizione sconfitta o comunque sottoposti al suo vaglio<sup>37</sup>. La formazione del Governo risulterà perciò affidata a complesse mediazioni parlamentari.

Pur nelle assai mutate condizioni, conserva efficacia la convenzione maturata in vigenza delle leggi elettorali precedenti: dopo le elezioni del 2006, il Presidente della Repubblica non ritiene di potersi sottrarre al vincolo di dare l'incarico (benché, sembrerebbe, nella specie di mandato esplorativo) al *leader* della coalizione maggioritaria (di maggioranza

---

<sup>36</sup> Prospettiva invero illusoria, in forza della *legge bronzea del revisore sconfitto*: sempre e ovunque, non solo in Italia, chi mette mano con questo fine alla legge elettorale è destinato inesorabilmente a perdere le elezioni

<sup>37</sup> La previsione delle liste bloccate è soprattutto nella logica del partito personale, benché non sembri sgradita – nonostante le dichiarazioni in senso contrario – alle segreterie dei partiti tradizionali, in crisi di egemonia.

assoluta, grazie al premio su base nazionale, alla Camera; in ipotesi di sola maggioranza relativa, per l'assai esile effetto maggioritario complessivo, in ragione del premio su base regionale, al Senato). Solo dopo aver consumato senza esito questo passaggio, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico ad altri. E la regola conserva natura convenzionale, benché la legge n. 270 del 2005 ne abbia recato il tentativo di codificazione, stabilendo che i partiti o i gruppi politici organizzati «che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica», ovvero «quando collegati in coalizione [...] il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione» (art. 1, c. 5, modificativo dell'art. 14, DPR n. 361 del 1957), ritenendo forse di dare una sorta di legittimazione diretta al capo della coalizione vincente per l'investitura nella posizione di Presidente del Consiglio. La medesima disposizione lascia però ferme le «prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione»: il Presidente, dunque, non sarà orientato a incaricare il capo della coalizione vincente dalla norma legislativa, ma si determinerà in forza della regola convenzionale.

Una variante della medesima regola avrebbe trovato probabilmente campo anche nel quadro della legge 6 maggio 2015, n. 52, se questa avesse mai avuto applicazione. Essa, infatti, riferita alla sola Camera dei deputati<sup>38</sup>, prevedeva che risultasse necessariamente un unico partito vincente in virtù del premio di maggioranza: destinato a scattare o per il raggiungimento della soglia del quaranta per cento, o per avere prevalso nel successivo turno di ballottaggio tra i due partiti più votati. Anche quella legge elettorale non avrebbe avuto di per sé forza conformativa delle decisioni del Presidente della Repubblica quanto all'incarico per la formazione del Governo, e dunque si sarebbe dovuta formare una regola convenzionale attinente al rapporto tra forma di governo e contesto partitico, adatta ai caratteri assunti dalle *leadership* in esso operanti (personalizzate, concentrate, capaci di dominare i gruppi parlamentari).

---

<sup>38</sup> La prospettiva, perseguita mediante legge di revisione costituzionale, era quella di abolire l'elezione diretta del Senato e di estrometterlo dal circuito fiduciario; risultato questo da realizzare, negli auspici del riformatore, anteriormente alla prima applicazione della legge n. 52 del 2015.

### 3. Il formante giurisprudenziale.

La vicenda elettorale e i suoi esiti nell'applicazione della legge 270 del 2005 e i fatti che seguono l'approvazione della legge n. 52 del 2015 producono una cesura profonda nella linea di evoluzione delle regole convenzionali sulla forma di governo.

Un nuovo formante irrompe tra quelli prodotti dagli attori che determinano la *formazione progressiva* della fattispecie disegnata dagli artt. 92 ss. della Costituzione: il formante giurisprudenziale. La Corte costituzionale giunge per due volte – con le sentenze 4 dicembre 2013-13 gennaio 2014, n. 1 e 25 gennaio-9 febbraio 2017, n. 35 – a ridisegnare la legge elettorale, allontanandola di molto dai modelli provenienti dal contesto partitico. Per farlo, deve travalicare i confini nei quali sono contenuti i suoi poteri in un sistema di giurisdizione costituzionale improntato all'incidentalità. In tal modo restringe il campo dei soggetti per l'innanzi dominanti – i partiti – e il loro modo di produzione normativa: laddove v'era stato modellamento esclusivamente legislativo e convenzionale della forma di governo, v'è ora modellamento giurisdizionale.

Quella che ne deriva non è solo una “catastrofe politica”<sup>39</sup>, scaturente dal fatto che, in arco di tempo relativamente ristretto, due leggi elettorali vengano dichiarate costituzionalmente illegittime; è soprattutto un sommovimento profondo nel consolidato sistema degli organi, degli atti e dei fatti che determinano la struttura e il funzionamento della forma di governo: anche la Corte costituzionale entra nella struttura facendosi produttrice della legge elettorale<sup>40</sup>.

La mutazione viene in abbagliante evidenza, se si pone mente al fatto che la disciplina del sistema elettorale è originariamente pensata, e si consolida nell'attuazione, avendo riferimento a un assetto della giustizia costituzionale incentrato e saldamente ancorato all'incidentalità: sono soltanto le Camere a poter compiere la «verifica dei poteri», cioè a poter decidere sulla regolarità delle operazioni elettorali e sui «titoli di legittimazione» degli eletti, alla luce della legge, con esclusione di qualsiasi istanza a esse esterna, dunque tagliando fuori i giudici in posizione eteronoma; e se non v'è alcun giudice comune competente a decidere, manca in radice la possibilità che la legge elettorale giunga davanti

---

<sup>39</sup> M. Luciani, Bis in idem. *La nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 3.

<sup>40</sup> Struttura dalla quale era ritenuta, senza soverchi dubbi, esclusa: in tal senso v. M. Luciani, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali III*, Milano, 2010, p. 570.

alla Corte costituzionale, poiché solo per eccezione sollevata nel corso di un giudizio comune ciò potrebbe avvenire<sup>41</sup>.

La Corte costituzionale deve aver ritenuto di essere chiamata *vi fatali cui resisti non potest* – si potrebbe dire, per missione storica – a razionalizzare la forma di governo rimodellando una formula elettorale ritenuta disfunzionale e costituzionalmente illegittima. E questo obiettivo – nella propensione *sostanzialista* a conseguirlo – ha fatto aggio sulle esigenze di adeguata costruzione logica e dommatica, alle quali pure molta dottrina si è richiamata, e ha reso poco nitida la prefigurazione degli effetti di disarticolazione del sistema e di accentuazione della sua crisi.

