

## MUTAMENTI DELLA FORMA DI GOVERNO E CRISI DELLA «COERENZA». LE «APORIE» DELL'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO\*

di Daniele Vitale\*\*

315

**Sommario.** 1. Le fascinazioni della «ingegneria costituzionale». – 2. La coerenza come «parametro logico-valutativo». – 3. La «formula premierale» tra storia e teoria del parlamentarismo. – 4. La «tipizzazione costituzionale» della forma di governo repubblicana. – 5. Le «aporie» nel procedimento di legittimazione del Governo. – 6. Le «cesure del premierato».

**1. Le fascinazioni della «ingegneria costituzionale».** La lettura del dato quantitativo sulla frequenza nell'uso della funzione di revisione fotografa l'esistenza di una «costante» sottesa ai processi istituzionali che hanno condotto nella storia della Repubblica alla modificazione degli enunciati costituzionali, rendendo evidente la «teleologia» delle varie riforme portate ad attuazione come i loro contenuti siano stati contraddistinti dalla percezione identificante una presunta «differenziabilità qualitativa» tra le disposizioni del Testo fondamentale<sup>1</sup>.

\* *Sottoposto a referendum.*

\*\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

<sup>1</sup> Al momento attuale si contano cinquanta leggi costituzionali palesando le nomenclature normative adoperate dal legislatore, come osservato da T. Groppi, *Art. 138 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 2735 ss., il mancato rispetto della disposizione in esame in cui è formulata la distinzione tra la fattispecie delle «leggi di revisione» e le «altre leggi costituzionali», differenza questa che, come condivisibilmente suggerito da autorevole dottrina – *ex multis*, L. Paladini, *Le fonti del diritto*, Bologna, 1993, 167-168 – non sarebbe solo di carattere testuale, bensì implicita nella stessa nozione di rigidità. In particolare, la legge di revisione sarebbe da identificarsi nella manifestazione della funzione (costituita) che consente di apportare modifiche espresse al Testo fondamentale, la legge costituzionale sarebbe, invece, quel particolare atto che il Parlamento può adottare con il procedimento *ex art. 138 Cost.* o per integrare le ipotesi normative che la Costituzione impone come necessitanti di regolazione imposta con tal tipo legislativo – come nel caso delle leggi di modifica degli Statuti regionali speciali – o deliberati discrezionalmente per rafforzare la regolazione di talune materie. In ogni caso può rilevarsi che dalla summenzionata cifra è possibile enucleare circa venti modifiche testuali espresse riguardanti o «disposizioni organizzative dei pubblici poteri» (regime dei reati ministeriali, numero dei parlamentari, concessione di amnistia o indulto *ex art. 79 Cost.* e, pure nelle sue peculiarità, la riforma del Titolo V) o enunciati di «principi in materia di attività» di organi (introduzione dei principi del «giusto processo», «pareggio di bilancio» e di «insularità») o «profili organizzativi di posizioni soggettive» (istituzione della circoscrizione elettorale per i residenti all'estero, estensione dell'elettorato attivo per il Senato, riconoscimento della «parità di accesso tra uomini e donne alle cariche pubbliche») ovvero la «specificazione delle forme di tutela» dei diritti costituzionali (generalizzazione del divieto di pena di morte e, in assenza di riscrittura dell'art. 10 Cost., inapplicabilità a delitti di genocidio del divieto di estradizione per reati politici). Fattispecie aliene a tale «regolarità» sono date dalle leggi cost. nn. 1/2022 e 1/2023, quest'ultima avente, come si dirà, una limitata *vis* innovativa, a differenza della prima avente a contenuto l'aggiunta di un comma all'art. 9 Cost., disposizione riconosciuta, consideratane la posizione, come «principio fondamentale». Oggetto di notazioni dottrinali discordanti, avendo derogato a un tradizionale limite alla revisione, a parere di chi scrive,

Segnatamente, quei precipitati logico-giuridici discendenti dalla necessità di «discriminare tra parte e parti del Testo costituzionale per accertare quale possa esser sottoposta per la sua modificazione al procedimento speciale»<sup>2</sup> appaiono dispiegati secondo la palese direzione politico-operativa sottendente la postulata contrapposizione tra la «costituzione dei diritti», soggetta a riforme – in apparenza – superficiali, e la «costituzione dei poteri», quest'ultima, invece, oggetto di proteiformi attivazioni, concluse o tentate, del «potere di revisione»<sup>3</sup>.

Le cause di questa praticata distinzione paiono molteplici e tra loro intrecciate, essendo esse ricollegabili alla tradizionale esegesi storico-politica del «Patto costituzionale»<sup>4</sup>, alle letture evolutive del divieto alla «revisione della forma repubblicana»<sup>5</sup> nonché alla costruzione dei «limiti al processo integrativo europeo»<sup>6</sup>, fattori assunti nelle esigue e «criptiche» pronunce della Corte costituzionale sul perimetro dei limiti al potere di revisione nelle quali ha trovato seguito l'assioma dell'immutabilità di un «nucleo costituzionale»<sup>7</sup>, aprendo tacitamente alla

tale operazione non si è tradotta in una reale rottura costituzionale, rappresentando essa un'anomala revisione-bilancio della stratificata normazione in materia di tutela ambientale che pur al netto delle importanti innovazioni testuali non ha – né avrebbe potuto – mutare lo *status* dei «principi supremi». Sul tema, *amplius*, G. Marchetti, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello*, Torino, 2024, 89 ss.

<sup>2</sup> C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998 (1940), 5. A fronte delle prefate cifre numeriche che appaiono alquanto limitate, deve registrarsi come molteplici incisioni *lato sensu* della «organizzazione» dell'Ordinamento repubblicano siano discese, in via principale, dallo svolgimento della legislazione elettorale. L'introduzione a più riprese di sistemi maggioritari nell'ultimo trentennio, difatti, a fronte della permanenza testuale delle disposizioni, ha condotto ai mutamenti nel «funzionamento» della forma di governo, palesandosi in questo fenomeno – al netto di possibili profili di rottura dell'ordine, anzitutto, assiologico della Carta – quel nesso imprescindibile tra dato normativo e sistema politico che, come meglio si porrà in rilievo, la dottrina, sulla scorta della nota e tradizionale opinione di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 631 ss., afferma rappresentare elemento «condizionante» se non già «costitutivo» dell'assetto costituzionale.

<sup>3</sup> Sugli effetti di ordine interpretativo-attuativo di questa suddivisione che corrisponde parzialmente alla stessa ri-partizione costituzionale, *amplius*, R. Guastini, *Lezioni sul linguaggio giuridico*, Torino, 1985, 121-123.

<sup>4</sup> In particolare, secondo la ricostruzione prevalente ripresa, *ex plurimis*, da G. Amato, *Il PSI e la riforma delle Istituzioni*, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *La "grande riforma" di Craxi*, Venezia, 2010, 39 ss., nella formulazione delle disposizioni sui diritti è rinvenibile la «convergenza ideologica» delle forze operanti dentro la Costituente, tendenzialmente definitiva e volta a dare una forma stabile al nuovo ordinamento. Al contrario, gli enunciati organizzativi sarebbero informati dal timore di queste forze per il riavvento dell'autoritarismo, risultando «compromesso iper-garantista», riscrivibile al venir meno delle condizioni di pericolo democratico.

<sup>5</sup> Segnatamente, se come ben compendiato da M. Luciani, *La revisione costituzionale in Italia*, in *La révision de la Constitution*, Paris, 1993, 132-133, originariamente l'art. 139 esplicitava soltanto il divieto di ripristinare il regime monarchico, come prefigurato dalla discussione in Assemblea del 3 dicembre 1947, la seguente e ancora attuale ermeneusi della dottrina ha allargato le maglie della «intangibilità del principio repubblicano», superandone la natura di limite negativo e identificando in esso la «parte costitutiva della forma di Stato [...] che imprime una particolare fisionomia del voluto Stato con ricadute sulla struttura delle forze politiche» come affermato da C. Mortati, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 50-51. Questa interpretazione sulla convergenza della forma democratica con la forma repubblicana ha condotto alla «lettura per principi» degli asseriti limiti alla funzione di revisione costituzionale, estendendone l'area di attivazione a molteplici materie ed enunciati del Testo fondamentale di guisa che il primigenio divieto di cui all'art. 139 Cost., come posto in rilievo da P. Barile, U. De Siervo, *Revisione della Costituzione*, in *Nov. Dig. It.*, Torino, 1968, 19-20, potrebbe ben spiegarsi «non come la difesa dell'istituto repubblicano in sé», ma come «l'espressione del principio istituzionale più omogeneo al principio democratico che informa la Carta».

<sup>6</sup> Si pensi al riguardo alle molteplici conseguenze normative e politiche della accettazione della primazia del diritto euro-unitario, anche sulle norme costituzionali, da parte del Giudice delle leggi, come statuito *ex multis* in Corte cost., sent. 183/1973 secondo cui gli organi europei «non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale potendo emanare nell'ambito del proprio ordinamento disposizioni di differente contenuto le quali, però, debbono rispettare i principi fondamentali del sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona». Sugli ultronei effetti di questa irruzione del «formante europeo» nel contesto interno, *amplius*, I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 331 ss.

<sup>7</sup> Secondo quella suggestiva e, oramai, ampiamente diffusa immagine proposta da A. Pizzorusso, *Commento dell'art. 139 Cost.*, in A. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 743 ss.

riformabilità di tutte le altre disposizioni fondamentali, *sub condizione* dell'iter aggravato. La stessa paradigmatica sentenza n. 1146/1988 in cui l'esistenza – in assenza di più puntuali riferimenti sul numero e sulla materialità – dei «principi supremi» è stata riconosciuta come limite alla revisione<sup>8</sup>, esemplifica plasticamente questa tendenza a recepire e affermare con significati eterogenei la nozione di «superiorità della Costituzione»<sup>9</sup>, atto che ben potrebbe, adoperando una utile categoria ermeneutica, alternativamente definirsi essere «supremo» o soltanto «rigido»<sup>10</sup>. Non è questa la sede per una disamina della tesi sulla «frazionabilità» della *vis* assiologica e giuridica della Costituzione, apparendo ed essendo primariamente, a parere di chi scrive, tale concettualizzazione una «coordinata ermeneutica» solo dell'azione politica visibile nelle summenzionate cifre quantitative della revisione nonché il precipitato ormai acquisito nella cultura partitica che non si rapporta al Testo fondamentale come alla «norma suprema» del sistema, ma a un «atto-funzione» nella sua legittima «disponibilità»<sup>11</sup>. L'appreso acquisto delle forze politiche al proprio patrimonio disponibile delle disposizioni

<sup>8</sup> Come noto, nel nucleo della storica pronuncia il Giudice delle leggi ha statuito che «La Costituzione contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure dalle leggi di revisione o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la Costituzione medesima esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, come la forma repubblicana, quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione, appartengono all'essenza dei «valori supremi sui quali si fonda la Costituzione» [...] questa Corte è competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione anche nei confronti dei «principi supremi» dell'ordinamento. Se così non fosse si porrebbe l'assurdo di considerare come difettoso o non effettivo il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione in relazione alle sue norme di più elevato valore». Come rimarcato da G. Silvestri, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 906, la sentenza si innesta in un più articolato filone giurisprudenziale avente l'obiettivo di regolare l'integrazione da parte dei fatti (or) esterni alla Repubblica, non tanto per quanto concerne l'assetto delle sue fonti normative o l'ampiezza del sindacato di costituzionalità, quanto «in relazione all'essenza stessa dell'ordinamento interno».