Sul piano dommatico, la Corte mette invero da parte un consolidato teorico, costruito nel tempo, e divenuto saldo nella stessa giurisprudenza costituzionale: per aversi incidentalità occorre che vi sia l'indissolubile concomitanza della distinzione tra il *petitum* innanzi alla Corte costituzionale e il *petitum* innanzi al giudice comune, e *dell'autonomo svolgimento* del giudizio innanzi a quest'ultimo una volta che il processo sia stato in tale sede riassunto o sia comunque ripreso. Già nella sentenza n. 1 del 2014 (poi, per tralatizia riproduzione, nella sentenza n. 35 del 2017), la Corte occulta sotto una fitta cortina di inferenze imperfette e qualche paralogismo il dato – innegabile – della carenza di entrambi i necessari elementi. Si ammette infatti che la questione possa venire da un giudizio di accertamento della lesione di un diritto costituzionalmente protetto innanzi al giudice comune: quanto si chiede a questo è esattamente quanto si chiede alla Corte. Nessuna incidentalità, dunque, ma un passaggio strumentale innanzi al giudice comune, adoperato come veicolo per un accesso sostanzialmente diretto alla Corte costituzionale.

Tale disancoraggio dagli approdi dommatici<sup>42</sup>, per affrontare una navigazione perigliosa

---

<sup>41</sup> Salvo ritenere che gli organi parlamentari preposti a pronunciarsi sui titoli di legittimazione degli eletti possano ritenersi essi stessi giudici, anche «ai soli fini» dell'accesso alla Corte: ma, in tal caso, la partita sarebbe pur sempre giocata sul terreno delle relazioni nelle sedi della rappresentanza politica; e sarebbe puramente ipotetico il caso di una Giunta per le elezioni che sollevasse una questione di legittimità costituzionale sulla legge elettorale.

<sup>42</sup> Disancoraggio del quale la Corte sembra ben consapevole. Infatti, in decisione successiva, in materia di elezioni europee, e richiamando la propria «costante giurisprudenza», conferma che connotati dell'incidentalità sono la diversità del *petitum* nel giudizio principale e in quello di costituzionalità e l'autonomo svolgimento del giudizio *a quo* dopo la eventuale decisione di accoglimento, laddove, mentre afferma che sono «[...] ammissibili le questioni sollevate in giudizi promossi contro atti amministrativi, anche se essi sono stati contestati solo per l'illegittimità costituzionale della legge applicata [...]», ammette l'accesso sul presupposto che «[...] un'eventuale decisione di accoglimento non sarebbe idonea “*ad esaurire la tutela richiesta*”, in quanto il giudice amministrativo [remittente] dovrebbe poi comunque annullare [...] l'atto di proclamazione degli eletti [...]» e riassegnare i seggi: sent. 25 ottobre-21 dicembre 2018, n. 239,

verso territori concettuali che si riveleranno tutt'altro che corrispondenti alle fiduciose attese dei razionalizzatori, ha come riferimento sistemico l'esigenza, dichiarata dalla Corte, di eliminare le *zone franche* dal giudizio di legittimità costituzionale: programma che non può non essere condiviso da chi ritenga dover riaffermare il principio di legittimità costituzionale in tempi in cui da esso, per molti versi, la decisione politica si discosta.

Ma in proposito una precisazione concettuale è necessaria.

Corrisponde sicuramente alla funzione data alla Corte nel sistema costituzionale l'orientamento a prendere le armi della giustizia contro i casi di elusione impropria del controllo di legittimità sulla legge (e sugli atti a essa equiparati): e se le armi prendesse per tale cimento, la Corte stessa potrebbe uscire dalla posizione di *self-restraint*, che talvolta appunto *zona franca* produce<sup>43</sup>. Altra qualificazione va data invece agli ambiti che sono collocati – per disciplina costituzionale e legislativa ordinaria – oltre i confini della competenza della Corte: quelli non sono «zone franche» da riconquistare alla giurisdizione, ma aree dell'ordinamento precluse ad essa. Se la Corte volesse espandersi in quegli ambiti, lo farebbe decidendo essa stessa sui propri poteri, dilatandoli per determinazione autonoma.

Ora, l'incidentalità pone la legge elettorale per le Camere oltre quel confine. Attraendola nel suo sindacato, la Corte produce una rottura nel modello dell'accesso, per come questo è normativamente definito.

Dal che si potrebbero trarre, e sono state in effetti tratte, non ragioni di apprensione, ma solo conferma di un mutamento di funzione della giustizia costituzionale, ormai consumato: da garanzia dei valori affermati nel patto originario, in tensione con le sedi dell'indirizzo politico, a garanzia dei diritti fondamentali come fine ultimo<sup>44</sup>. Un mutamento di funzione che vedrebbe in tali diritti il fondamento stesso di legittimazione della Corte e del suo giudizio. E poiché l'incidentalità si rivela modo di accesso troppo ristretto per consentire il pieno dispiegarsi della tutela dei diritti fondamentali, di essa possono travalicarsi i confini, essendo la Corte, in forza di questa sua nuova legittimazione,

---

par. 2.2.1 delle motivazioni. Ma, nella specie, non essendovi a giudizio della Corte alcuna «zona franca», non si sente premere la necessità di forzare i confini della giurisdizione costituzionale.

<sup>43</sup> È il caso della – sempre – negata sindacabilità dei regolamenti parlamentari, da ultimo ribadita con la sent. 5 maggio-9 maggio 2014, n. 120, con cui, disperando la Corte di poter rendere giustizia attraverso il giudizio incidentale, suggerisce la via del conflitto di attribuzione.

<sup>44</sup> In tema, si vedano gli ampi riferimenti teorici di G. Repetto, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017, p. 325 ss.

in posizione di potersi sottrarre alle regole eteronome sul processo.

Non può non condividersi la necessità di una nuova ricostruzione del quadro ordinamentale in cui si colloca la Corte, tenendo in conto la maggiore complessità dei modi in cui possono garantirsi le ragioni del pluralismo di fronte alla drammatica caduta di responsabilità nelle sedi della rappresentanza politica. Talune di queste costruzioni si incentrano però sull'assunto della fine della democrazia dei partiti, con l'avvenuta «morte» di questi ultimi. Ma, a quanto è dato constatare, tali eventi non si sono prodotti, ché, se si fossero prodotti, sicuramente non sarebbero sfuggiti all'osservazione: essendo la democrazia, nell'esperienza storica della terza modernità, democrazia rappresentativa dei partiti, la fine di questi avrebbe condotto alla fine della democrazia *tout court*, e al passaggio a una non-democrazia, un evento troppo grande per essere oggetto di sfocamento<sup>45</sup>. E, anzi, l'eccesso di ruolo della Corte costituzionale, lungi dall'essere espressione di una *nuova democrazia*, innervata dal discorso sui diritti fondamentali, manifesta semmai la disfunzione della democrazia che conosciamo, e malauguratamente l'accentua (beninteso, con le migliori intenzioni).