<sup>9</sup> Sulle eterogenee concettualizzazioni della locuzione *de qua* e sulle «funzioni essenziali» di una costituzione, a titolo rappresentativo, C. Mortati, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1977, 216 ss.

<sup>10</sup> La distinzione in parola è ripresa da L. Prieto Sanchis, *Supremacía, rigidez y garantía de la constitución*, in Id., *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, 2008, Madrid, *passim*, il quale evidenzia una differenza concettuale tra la «supremazia» come capacità di una costituzione di imporsi sulle funzioni che essa disciplina e la «rigidità» come caratteristica indicante che una costituzione può modificarsi con procedimento aggravato. La scissione di questi caratteri di guisa che la rigidità non sia considerabile la «causa prima» della supremazia palesa convergenze con la teoria di A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, 9 ss., potendosi sul punto rilevare, a partire dalla lettura dei menzionati dati, per la «costituzione dei diritti» un tendenziale mantenimento del carattere di supremazia, figurato nell'assenza di reali revisioni, prevalendo, di converso, per le norme della «costituzione dei poteri» la percezione della loro (mera) rigidità.

<sup>11</sup> A proposito di una recente tendenza delle forze politiche a intendere come disponibile anche la Parte I della Carta si tenga presente l'aggiunta di un nuovo comma all'art. 33 Cost. in cui è riconosciuto il «valore sociale educativo e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva» con la menzionata l. cost. n. 1/2023. A parere di chi scrive, l'uso del potere di revisione nel caso *de quo* per dare riconoscimento testuale a un bene di cui non è mai stata posta in dubbio l'esistenza, l'utilità o la protezione – invero, già oggetto di un'articolata normazione di rango primario – esplicita una tendenza alla perdita di grado nella loro «supremazia» anche per le disposizioni non organizzative, reputate aperte alla modifica – quasi fossero un catechismo civile – a patto che la loro riscrittura si ancori valori reputati positivi, anche in assenza di una reale novazione contenutistica. Valutata nei suoi profili materiali, la legge cost. n. 1/2023 pare così, solo in parte, sussumibile all'interno della categoria, terminologicamente coniata da G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 1189, di «revisione-bilancio» con cui si indica quel tipo di modifiche del Testo fondamentale approvate «in assenza di progettualità e con la materiale funzione di ratifica e accettazione di un fatto compiuto [...] per dare una veste e una sanzione formale ad una trasformazione del tessuto costituzionale determinata da fonti normative sub-costituzionali o da fatti consuetudinari sostanzialmente derogatori». Difatti, stante l'esistenza di un valore già riconosciuto nel proprio ampio spiegarsi nel sistema giuridico e in pieno accordo con la Costituzione, nel caso della menzionata revisione a mancare è, giustappunto, l'evento della «deroga permanente *ab externo*», rendendo tale acclamata riforma un pericoloso precedente e monumento alla disponibilità, oggi quasi integrale, del Testo fondamentale.

fondamentali non appartenenti al (ristretto) nucleo essenziale è descritto nei propri estremi e logici effetti nel fenomeno delle «riforme organiche», i.e. da quelle periodiche attivazioni della funzione di revisione *ex art.* 138 che propongono di operare non la «manutenzione del Testo»<sup>12</sup>, ma di variarne il suo contenuto in senso «qualitativo-dimensionale»<sup>13</sup>. In disparte la pur importante questione sulla (in)ammissibilità di tale *genus* di revisioni con riferimento ai «limiti modali» del referendum costituzionale<sup>14</sup>, già una sommaria lettura del contesto da cui hanno origine i diversi progetti di riforma presentanti questo carattere di «organicità»<sup>15</sup> rivela, di fianco e in conseguenza dell'accettazione trasversale nelle registrate forme di quel fenomeno della «banalizzazione costituzionale»<sup>16</sup>, l'ampio diffondersi di un atteggiamento di critica e rifiuto da parte delle forze politiche della forma di governo «parlamentare»<sup>17</sup>. La «guerra trentennale»<sup>18</sup> degli attori partitici contro la formula costituzionale-parlamentare

<sup>12</sup> L'attenta definizione di F. Palermo, *La manutenzione costituzionale: alla ricerca di una funzione*, in Id., *La "manutenzione" costituzionale*, Padova, 2007, 8, sulla manutenzione come risposta alla «esigenza di adeguare una costituzione che inizia a funzionare come documento che supera lo spazio di una generazione» registra in senso fedele quale sia stata l'intenzione originaria del Costituente circa la direzione funzionale del «costituito potere di revisione». Invero, deve tenersi sul punto in debita considerazione come l'Assemblea avesse discusso e rigettato la previsione, come suggerito da Mortati, di disciplinare un ulteriore e più rigido procedimento per operare «le riforme di importanza fondamentale [distinguendole] da quelle secondarie», corroborando questa scelta e l'uso stesso della locuzione «revisione» la circoscrizione di tal potere come attività di puntualizzazione e aggiornamento costituzionale, purché attinenti a una «specifica istituzione» come magistralmente sostenuto, da G. Ferrara, *Revisione e Costituzione*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1448 ss.

<sup>13</sup> Il riferimento terminologico è ripreso da V. Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in *Alla prova della revisione*, Napoli, 2019, 301-302, la quale rileva come il limite dimensionale non sia ricavabile solo dal «dato quantitativo, ma anche dal dato qualitativo potendo porsi a oggetto della revisione anche una sola disposizione o sola parola, e comunque superarsi il limite dimensionale così come involgere una pluralità di disposizioni, e non superarsi il limite». Come ivi puntualmente riferito sulla scorta di più antica dottrina, la presenza di tale tono di «organicità» – da intendersi come la locuzione sinonimica di «superamento» della Costituzione – può individuarsi nelle revisioni che propongono di valicare quella «unità politica sulla concezione di Costituzione che prescinda dalle maggioranze parlamentari, cioè di quel principio antimaggioritario di cui essa è intrisa».

<sup>14</sup> A titolo esemplificativo, riprendendo le statuizioni della Consulta sul referendum *ex art.* 75 Cost., G. Ferrara, *Revisione*, cit., 1455, individua motivo di inammissibilità di una riforma organica nella presentazione al corpo elettorale di un quesito fisiologicamente «disarticolato» tangente plurimi luoghi testuali. *Contra*, F. Modugno, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e suoi possibili limiti*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, 2005, 620-621, che suggerisce l'incoerenza di fondo della tesi in esame sulla scorta che tale «riserva» sarebbe comunque superabile con l'approvazione nel secondo ciclo di deliberazioni con la maggioranza qualificata.

<sup>15</sup> In particolare, paiono riconoscibili sei principali ed eterogenei tentativi di revisione organica tra cui ha avuto esito positivo soltanto la riforma Titolo V della Parte II, ispirata e operata con le leggi cost. nn. 1/1999 e 3/2001 secondo la logica tipicamente maggioritaria. I casi delle leggi cost. nn. 1/1993 e 1/1997 si caratterizzano non tanto per un contenuto direttamente organico, quanto per la reale volontà di stabilire le «precondizioni di una riforma ultra-dimensionale» delle disposizioni fondamentali, derogando *una tantum* all'articolo 138 Cost. con l'istituzione delle «Commissioni bicamerali» e rimettendo al corpo elettorale la decisione finale sull'eventuale riforma. Proprio la contrarietà popolare espressa nei referendum del 2006 e del 2016 è causa della mancata entrata in vigore dei testi di legge costituzionale recanti modifiche organiche alla Parte II, entrambi approvati nella sede parlamentare da maggioranze di diverso colore politico e pubblicati, rispettivamente, sulla G.U. n. 269 del 18 novembre 2005 e n. 88 del 15 aprile 2016. A questa elencazione deve aggiungersi, infine, la recente ultima attivazione del procedimento di revisione incardinata con il d.d.l. AS. n. 935 del 2023, progetto il quale, approvato in prima deliberazione al Senato e rilevata l'ampia consistenza numerica dell'attuale maggioranza parlamentare, virtualmente, potrebbe essere agevolmente approvato anche nel secondo ciclo di deliberazioni, sebbene, salvo mutamenti politici, non a maggioranza qualificata escludente *in nuce* richieste referendarie.

<sup>16</sup> L'efficace riferimento è di M. Volpi, *La banalizzazione della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2005.

<sup>17</sup> Ricostruisce da e in una prospettiva critica le matrici e sviluppi della tesi «anti-parlamentarista», *ex multis*, A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, 297 ss.

<sup>18</sup> La suggestiva espressione è di G. Ferrara, *Oltre il Parlamentarismo?*, in *Osservatorio AIC*, 2013, 2. Come ivi condivisibilmente rimarcato, la coordinata del paradigma partitico decostruttivo del concetto operativo di



spiega nelle sofisticate architetture dei progetti di riforma organica le cause e gli effetti della variazione «culturale» all'interno del «formante soggettivo» della forma di governo di cui, sulla scorta proprio degli apporti obiettivi che in concreto il sistema politico può indurre, è riconosciuto un elevato grado «elasticità» e di adattamento alle contingenze fattuali<sup>19</sup>. Nella saldatura ideologica tra il trasversale consenso, palesato obiettivamente in operate o tentate riforme, sulla disponibilità della costituzione dei poteri in quanto struttura assiologicamente neutrale – e perciò, discrezionalmente rimodellabile, fatti salvi i principi fondamentali<sup>20</sup> – con la derivata (auto)indotta percezione sull'incapacità della Costituzione di realizzare una organizzazione istituzionale realmente efficace<sup>21</sup>, può rinvenirsi, dunque, il sostrato politico della «ingegneria costituzionale»<sup>22</sup> e del fascino ambiguo che questo strumento esercita<sup>23</sup>. A partire dalla ipotesi che il dinamismo della «de-qualificazione della Costituzione»<sup>24</sup> figuri *ex se* il titolo normativo validante la presunta necessità di una rimodulazione ingegneristica della forma organizzativa della Repubblica – tesi non sostenuta da chi scrive – il presente

rigidità costituzionale è da identificarsi nella genesi di quei disegni politici la cui reale intenzione di fondo era la riforma dell'assetto di governo in una direzione presidenzialista, contrassegnante la prefata legge cost. n. 1/1999 che riscriveva la «forma di governo» del soggetto regionale, anticipata dalla l. n. 81/1993 con cui era modificata, radicalmente la conformazione del soggetto pubblico comunale. Pur senza tradursi in una effettiva attivazione dell'*iter* stabilito dall'art. 138 Cost., questa ispirazione «presidenzialista incrinò, e gravemente, la forza del consenso unanime intorno alla forma di Stato e di governo del cosiddetto “arco costituzionale” del sistema politico italiano, conseguendo da ciò la violazione del principio fondante della Repubblica, la sua base pattizia, quello dell'intangibilità della Costituzione. Fu inalberata, allora, la bandiera della governabilità come esigenza istituzionale inderogabile a cui ricondurre le istituzioni, i partiti, prassi politica e ideologia dominante perché servente la classe dominante». Sugli effetti politici dell'ingresso della nozione di governabilità e sulle criticità che esso ha posto in quanto rappresentante elemento estraneo, ma non indifferente per una analisi dei fenomeni costituzionali, *amplius*, P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1984.