Quanto poi all'interferenza nella forma di governo, la Corte, nella produzione della legge elettorale, non può che valersi dei propri strumenti, i quali non le consentono di dettare un testo in luogo di quello approvato dal Parlamento. Essa può, invece, secondo tecnica sperimentata, manipolare il testo della legge parlamentare con dichiarazioni di illegittimità parziale, facendo conseguire dal ritaglio il mutamento radicale del significato complessivo della legge.

Il risultato che ne consegue è piuttosto casuale. Il testo manipolato deve consistere in una normativa *applicabile*. Ma, per quanto ciò avvenga in astratto, talvolta con qualche aggiustamento (ritenuto) *marginale* dettato dalla Corte al legislatore politico, le disposizioni di risulta difficilmente potrebbero dar luogo a una tessitura armonica, non consentendo la tecnica del ritaglio mirato particolari *finenze*. Soprattutto, la legge che ne risulta è, quasi per sua natura, estranea al contesto partitico. È perciò inevitabile che da questo provenga una nuova legge elettorale, per impedire che sia messa in opera la normativa prodotta dalla Corte (e in effetti così è avvenuto nei due casi qui in discorso).

---

<sup>45</sup> Altra questione è quella di identificare strumenti idonei a integrare il circuito della rappresentanza, stimolandone il migliore funzionamento, strumenti anche di tipo giurisdizionale: ma tale discorso, come evidente, è interno alla logica della democrazia rappresentativa dei partiti

Ma, a sua volta, il legislatore politico, già per proprio conto spesso poco virtuoso, si vede indotto a soluzioni non efficienti, sospeso com'è tra la necessità di adeguarsi agli orientamenti della Corte, temendone un nuovo intervento (rotto ormai l'argine alla sindacabilità delle leggi elettorali) e la pulsione a eluderli, modellando la *sua* legge sulle esigenze contingenti degli attori partitici. Ne risultano – ne sono in effetti risultate – leggi di bassa qualità e tali da indurre elementi di forte disfunzionalità nella relazione fiduciaria. L'irruzione della Corte costituzionale nella struttura della forma di governo, e la bassa qualità della legge elettorale, causa di quell'irruzione ma anche conseguenza ultima di essa, ha coinciso con un nuovo mutamento profondo nel contesto partitico, paragonabile, per dimensione, a quello che si produsse all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso.

Assurgono al governo partiti personali di diverso tipo, che convivono con i partiti personali di governo di prima e seconda generazione, in questa fase messi in posizione di svantaggio competitivo.

I tratti connotativi di tali nuovi attori di governo (i partiti personali di terza generazione) sono precipuamente riconducibili alla categoria del *populismo*, per quanto sia nota la difficoltà, forse l'impossibilità, di dare del *populismo* una definizione scientifica conclusiva e accettata<sup>46</sup> e per quanto incerti siano sempre risultati i tentativi di ricondurre esperienze politiche concrete ai modelli teorici che si è ritenuto di poter proporre<sup>47</sup>. Nonostante tali difficoltà e incertezze, che hanno condotto, nella rigogliosa selva concettuale in cui il lemma si è intricato, a rinvenire «parsimoniosamente» una definizione di «populismo» come «mentalità»<sup>48</sup>, che sorregge esperienze politiche, tra loro diverse per tratti non secondari – il punto di osservazione rimane utile. Vi sono, infatti, connotazioni dei partiti ispirati a «mentalità populista», e «concezioni generali» di cui sono portatori<sup>49</sup>, che fanno

---

<sup>46</sup> M. Tarchi, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015, p. 19.

<sup>47</sup> Isaiah Berlin, in proposito, ha ascritto agli studiosi che si erano cimentati con la nozione di populismo il «complesso di Cenerentola»: esistendo una scarpa – la parola «populismo» – che si adatterà a un piede – un'esperienza di «populismo puro» esistente da qualche parte – il principe – lo studioso, a vario titolo, di fenomeni politici – è destinato a vagare senza fine tra esperienze che *quasi* corrispondono a quel modello, a trovare solo piedi che *quasi* entrano in quella scarpa. La formula «complesso di Cenerentola», che segnalava nel modo più efficace l'ambiguità del lemma in questione e una certa disutilità euristica dei concetti a esso fatti corrispondere, pronunciata nel corso di una conferenza presso la London School of Economics nel 1967, è riportata da J.B. Allcock, «*Populism*»: *A Brief Biography*, in *Sociology*, V, 3, 1971, p. 385; e più di recente, da M. Tarchi, *op. cit.*, p. 27.

<sup>48</sup> *Ivi*, p. 77.

<sup>49</sup> Non si ritiene in questo caso appropriato, anche perché spesso fonte di equivoci, il concetto di «ideologia». Tale lemma, e il concetto corrispondente, possono essere invece utilmente adoperati per designare un'altra connotazione di questi partiti, che si affianca alla «mentalità populista»: l'essere forze «antisistema», cioè rappresentare una «controideologia che rifiuta l'ideologia prevalente», sicché «la loro esistenza indica un

luce sulle modalità e sulle ragioni della loro azione come formanti della forma di governo: l'idea del popolo come entità indifferenziata, da unificare intorno a valori comuni appannati, e alla quale restituire il potere, tutto il potere, attraverso istituti di democrazia diretta<sup>50</sup>; la logica amico-nemico utilizzata contro le *élite* culturali e quello che è genericamente denominato *establishment* – i *vecchi partiti*, i poteri economici, i corpi intermedi –, rappresentati come il nemico, *moralmente* esecrabile, con cui non è possibile venire a compromessi<sup>51</sup>; il rifiuto della complessità, ritenuta escogitazione fuorviante dei gruppi dominanti, utile a conservare posizioni di privilegio, mentre per assumere decisioni di governo non occorrono alte conoscenze, ma è sufficiente l'esperienza comune; la chiusura del popolo entro i suoi confini, fisici, culturali, tradizionali, in quanto ogni alterità, messa in contatto con il popolo di cui si persegue la restituzione all'unità organica, è potenzialmente contaminante e dissolutiva.

#### 4. Mutamenti del formante partitico: partiti tradizionali e partiti personali.

Siffatta «mentalità» era già presente nei partiti personali di prima e seconda generazione, ma si dispiega nella misura più piena nei due nuovi partiti personali di terza generazione. Peraltro, a quella comune «mentalità», si affiancano anche rilevanti distinzioni: nella variante di essa che trova campo in ciascuna delle due forze; nel come e nel quando essa si è in ciascuna affermata; nel come viene adoperata quale strumento di controllo del consenso. Tutte diversità che incidono sulla funzionalità della forma di governo.

Il partito con più lunga storia è quello che trae la radice più lontana dal partito

---

massimo di distanza ideologica” (così G. Sartori, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano 1982, p. 83). I partiti italiani di «mentalità populista» della terza generazione dichiarano tale “antisistematicità ideologica” come rifiuto della democrazia esistente: cfr. G. Capocchia, *Anti-System Parties: A Conceptual Reassessment*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 1/2002, p. 24: “a party’s ideological antisystemness, on the other hand, consists in the incompatibility of its ideological referents, and therefore its political goals, with democracy”. In ciò si distinguono dai partiti di “mentalità populista” di prima e di seconda generazione, le cui retoriche, pur nelle non secondarie diversità, sono tuttavia accomunate dalla critica ai limiti della democrazia esistente, e dall’impegno programmatico a rivitalizzarla.

<sup>50</sup> Si tratta di un concetto non sovrapponibile, e anzi assai distante, da quello giuridico-costituzionale di popolo inteso come titolare della sovranità, esercitata nei modi della rappresentanza politica secondo principio di maggioranza, e limitato nei suoi poteri.

<sup>51</sup> Anche in ciò v’è estraneità al contesto costituzionale e alla logica stessa della Costituzione, la quale è invece sempre compromesso, originario tra le forze fondative e poi rinnovato nella composizione-competizione pluralista.



macroregionale, a insediamento pressoché esclusivamente settentrionale, un partito personale di prima generazione. Esso conosce una crisi significativa – anche per la forza dissolutiva delle iniziative giudiziarie intese a reprimere malversazioni e illeciti contabili consumati dal *leader* e dal gruppo di funzionari con lui in più stretto legame, oltre che per il fallimento dell’obiettivo di imprimere all’Italia un assetto *federale* per via di revisione costituzionale – giungendo alle soglie dell’irrelevanza nella competizione politica. Cambiato il *leader*, il partito si trasforma, piuttosto repentinamente, in partito di dimensione nazionale, abbandonando la strategia *federalista* e la retorica *secessionista*, e assumendo come dominanti i toni e le *issue* delle formazioni estremiste della destra radicale europea: sono presentati come *emergenze* alle quali fare argine i fenomeni migratori (soprattutto quando i migranti siano di fede islamica, e identificando islamismo e terrorismo) e la criminalità comune, della quale si assume la crescita oltre il tollerabile; si denuncia come lesivo di una sovranità da riconquistare e difendere il processo di integrazione europea, narrato come sotto il dominio delle burocrazie europee, sorde ai bisogni dei «popoli» degli Stati nazionali. Il nuovo *leader* accentua ulteriormente i tratti di concentrazione e unidimensionalità del potere, che avevano caratterizzato già in ampia misura, in altre stagioni, il partito personale di cui ha assunto il governo. E si rapporta, anche impiegando in modo particolarmente intenso la comunicazione in rete, in via molto diretta sia con i militanti del suo partito sia con gli elettori potenziali, nelle modalità tipiche del plebiscitarismo.

Tuttavia, in tale soggetto permane un nucleo *tradizionale* di organizzazione, intorno al gruppo dirigente di più antica appartenenza, nelle aree settentrionali del Paese, specie quando la *leadership* partitica coincida con la posizione di Presidente della Regione: si potrebbe parlare, per il grado di autonomia che li caratterizza, di partiti personali regionali. Si tratta di *leader* e di organizzazioni in forte rapporto con il contesto economico-produttivo, le ragioni del quale, nella captazione del consenso, valgono assai più della «mentalità» populista sulla quale fa leva il *leader* nazionale; e costituiscono un contropotere rilevante nei confronti di questo: sono un fattore di stabilità, al cospetto di *leadership* nazionali fluttuanti, la cui legittimazione plebiscitaria è assai mobile e sempre esposta alla rapida dissoluzione.

L’altro partito di mentalità populista, di più recente affermazione, è egualmente definibile come partito personale, ma ha un assetto molto diverso, nel quale sono del tutto assenti

nuclei territoriali fisicamente identificabili e partecipanti come tali: il *leader* è piuttosto lo snodo maggiore di una rete di connessioni telematiche governata da una struttura “di servizio”, non legittimata se non dall’investitura del *leader* medesimo (tale al tempo in cui l’investitura si compie), e interamente opaca, in quanto per proprio statuto non responsiva. Questa stessa struttura ha poteri di controllo e di orientamento dei gruppi parlamentari. Occorre, peraltro, considerare che la configurazione di tale partito si è mostrata, in notevole misura, allo stato fluido, esposta a revisioni non marginali, poiché esso ha inteso far coincidere il compimento del suo processo di istituzionalizzazione con l’ingresso nell’area di governo<sup>52</sup>. Alla luce di questa scelta di fondo debbono essere considerati il rifiuto di ogni alleanza attuale e la dichiarazione di volerne rifiutare per il futuro (cui ha fatto poi riscontro, all’opposto, l’accettazione di ogni alleanza consentisse il conseguimento della maggioranza numerica in Parlamento, senza distinzioni o preclusioni su base ideologica o di schieramento politico); il rifiuto di regole interne effettivamente conformative e dunque tali da vincolare i gruppi dirigenti e garantire gli iscritti (quando si è trattato di dotarsi di una normazione organizzativa, la si è denominata Non-Statuto, ma poi, all’atto dell’ingresso nel Governo, si è perseguito il più forte controllo normativo sui gruppi parlamentari, dando corso a severe misure disciplinari, e adombrando il superamento del divieto costituzionale di mandato imperativo); un sistema di reclutamento, attraverso procedure in internet, dei candidati per le varie sedi istituzionali, sistema facilmente manipolabile ad opera degli stessi aspiranti mediante il controllo di quote relativamente ristrette di partecipanti-internauti, e comunque esposto a esiti casuali (ma, giunti in vista di una competizione dalla quale sarebbe potuta scaturire la conquista di posizioni di governo – com’è poi in effetti avvenuto –, la scelta delle candidature è stata accentrata nel *Capo Politico*, com’è denominato in quella formazione il *leader*)<sup>53</sup>.

Si poteva ragionevolmente attendere, dunque, che il modello organizzativo cui ascrivere questo partito si rendesse visibile dopo un certo consolidamento dell’esperienza di governo. È, invece, accaduto che – in ragione degli esiti delle dinamiche competitive tra essi intercorrenti, e della percezione del possibile rimarchevole ridislocarsi del consenso – si è

---

<sup>52</sup> In coerenza con siffatto approccio – o almeno in coerenza fino a una certa fase di quel processo di istituzionalizzazione, dopo la quale la questione del nome è entrata nella pura narrazione del mito fondativo – la forza politica ha preferito, alla denominazione *partito*, quella di *movimento*.