<sup>19</sup> I richiamati utili riferimenti terminologici sono mutuati da S. Staiano, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in Id., G. Ferraiuolo, A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Napoli, 2019, 14, il quale individua, invece, come formanti «oggettivi della forma di governo, gli atti e i fatti fonte, la legge elettorale nonché le convenzioni costituzionali» ai quali deve aggiungersi, a partire dagli storici arresti del Giudice delle leggi rappresentati dalle note sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, il «formante giurisprudenziale il quale irrompe e si affianca ai formanti tradizionali nella struttura della forma di governo». Al netto dell'accettazione di tale ricostruzione, come ivi rimarcato, a partire dalla *lectio* di Elia sul problema del metodo giuridico in relazione alla tematica delle forme di governo, l'integrazione ad opera dei partiti come «attori dominanti» restituisce il «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 in atto, imprimevano a quelle norme una elasticità tanto elevata da consentire che il mutamento futuro in tale struttura e relazioni potesse poi sempre determinare le dinamiche della forma di governo, con l'invalidabile vincolo a conservare la sua “natura” parlamentare».

<sup>20</sup> Come riferito da A. Allegretti, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, 1995, 25, «Non v'è un unico metodo che si sviluppi in termini puramente testuali per dar l'inventario dei possibili limiti alla revisione [...] Ad esempio, l'enunciazione di talune norme sotto la intitolazione di “principi fondamentali” (artt. 1-12) fornisce, come suggerito da una ampia dottrina, un buon indizio, ma esso non è né definitivo né esauriente».

<sup>21</sup> In senso critico, L. Elia, *Un ruolo storico per la sinistra democristiana*, in *Dossier autonomie*, 11/1987, 14.

<sup>22</sup> Sull'uso e diffusione del termine, *ex multis*, G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995.

<sup>23</sup> In questa direzione di significato, l'ingegneria costituzionale appare l'espressione principale di un più ampio fenomeno ed «orientamento culturale» del «revisionismo costituzionale» che, come attentamente posto in luce da S. Staiano, *Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale*, in *Lettere AIC 2021-2024*, Napoli, 2024, 131-132, «disattende il “*pactum de modo*” stipulato tra i partiti in Assemblea Costituente per guidare la messa in opera della forma di governo. I partiti, incapaci di definire efficacemente il “formante legge elettorale” e di regolare “convenzionalmente e in modo stabile” i loro rapporti, si dispongono, piuttosto, a rimodellare direttamente la disciplina costituzionale [...] aggravando quelle stesse irrazionalità del sistema le quali avrebbe avuto il dovere di rimuovere attraverso l'esercizio della funzione di legislatore ordinario».

<sup>24</sup> L'efficace riferimento descrittivo delle fonti ed effetti della asserzione percettiva della appartenenza della Costituzione è ripresa da G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, 144.

contributo si pone l'obiettivo di determinare se non sia in contraddizione con l'architettura razionale e col mantenimento dell'attuale disciplina costituzionale dell'assetto parlamentare l'eventuale inserimento di una tra le più diffuse «strutture tipologiche di razionalizzazione» del modello in parola, ovverosia la «elezione popolare» del Presidente del Consiglio.

Detto in più chiari termini, postulando la validità della tesi sulla tendenziale disponibilità al «politico» nell'esercizio – ampiamente discrezionale – della funzione di riforma dell'assetto organizzativo-costituzionale, si valuterà se il mutamento attraverso l'addizione della prefata variabile all'interno dell'attuale «regime parlamentare» nei propri elementi essenziali – per come disciplinati dal reticolo di «norme a fattispecie aperta»<sup>25</sup> (sup)posto dal Costituente – si figuri come operazione valida o se, invece, essa possa essere causa di «aporie funzionali» rischiando di incidere sulla «coerenza» dell'ordine costituzionale come «sistema»<sup>26</sup>.

La riflessione spiegata nelle pagine seguenti esula, pertanto, dall'esame diretto di potenziali profili di conflittualità – sia della formula astratta che di uno specifico assetto organizzativo prevedente l'elezione – rispetto ad un dato «principio supremo»<sup>27</sup>, risultando, altresì, aliena benché connessa la tematica sull'ammissibilità teorica di un «idealtipo parlamentare» in cui sia disciplinata dal «*ius positum* costituzionale» siffatta peculiare tipologia di legittimazione del vertice dell'Esecutivo secondo lo schema, ambigualmente ri-denominato «premierale»<sup>28</sup>.

Individuato, dunque, il tema di fondo della presente riflessione – che, sul piano speculativo, afferisce al «modo in cui le varie “funzioni” dello Stato sono distribuite fra i diversi organi costituzionali»<sup>29</sup> – e tenuto nel debito conto la complessità della richiamata in causa nozione

<sup>25</sup> Riprendendo la nota, ma non pienamente assumibile definizione di L. Elia, *Governo*, cit., 634, secondo cui «le regole specialmente della forma parlamentare, sono suscettibili di esser qualificate dal sistema dei partiti».