<sup>53</sup> Fin dalle prime esperienze di “primarie *on-line*”, tenute in sede locale, era peraltro parso evidente che i risultati non graditi potevano essere cancellati, in perfetto arbitrio, dal *Capo Politico*: cfr. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, p. 211 ss.

prodotta la rottura della compresenza *contrattata* al governo dei richiamati partiti a mentalità populista: uno dei quali, impedendo l'interruzione anticipata della legislatura ed elezioni dall'esito per esso prevedibilmente infausto, è entrato a far parte di una diversa compagine fondata sull'alleanza con un partito collocato sul versante sinistro dello schieramento parlamentare. Quest'ultimo, a sua volta, aveva riacquisito (almeno provvisoriamente) i tratti di partito *tradizionale*, perdendo quelli di partito personale di *terza generazione*, in conseguenza della sconfitta del *leader* che ne aveva indotto e guidato la trasformazione (da questi eventi è poi derivata una scissione di tale partito "neo-tradizionale").

Si è così prodotta una crisi organizzativa e di *leadership* di quel partito, che rende oggi nebulosa la prospettiva del suo riassetto.

### 5. Permanenza e declino delle regole convenzionali.

Mutano, dunque, i formanti soggettivi della forma di governo: sul versante della determinazione della legge elettorale, con l'integrazione competitiva tra formante Corte costituzionale e formante partiti politici-Parlamento; sul versante della determinazione delle regole convenzionali, con i descritti esiti trasformativi nel sistema partitico. Così, nello scenario che si produce nella XVIII legislatura repubblicana, si riscontrano l'incertezza di alcune regole e l'assoluta mancanza di altre.

La partita istituzionale della formazione (e poi della permanenza in carica) del Governo Conte I si gioca sulle convenzioni, sull'assenza di esse, sull'opportunità di statuirne di nuove<sup>54</sup>.

Quanto alle regole in stato di incertezza, alcune si sono dissolte, poiché non compatibili con la natura personale-populista dei nuovi formanti partitici.

Tra queste, quella che prevedeva che l'incarico potesse essere conferito solo a una persona *eletta in Parlamento*, regola che si era estesa anche al caso dei cosiddetti Governi *tecnici* quando, nella più recente esperienza di questo tipo, il Presidente della Repubblica aveva nominato senatore a vita il Presidente del Consiglio incaricato, in modo da attrarlo

---

<sup>54</sup> Rivelatore, in questo senso, il comunicato del Presidente della Repubblica del 28 maggio 2018, che di talune di queste regole convenzionali compie la ricognizione.

nell'alveo parlamentare.

Altra regola travolta è quella secondo la quale, nella formazione del Governo, l'investitura rappresentativa si considera avvenuta con l'esaurimento della sequenza elettorale, e l'investitura fiduciaria del Governo, riferita ai ministri e al programma, avviene in rapporto esclusivo con il Parlamento. Tale regola si è dissolta quando il Presidente ha atteso che partiti *contrapposti alle elezioni* sottoponessero un *accordo di programma alle rispettive basi militanti*, cioè surrogassero il rapporto rappresentativo-elettorale con il *rispecchiamento* plebiscitario dei propri sostenitori.

Hanno invece resistito due regole convenzionali, sulle quali si è incentrata la possibile, residua, razionalizzazione del rapporto fiduciario.

La prima è quella per la quale il Presidente della Repubblica non può provocare la formazione di un Governo ostile alle forze parlamentari risultate prevalenti (per quanto in misura ristretta) alle elezioni, per creare in Parlamento dinamiche di disarticolazione degli schieramenti e ottenere il sostegno per una compagine a lui rispondente, o, in ultima istanza, per pervenire allo scioglimento anticipato delle Camere, affidando il procedimento elettorale a un siffatto Governo. Tale convenzione si deve ritenere salda, benché taluno tra gli osservatori ne abbia intravisto la possibile rottura laddove il Presidente della Repubblica ha adombrato la costituzione di un Governo «neutrale e di servizio» (comunicato del 7 maggio 2018) che avrebbe dovuto prendere decisioni incombenti non rinviabili e cessare a una *data certa* molto ravvicinata<sup>55</sup>. Vero è, infatti, che si sarebbe trattato di un'esperienza del tutto inedita, non corrispondente a tipi noti, e loro ibridazioni: *Governo tecnico* o *Governo del Presidente*, entrambi caratterizzati da relativa debolezza del contesto parlamentare, essendo le Camere ridotte al ruolo di dare l'investitura e di ratificare le decisioni del Governo, nel primo caso in ragione del profilo personale – competenza tecnica senza legittimazione elettorale – del Presidente del Consiglio e dei ministri; nel secondo per la preminenza del Presidente della Repubblica nella composizione personale del Governo, e, in congruenza con tale composizione, nel determinare gli obiettivi di programma. Ma il solo carattere *nuovo* di una tale esperienza non può fondare la tesi del superamento della convenzione in discorso, perché non si sarebbe data vita a un Governo investito della fiducia parlamentare in senso proprio, la quale è rapporto di «emanazione

---

<sup>55</sup> Ai componenti di questo ipotetico Esecutivo si chiedeva l'impegno a non candidarsi alle successive elezioni, in modo da non suscitare allarme nelle forze parlamentari circa sviluppi politici a esse avversi.

permanente», secondo l'insegnamento di Leopoldo Elia<sup>56</sup>, e non si può parlare di permanenza laddove vi sia una tal sorta di apoptosi dell'Esecutivo (questa sarebbe stata la *novità*), una tal sorta di Governo non destinato a governare<sup>57</sup>.

La seconda convenzione che resiste per l'insistito e non superabile richiamo a essa di uno dei suoi formanti soggettivi, è quella secondo cui al Presidente della Repubblica non è bensì consentita la compartecipazione alla scelta dei ministri a pari titolo con il Presidente del Consiglio (più esattamente, nella maggior parte dei casi: con i partiti che esercitano il potere sostanziale di designazione), ma è consentito impedire la nomina di un ministro, non solo quando vi sia una ragione ostativa personale (un impedimento giuridico o un'indegnità), ma anche quando rilevino esigenze diverse, di integrità del sistema dei valori costituzionali e di coerenza e adeguatezza a essi delle politiche costituzionali, per come egli li considera nella posizione di rappresentante e di garante dell'unità nazionale. Che in proposito si sia formata una solida convenzione non sembra dubitabile. Sono stati, invero, frequenti, nell'esperienza repubblicana, casi in cui il Presidente della Repubblica ha rifiutato la nomina di singoli ministri, ottenendo designazioni alternative. Lo narrano cronache coeve o anche molto successive ai fatti, sempre tenuti dagli attori istituzionali e partitici dietro una cortina più o meno fitta di riservatezza. Se, nel caso più recente, tale costume di discrezione è stato dismesso, è perché i partiti aspiranti a dar vita al Governo hanno ritenuto di disattendere la convenzione nel disaccordo dell'altro formante e, per farlo, hanno tentato di forzarne la volontà, qualificando, con la massima pubblicità, il suo comportamento come un abuso spinto oltre la soglia dell'eversione. Tuttavia, quando hanno compreso (piuttosto rapidamente, per vero, anche per la fermezza del formante soggettivo istituzionale, il Presidente della Repubblica) che la violazione della regola avrebbe comportato una sanzione a loro carico – il mancato conseguimento di un risultato: formare il Governo – si sono acconciati a osservarla.

Queste due regole convenzionali resistono, in un quadro complessivo di arretramento e rimodulazione derivante dalla trasformazione dei partiti: la prima perché non proviene dal contesto partitico; la seconda perché incrocia il contesto partitico ma è garantita dalla posizione preminente dell'attore istituzionale Presidente della Repubblica.

---

<sup>56</sup> L. Elia, (voce) *Governo*, cit., p. 642.

<sup>57</sup> «Sarebbe la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura si conclude senza neppure essere avviata. La prima volta che il voto popolare non viene utilizzato e non produce alcun effetto»: così il comunicato del 7 maggio 2018.

Si dissolve, invece, ogni regola convenzionale precipuamente ascrivibile al contesto partitico concernente l'identificazione delle forze da comprendere nel Governo, e, in connessione, la scelta della persona cui conferire l'incarico. È l'effetto della nuova legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165, della quale si è qui descritta la complessa vicenda formativa, dipanatasi tra Corte costituzionale e decisori politici.

La nuova legge, proporzionalistica nell'ispirazione di fondo<sup>58</sup>, anche per l'assenza di un premio di maggioranza in seggi, ha indotto le forze in competizione a puntare su un premio *occulto*, conseguibile al raggiungimento di una soglia stimata intorno al quaranta per cento. In vista di quest'obiettivo, esse (tutte tranne una, il partito che risulterà poi di maggioranza relativa, per impedimento mitopoietico) si sono indotte a costituire cartelli elettorali. Cartelli elettorali, non coalizioni. I cartelli elettorali hanno coesione programmatica debole; non sono costituiti in vista di un'alleanza di governo, ma solo per dare vantaggio da *massa critica* alla forza maggiore, e *veicolazione* organizzativa e trascinamento elettorale alle forze minori: nella specie, rapporto simbiotico occasionale, sul versante del centro-sinistra, tra il partito personale di seconda generazione e forze minori che, fuori cartello, non avrebbero ottenuto seggi, e forse neppure sarebbero riuscite ad assolvere agli adempimenti necessari a presentare le liste e le candidature; rapporto cleptoparassitario, sul versante del centro-destra, tra il partito personale di prima generazione e il partito personale a mentalità populista e – oramai – a vocazione nazionale, dunque orientato programmaticamente a erodere del primo la base di consenso. Svolte le elezioni – anche in ragione degli esiti disfunzionali della nuova legge elettorale, non essendo nessun competitore, cartello o forza singola, riuscito a conseguire la maggioranza assoluta dei seggi nelle due Camere – ogni partito è andato per suo conto, e si è assistito al rimescolamento governativo tra forze appartenute a cartelli contrapposti, com'era nelle premesse.

Ne risulta la bassa efficienza della relazione fiduciaria, dunque la disfunzionalità strutturale della forma di governo, essendosi dissolta la regola convenzionale razionalizzatrice che identificava e delimitava il campo della coalizione al governo. Essa vincolava il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico, in prima istanza, al capo della coalizione vincente (o almeno non sconfitta: come pure è avvenuto). Ma poiché non ci sono coalizioni prefigurate da alleanze elettorali, ma solo cartelli, l'appartenenza ai quali è stata dismessa

---

<sup>58</sup> La legge prevede l'attribuzione del sessantatré per cento di seggi sul canale proporzionale, incluso il due per cento riservato agli elettori italiani residenti all'estero, e del trentasette per cento sul canale maggioritario.

subito dopo il voto, la regola convenzionale ha perso il suo oggetto.

E, invero, innanzi al Presidente della Repubblica si sono prospettate, guardando al contesto partitico, due soluzioni pressoché equivalenti quanto a consistenza della base parlamentare. La scelta tra le opzioni disponibili non è avvenuta in forza di una regola convenzionale di identificazione e delimitazione, ma in ragione degli orientamenti contingenti degli attori partitici. Contingenti e, dunque, reversibili, come l'esperienza si è rapidamente incaricata di mostrare, quando – come si rilevava – a un primo governo fondato sulla compresenza contrattata dei due partiti a mentalità populista è seguito, perdurando la legislatura, un nuovo Governo sostenuto da uno soltanto di essi e dal partito *neo-tradizionale*, in precedenza relegato all'opposizione, mentre non è mutata la persona del Presidente del Consiglio.

Ne discende un assetto di governo per sua natura instabile, restando le combinazioni parlamentari tutte equivalenti, e tutte praticabili in alternativa nel corso della legislatura.

Questo dato – instabilità e disfunzionalità della forma di Governo – resta fermo, come derivante dal vuoto normativo-convenzionale, anche innanzi ai tentativi di razionalizzazione *per altra via*. L'altra via è stata la stipula di un contratto di diritto privato tra i partiti dell'aggregazione governativa (il *Contratto per il Governo del cambiamento*).

Lo schema è questo: due soggetti partitici non possono dare vita a una coalizione in senso proprio saldata da un programma politico (così dichiarano: ma le esigenze comunicative degli attori partitici non debbono fuorviare le categorie analitiche), contraggono, come soggetti di diritto privato (tali sono i partiti per il diritto civile; altra questione – del tutto ignorata o comunque pretermessa dai *contraenti* – è che essi hanno una funzione definita dall'art. 49 Cost.), attraverso i loro legali rappresentanti, obblighi reciproci in vista dell'attività di governo. I contenuti negoziali vengono trasfusi tal quali nel programma di governo, cioè composti in indirizzo politico, in fini da perseguire e in strumenti per conseguirli. Dunque, l'azione di governo dovrebbe ritenersi vincolata dal negozio privatistico. Ma valga osservare che non è ben chiaro – il *Contratto* tace in proposito – quali sarebbero le sanzioni in caso di inosservanza da parte dei contraenti, e in presenza di quali circostanze si potrebbe ritenere consumato l'inadempimento<sup>59</sup>.