<sup>26</sup> Come messo in luce da G. Pino, *Coerenza e verità nell'argomentazione giuridica. Alcune riflessioni*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1, 1998, 95-96, a partire dalle considerazioni di N. Bobbio, *Formalismo giuridico e formalismo etico*, in Id., *Studi sulla teoria generale del diritto*, Torino, 1955, 145 ss., nella concettualizzazione di coerenza sarebbe da individuarsi «non tanto una realtà *ipso facto* operante in un ordinamento giuridico, ma un “valore” da perseguire in quanto prescritto dall'ordinamento stesso, non un dato *de jure condito* ma prescrizione *de jure condendo*». Questo valore, come meglio si osserverà, può assumere, ad avviso di chi scrive, una sua autonomia di parametro costituzionale di validità che richiede e impone non solo che le proposizioni normative non siano tra loro in contraddizione – divieto di antinomie – ma che tutte le norme prodotte nell'esercizio della funzione legislativa (e anche di revisione) «si integrino in maniera armonica, acquistando nel complesso un particolare contenuto di significato in base al riferimento ad un principio o a un insieme di principi, che possa intendersi come comune fondamento per le norme». In senso affine sul significato del concetto, G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 47, che evidenzia come tale «compito unificatore» spetti, primariamente, alla Costituzione.

<sup>27</sup> In particolare, risulta estraneo all'oggetto di analisi del presente contributo, benché intimamente ri-connesso agli argomenti qui trattati, l'esame della conformità dei disegni di revisione che dispongano o hanno introdotto l'elezione diretta – sovente accompagnata da ulteriori strumenti di riforma come l'introduzione della sfiducia costruttiva ovvero l'irrigidimento della «contemporaneità» in carica del Parlamento e del Governo secondo il principio dell'«*aut simul stabunt, aut simul cadent*» – rispetto a quei principi regolativi della materia, in senso pacifico riconosciuti come appartenenti al novero di quei limiti immutabili alla funzione di revisione, come il principio democratico o il principio del pluralismo. Una siffatta analisi ermeneutica è compiuta di recente, *ex plurimis*, in D. Vitale, *Il «premierato elettivo» nel prisma personalista*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2024, 47 ss.

<sup>28</sup> A titolo esemplificativo, direziona la propria riflessione sulla correlazione epistemica tra la diretta elezione del Primo Ministro e la sussunzione in un assetto di governo appartenente al modello parlamentare, ponendola altresì in serio dubbio, L. Primicerio, *La forma di governo semiparlamentare*, Torino, 2007, *passim*. In senso affine circa l'incompatibilità teorica tra l'assetto premierale e il sistema parlamentare, M. Volpi, *Premierato: una comparazione problematica*, in *DPCE*, 3, 2024, 754, secondo cui la legittimazione popolare del capo del Governo – a prescindere dalla fenomenologia che ad essa può accompagnarsi e dalle declinazioni funzionali che essa assume – mette «in discussione i presupposti fondamentali della forma di governo parlamentare».

<sup>29</sup> Secondo la tradizionale definizione di C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 3, precisando che di tale oggetto tipico della riflessione costituzionalistica si assumerà il primo «criterio di discriminazione delle forme» indicato da uno dei suoi Maestri, *i.e.* «il modo di scelta di colui cui è affidato il potere supremo, riguardante sia il titolo di investitura che il procedimento attraverso cui questa viene ad essere effettuata».

di «coerenza», ad avviso di chi scrive, per cogliere in pieno l'architettura argomentativa che verrà spiegata in questa ricerca nella propria «economia», risulta necessaria una prodromica puntualizzazione di ordine metodologico sulla tipologia d'esame che vi sarà svolto<sup>30</sup>.

Si ritiene essenziale chiarire, innanzitutto, quale sia l'assetto dei rapporti tra una indagine descrittiva sul «sostrato storico-costituzionale» da cui trae origine l'attuale questione con la più circoscritta ed ineludibile «analisi» del dato normativo positivo. Più specificamente, la prima supporta e fornisce le principali categorie interpretative nelle «linee di senso» entro i quali situare i vari aspetti problematici che emergono dall'eventuale adozione della formula del «premierato», la seconda offre all'interprete quei «parametri di validità» con gli attrezzi ricostruttivi atti a misurare «razionalmente» la distribuzione delle competenze e le tecniche di allocazione funzionale che il Testo fondamentale ri-conosce e impone ai suoi attori.

In tale prospettiva, sul piano della «prescrizione della normatività»<sup>31</sup>, la correlazione tra la forma di governo e il contesto storico in cui la prima viene, in concreto, a funzionare impone di tener «sempre» in considerazione i profili «non-giuridici» della circolarità senza, tuttavia, ciò significare che tutte le «variabili esterne» al diritto possano diventare in virtù di un uso «a-critico del principio di effettività [...] elementi di uno studio costituzionalistico che si riduca a constatare le situazioni in atto, senza neppur tentarvi un giudizio deontologico»<sup>32</sup>.