Il mutamento di contesto – dal privato al pubblico-costituzionale, dallo studio notarile alle

---

<sup>59</sup> È peraltro molto difficile immaginare quale tipo di sanzioni si potrebbero escogitare, per la natura indefinita di uno strumento privatistico che intenda produrre obblighi politici.

aule parlamentari – pone quei contenuti, benché coincidenti, in una rete di relazioni, e in un quadro di attività, di vincoli e di sanzioni, del tutto incomunicanti con gli omologhi privatistico-contrattuali. Né la circostanza che il Presidente del Consiglio abbia fatto richiamo ai contenuti del contratto nel corso delle dichiarazioni programmatiche assume alcuna utilità giuridica: nel rapporto Governo-Parlamento, i contenuti del programma assumono rilevanza in quanto, e solo in quanto, presentati in tale atto, approvato dalla maggioranza con la concessione della fiducia, quale che sia la provenienza e l'attività politica preparatoria. Dunque, le dinamiche che si produrranno nella relazione Governo-Parlamento, il temperamento delle posizioni, la prevalenza di alcune istanze e la pretermissione di altre, la regolazione del conflitto, tutto avverrà nel quadro del programma presentato alle Camere. E la sanzione per l'inosservanza (ammesso che il programma, per la genericità che lo caratterizza lasci riconoscere casi di inadempimento, e che la maggioranza voglia denunciarli), la crisi di governo, si genererà all'interno del contesto parlamentare, non certo nell'ambito della relazione privatistica del *Contratto*. Neppure la circostanza che questo sia stato sottoposto all'approvazione dei gruppi parlamentari assume rilevanza giuridica: si tratta di una forma di adesione politica su richiesta, ottenuta senza ammettere gli aderenti a concorrere a determinare i contenuti, e di un *impegno d'onore*, la cui sorte è affidata alle oscillazioni individuali e collettive nelle consuete dinamiche in atto nelle Camere.

La denominazione *Contratto* è di certo evocativa: fa pensare a impegni dettagliati e puntuali, a clausole stringenti, ad acribie notarili. Ed è appunto questa l'immagine che i partiti contraenti hanno inteso proiettare della loro opera di mediazione e di composizione, pur nella diversità dell'insediamento elettorale e degli obiettivi generali da ciascuno perseguiti (e, si potrebbe aggiungere, nella serrata competizione cui li conduce inevitabilmente la comune natura di partiti personali ispirati a mentalità populista), e assumendo dichiaratamente di non poter concludere, in ragione di tali irriducibili diversità, un vero e proprio accordo politico: *solo* un *Contratto*, dunque, cioè un atto molto conformativo e limitato a quelle *issue* che consentono soluzioni conciliabili.

Ma, in realtà, il testo è fatto di formule generali, di compromessi puramente verbali, e anche quando vengono adoperati lemmi tratti dal linguaggio della scienza delle finanze e della sociologia – quali *flat tax* e *reddito di cittadinanza* – la lettura delle scarse specificazioni a essi riferite ne rivela un impiego atecnico, mettendo in luce un quadro concettuale incerto



e indistinto.

Sotto il profilo programmatico, il Governo costituito nel vuoto convenzionale non presenta tratti peculiari, se non una genericità maggiore del consueto. Anche la previsione di un Comitato di conciliazione, preposto a dirimere le controversie interpretative delle clausole del *Contratto* o a integrarne i contenuti nel corso del tempo al cospetto di situazioni non previste, non sembra innovazione di rilievo. Un tale organismo obbedisce a logica contrattuale privatistica. Ma, una volta traslato il contenuto del *Contratto* nel programma di governo, con le descritte implicazioni di contesto, le tensioni interne all'Esecutivo saranno risolte lungo la linea di continuità partiti-gruppi parlamentari, sotto il dominio delle *leadership* personali. Di un Comitato di conciliazione non vi sarà alcun bisogno, se non come un'altra sede di ratifica, in cui agire sotto dettatura, quando a ciò conducano esigenze comunicative.

L'assenza di regole convenzionali sulla identificazione e delimitazione delle coalizioni ha condotto – nella fase del *Contratto* – a un mutamento profondo della posizione del Presidente del Consiglio nel Governo.

Invero, le convenzioni con quell'oggetto si incentravano sui vincoli a carico del Presidente della Repubblica quanto alla scelta della persona da incardinare in tale funzione, scelta che doveva essere congruente con la coalizione da costituire. Ora, se non vi è più coalizione, ma compresenza nel Governo di due partiti personali disomogenei e in competizione permanente, il vertice dell'Esecutivo diviene un *consolato*, da monocratico qual era: a capo dell'Esecutivo sono, a pari titolo, i *leader* dei due partiti, non un soggetto *terzo*, e i *leader* assumono significativamente la posizione gemellare di Vicepresidenti del Consiglio. Il Presidente del Consiglio – il cui peso è risultato sempre variabile nella vicenda repubblicana, in ragione dei variabili connotati del contesto partitico, senza poter mai essere stabilmente qualificato, neppure con la sia pur poco connotativa locuzione *primus inter pares* – assume adesso ruolo minore come mai per l'innanzi. Egli è un esecutore in senso stretto dei dettami del consolato (formalmente) vicepresidenziale, con funzioni talvolta di *facilitatore* delle mediazioni tra le due componenti della diarchia. Assume altresì, quando premono le circostanze, la posizione di terminale di traslazioni di responsabilità, allorché il Governo sia chiamato ad assumere decisioni necessarie, ma tali da non potere essere comprese nel rapporto di *rispecchiamento* con il *popolo* tenuto dai *leader*. L'assetto del sistema riecheggia, in certa misura, quanto avviene in Francia nel rapporto tra Primo

Ministro e Presidente della Repubblica, da considerare capo effettivo dell'Esecutivo, specie dopo che i casi di *cohabitation*, cioè di dislocazione bicefala del potere per il diverso orientamento o anche il diverso colore politico delle persone rispettivamente incardinate nei due organi, sono divenuti difficili a verificarsi, grazie alla riduzione a cinque anni della durata della carica presidenziale, parificata a quella parlamentare, e alla sostanziale simultaneità dell'elezione in essa con le elezioni all'Assemblea Nazionale<sup>60</sup>. Anche lì il Primo Ministro è destinato – oltre la lettera della Costituzione e in forza di regole convenzionali – a fare da scudo al vero detentore del potere di governo, nei momenti di crisi istituzionale o di lacerazione politica. Ma lì la forma di governo è a componenti presidenziali e parlamentari, e un assetto quale quello descritto è congruente con i tratti di fondo di essa; in Italia, l'adozione di analogo modulo politico-organizzativo potrà risultare soltanto da una distorsione della forma di governo che resta parlamentare: in cui dunque i *Consoli* non sono direttamente eletti in quella carica, *intermediata* dalla fiducia parlamentare, e non sono di conseguenza dotati di quel sovrappiù di legittimazione che invece caratterizza il Presidente della Repubblica francese.

Esaurita ora la fase del *Contratto*, cessato il *Consolato*, e tornata la strumentazione regolativa anche al *nomen* Programma di governo, la figura del Presidente del Consiglio potrebbe sembrare di nuovo nella posizione – di variabile peso – che lo ha, in prevalenza, a lungo connotato nella vicenda repubblicana. Anzi, la restituzione mediatica tende ad accreditare l'idea di un suo rimarchevole, inedito rilievo, in funzione baricentrica tra gli alleati della coalizione di governo, che gli affidano la difficile mediazione delle loro posizioni su temi dirimenti. Ma, guardando oltre le apparenze, al Presidente del Consiglio va, al più, riconosciuto un ruolo di *facilitatore procedurale* del confronto, mentre la soluzione delle controversie sull'indirizzo politico spetta alle forze della coalizione – tra le quali le due maggiori, sia pure per cause e in forme diverse, rimaste prive di un centro personalizzato di comando – e delle soluzioni escogitate egli è il dichiaratore. L'assetto di governo appare, allo stato, improntato a una sorta di nuova *direzione plurima*, frammentata e messa in permanenza alla prova di difficili mediazioni. A questo stato delle cose, in caso di fallimento di mediazioni di particolare rilievo, e innanzi alla necessità di conservare in vita la legislatura nell'attesa che si consumi il consenso per il *leader* del partito personale

---

<sup>60</sup> Tale simultaneità è stata ottenuta con la proroga del collegio in carica nel 2001, stabilita con la legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 e la legge organica n. 2001-419 del 16 maggio 2001.

di opposizione, può essere risolutiva una crisi di governo che abbia esito nella sostituzione del Presidente del Consiglio, di nuovo fatto terminale di traslazioni di responsabilità.

Conclusivamente: alla lacerazione del tessuto convenzionale ha fatto riscontro il tentativo di introdurre un nuovo tipo di regole sulla identificazione e delimitazione delle coalizioni e sul loro funzionamento. Tentativo che non sembra riuscito, accrescendo instabilità e disfunzionalità della relazione fiduciaria.

## 6. Disfunzioni della forma di governo e sorte della forma di Stato.

Chi voglia disegnare i tratti della forma di governo italiana, anche nei suoi più recenti sviluppi, con la strumentazione adatta allo scopo, deve constatare che il riferimento al sistema dei partiti e al veicolo attraverso il quale i fatti in esso verificati assumono *immediata rilevanza giuridica* – le convenzioni costituzionali – risulta ancora irrinunciabile, e consente di vedere il mondo com'è e non come si potrebbe presumere sia sulla base di letture dell'art. 92 ss. Cost. destinate a essere in astratto tutte plausibili, ma di fatto puramente ipotetiche, poiché esse non contemplano il dato della processualità della messa in opera di queste norme, *a fattispecie aperta e a formazione progressiva*. E, non contemplandolo, incorrono in un vizio di metodo che sfoca la visione dei fenomeni. Sicché ogni piega del reale che, nella loro ristrettezza, quelle visioni non riescono a contenere diviene *anomalia, deviazione* da un modello astratto, che tuttavia continua a essere assunto come paradigma di legalità costituzionale, quando invece è ordinario dinamismo normativo: l'innovazione non è certo rottura; e l'osservazione di essa non autorizza a tenere l'aritmetica delle Repubbliche (da poco saremmo giunti almeno alla terza), come se ogni volta si fosse innanzi a una frattura nello svolgimento della storia.

E quando infine una vera cesura si produce, si rischia di non riconoscerla come tale.

Ora questa cesura è appunto innanzi allo sguardo dell'osservatore costituzionale, poiché, dissolte alcune regole convenzionali cardine, cioè necessarie a orientare le dinamiche della forma di governo e a regolarne la struttura, i partiti, dominatori della formazione di questo tipo di regole fin dalla fondazione della Repubblica, ne hanno perso il controllo (o lo hanno dismesso). Ne è risultato massimamente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica, che, libero da alcuni dei vincoli maggiori ordinariamente provenienti dal

contesto partitico, si trova a stabilire di volta in volta, autonomamente, il criterio delle proprie decisioni, fino a dominare – esso, non più i partiti – la formazione di regole convenzionali, del tutto nuove o risultanti dal rimaneggiamento o adattamento di regole precedenti.

Quel che più rileva dal punto di vista sistemico, l'arretramento dei partiti dalla regolazione convenzionale della forma di governo avviene assecondando un sentimento di estraneità alla Costituzione, che è la faccia istituzionale della *mentalità populista*: in numerose circostanze i governanti dell'ultima leva mostrano una certa indifferenza per una definizione rigorosa delle categorie del costituzionalismo – popolo, sovranità, da ultimo anche territorio – o di confonderne il senso. E il rapporto con gli organi costituzionali è anch'esso posto nella logica amico-nemico, che è logica orientata al dominio, essendo nemico, nelle istituzioni, chiunque ostacoli l'obiettivo, amico chi lo asseconda: regole predefinite sono perciò superflue, anzi sono d'impaccio, tutto essendo affidato a un gioco competitivo che guarda al singolo fatto presente, alla puntuale vittoria o sconfitta riferita a esso. Ecco perché rischia di farsi concreta la possibilità di un disallineamento della forma di governo dalla forma di Stato, con effetti di indebolimento e di restrizione della democrazia.

**Abstract:** Il contributo analizza i principali tratti evolutivi della forma di governo italiana, per come rimodellata, negli sviluppi più recenti, dai suoi diversi *formanti*. Dissoltesi alcune essenziali regole convenzionali (regole di cui il lavoro offre un'attenta ricostruzione dommatica), che avevano orientato le relazioni tra organi costituzionali per lunghe fasi dell'esperienza democratica, i partiti, dominatori della formazione di questo tipo di regole fin dalla fondazione della Repubblica, non sembrano averne ancora recuperato il pieno controllo. Ne è risultato potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica, che, libero da alcuni dei vincoli provenienti dal contesto partitico; sulla scena compare inoltre un *formante* inedito: la Corte costituzionale, che ridefinisce, con le sue pronunce, alcuni dei tratti essenziali delle regole elettorali.

**Abstract:** The contribution analyzes the main evolutionary traits of the Italian form of government, as reshaped, in the most recent developments, by its different forms. Having

dissolved some essential conventional rules (rules of which the work offers a careful reconstruction), which had oriented the relations between constitutional bodies for long phases of the democratic experience, the parties, dominators of the formation of this type of rules since the foundation of the Republic, do not seem to have yet regained full control. As a result, the role of the President of the Republic has been strengthened, free from some of the constraints coming from the party context; on the scene also appears an unprecedented formant: the Constitutional Court, which redefines, with its pronouncements, some of the essential features of the electoral rules.

**Parole chiave:** forma di governo – partiti politici – Presidente della Repubblica – convenzioni.

**Key words:** form of government – politic parties – President of the Republic – conventions.