Muovendo dalla condivisione di questa indicazione di metodo e avvalendosi, sul punto, di una suggestiva analogia concettuale, si indica che l'oggetto precipuo dell'analisi in ordine alla coerenza della figura dell'elezione del Presidente del Consiglio, si rinviene nella «forma *formans*» e non già nella «forma formata» del vigente assetto parlamentare-costituzionale<sup>33</sup>. In tale direzione, risultano estranee all'esame *de quo* – sebbene, si ribadisce, rappresentanti esse elementi fondamentali per la comprensione sul funzionamento della forma di governo,

<sup>30</sup> Più in particolare,, il lavoro si sviluppa lungo due direttrici analitiche tra loro inscindibilmente connesse, la cui reciproca interazione consente di delineare un percorso di indagine progressivo, ma, al contempo, unitario sotto il piano finalistico. In apertura, l'attenzione si concentrerà sulla preliminare opera di concettualizzazione della categoria della «coerenza», condotta alla luce del dato costituzionale, onde precisarne la sua reale portata normativa e la valenza effettiva di principio, con specifico riguardo alla sua «funzione euristica» quale criterio idoneo a orientare l'interpretazione del sistema delle fonti. Su questa costruzione teorica si innesterà, in primo luogo, la ricostruzione storico-costituzionale del parlamentarismo, esaminato nelle sue molteplici e stratificate manifestazioni, entro cui può rinvenirsi la «genesì ingegneristica della formula premierale». Successivamente, l'analisi si estenderà agli sviluppi assunti dall'assetto parlamentare italiano, dalle «origini statutarie» fino alla possibile identificazione dell'attuale configurazione «dinamica» della forma di governo, così come emergente dal più recente evolversi delle prassi – *rectius*, dei «fatti normativi» – e degli equilibri istituzionali all'interno del circuito costruito dalle disposizioni fondamentali. Muovendo dal dato descrittivo così acquisito, l'indagine si concentrerà, in ultimo, sull'individuazione delle aporie sistemiche suscettibili di derivare dall'adozione della elezione del Presidente del Consiglio, esulandovi la valutazione di ulteriori fattori come la scelta d'un sistema elettorale. In tale prospettiva, si procederà alla verifica della sua compatibilità con l'architettura costituzionale vigente, offrendo l'impianto teorico della coerenza il parametro di misurazione critica, atto ad accompagnare integralmente l'intero itinerario argomentativo, assicurandone l'unità concettuale e la «razionalità».

<sup>31</sup> M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *DPCE*, 1, 2015, 140.

<sup>32</sup> In questi autorevoli termini, a difesa del rigore del «metodo giuridico» in ambiti contraddistinti dai «concorsi e gli intrecci tra fonti del diritto e i fatti non normativi che si pongono in una tipica zona di confine tra il diritto costituzionale, politologia e sociologia», L. Paladin, *Governo Italiano*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 678. In una affine direzione interpretativa, A. D'Andrea, *Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, 238, secondo cui «Occorre ribadire con forza: discutere e analizzare la forma di governo – anche e soprattutto nel suo concreto svolgersi – significa abbracciare in pieno l'idea che esistano “regole”, da rispettare e da difendere; che possano esistere anche “sanzioni” quando le prime sono violate. Lo studio costituzionalistico sulla forma di governo è un insieme di interrogativi che si appuntano sulla legittimità di questa o quella scelta, senza negare che esistano margini di discrezionalità degli organi, ma senza dimenticare che esistono anche e “soprattutto” confini».

<sup>33</sup> L'immagine è di M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, III, Milano, 2009, 567, che evidenzia i rischi «dell'errore olistico di pretendere di esaurire il processo conoscitivo nell'accertamento solo e soltanto della struttura o del funzionamento della forma di governo, pur dovendosi evitare indebiti sincretismi tra essi».

considerata la capacità, come fattualmente definito e a determinate condizioni, di costituirne «fonte» normativa<sup>34</sup> – quelle condizioni e variabili fenomeniche, *sub specie* di convenzioni o prassi, che il sistema politico può determinare, con la produzione di mediate conseguenze sull'attività degli organi in senso, però, solo «condizionante» e non anche «costitutivo»<sup>35</sup>.

**2. La coerenza come «parametro logico-valutativo».** Una più approfondita specificazione sulla natura, sul significato e sul contenuto della summenzionata «categoria costituzionale» della coerenza qual «riconoscibile proprietà dell'ordine costituito», consente, a parere di chi scrive, di facilitare una operazione di differenziazione tra le rinnovazioni «sistemicamente compatibili» che possono esser prodotte alla luce della postulata amplissima discrezionalità del revisore, rispetto ai «mutamenti disarmonici» i quali, pur se effetto di un'operazione *ex art.* 138 Cost. legittima sul piano procedimentale in quanto non attuata in aperta violazione dei limiti offerti dai predetti principi supremi – come ben potrebbe essere l'inserimento della elezione popolare del Presidente del Consiglio dei ministri – risultano, comunque, capaci di condurre a eventuali rotture della «unità razionalizzante» del sistema ordinamentale<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Si veda, a proposito, la condivisibile e più recente presa di posizione di M. Luciani, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 16-18, secondo il quale, in critica dell'orientamento diffuso in dottrina sulla «immissione dei partiti nel dominio definitorio della forma di governo», una ricostruzione di quest'ultima deve sempre essere e rimanere ancorata al piano normativo. In particolare, secondo tale opinione critica verso un approccio «politologico-descrittivo», l'assunto implicito dal quale muove la posizione aperta della dottrina, ossia che le «convenzioni costituzionali generino regole vincolanti», deriverebbe da un duplice ordine di insostenibilità materiale. In primo luogo, concepire la vincolatività delle convenzioni, giustappunto qualificate per l'efficacia «*rebus sic stantibus*», dissolverebbe la distinzione tra l'effettività e la vigenza, stante l'inesistenza di situazioni soggettive azionabili da quei soggetti – gli stessi partiti politici – che le generano e promuovono, non integrando perciò «norme giuridiche», non consentendo neppure la lettura «kelseniana» la possibilità di ammettere regole prive di un proprio centro di imputazione. In secondo luogo, in assenza delle necessitate norme di qualificazione, le convenzioni non possono fungere da criteri di validità né, *a fortiori*, da regole dell'assetto di governo vigente, rischiando il predetto appello alla categoria dei «formanti» di fornire motivo di reintroduzione surrettizia alla dottrina tra le fonti, conseguendone, come meglio si osserverà, che le prassi e le convenzioni partitiche rilevano come utili «regolarità descrittive *praeter Constitutionem*, inidonee, però, a fondare obblighi cogenti o modificare, sul piano della validità, l'equilibrio strutturale dell'assetto».

<sup>35</sup> Si rimarca che, con tale presa di posizione non vuole di certo sostenersi la necessità di rinunciare con effetti pregiudizievoli al supporto essenziale che le «riflessioni aliene» recano alla scienza del diritto costituzionale, ma si vuol affermare con accezione di significato più preciso come siano da assumersi in prima considerazione per la enucleazione e la risoluzione delle «questioni *disputande*» solo quelle coordinate normative che possono variamente identificarsi nel diritto positivo che costruiscono la particolare «struttura della forma di governo». Invero, sulla scorta anzitutto degli apporti dati dalla scienza politica e dalla storia delle istituzioni politiche il costituzionalista, interprete del fenomeno giuridico, conosce e si serve di numerose e diffuse categorie le quali gli permettono una miglior «definibilità» descrittiva, ad esempio, di sistemi di governo che appaiono in termini normativi affini, ma nella realtà fattuale divergenti nel loro funzionamento. A titolo rappresentativo di questa osmosi, si pensi nella dottrina costituzionalistica alla riflessione tradizionale di P. Ridola, *La classificazione dei regimi parlamentari*, Roma, 1988, spiegata secondo la traccia della distinzione perimetrata da A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988 (1977), 27 ss., tra «democrazie maggioritarie» e «democrazie consensuali» ovvero ancora alla influenza di quella tradizionale classificazione suggerita da M. Duverger, *La Repubblica tradita*, Milano, 1960 (1958), 61-79, tra democrazia «mediata» e «immediata» che trova riscontro, ancora attuale, nelle sofisticate ricostruzioni di quella parte della dottrina, *ex plurimis*, T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006, *passim*, che postula la validità e la positività proprio di una operazione di ingegneria costituzionale con cui introdurre la diretta elezione del Primo Ministro. Sull'ultroneo ruolo della comparazione giuridica come metodologia d'indagine, utile per il presente lavoro, si tenga in conto, come ben rimarcato G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994, 171, che «le figure delle forme di governo, costruite dalla comparazione non trovano, praticamente, mai un totale e perfetto riscontro nelle singole fattispecie storiche di ordinamento che nell'insieme alle varie figure sono rapportabili».

<sup>36</sup> Appare non del tutto condivisibile, a parere di chi scrive, il noto assunto di M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, 1975 (1951), 43, secondo cui «Chi conosce il diritto costituzionale e ignora la funzione dei partiti, ha



In particolare, come riferito suggestivamente dalla Corte costituzionale, la coerenza è da collocarsi nell'alveo dei «valori essenziali che reggono l'ordinamento di uno Stato civile»<sup>37</sup> benché essa non corrisponda, prontamente, ad un dato «bene» materialmente riconosciuto e protetto dalla Carta fondamentale. Invero, sotto l'astratto profilo assiologico, la peculiarità del valore in parola risiede nella stessa esistenza di un «circuito organico» di norme e nella «attinenza immanente» ad esso della necessità logica della sua unificabilità<sup>38</sup>, discendendo, altrimenti detto, il carattere di «essenzialità» dall'assunto logico primissimo secondo cui un dato «sistema può tenersi, solo laddove, le sue parti siano effettivamente coese, trovando in questa esigenza e nella corrispondenza alle necessità storiche di una particolare collettività umana la garanzia essenziale del proprio mantenimento in vita nel corso del tempo»<sup>39</sup>. Riconoscere alla coerenza la qualifica e qualità di «principio costituzionale»<sup>40</sup> impone, sul piano contenutistico, in relazione e inerenza alla ragionevolezza come «criterio di controllo garantistico delle attività del soggetto pubblico nell'esercizio delle proprie funzioni»<sup>41</sup>, la

un'idea sbagliata dei regimi politici contemporanei mentre chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi contemporanei». Difatti, pur se certamente vero che l'attività politica, il sistema delle relazioni tra i partiti, il loro numero e struttura contribuiscano a definire ed indirizzare quella «costituzione materiale» che, in concreto, integra l'orientamento e il funzionamento delle istituzioni, parimenti reale è la circostanza che, in riferimento al caso dell'Ordinamento italiano, sotto il profilo normativo, il «sistema partitico» è sì in grado di incidere legittimamente, ma solo se – e nella misura in cui – è lo stesso sistema normativo, in senso espresso o nei limiti impliciti da esso tracciabili, a consentire la propria (auto)integrazione da parte delle consuetudini e, aderendo all'opinione di Elia, alle convenzioni generate dagli attori politici. L'acquisizione del presupposto «metodo-logico» per cui l'incidenza normativa delle fonti non scritte – prodotte dalla prassi politica – può costituire fatto giuridicamente rilevante soltanto laddove ciò sia ammesso dall'ordinamento, consente che un'analisi di questioni *de jure condendo* come l'eventuale variazione della forma di governo, non si traduca in giudizi sul funzionamento politico o in rilievi puramente ideologici.

<sup>37</sup> La nota citazione è ripresa da Corte cost., sent. 204/1982 nella quale il Giudice delle leggi specificava come le «norme adottate in dispregio del valore della coerenza, facenti parte dell'ordinamento giuridico di un Paese civile, degradano al livello di “gregge privo di pastore” [...] il canone di coerenza, nel campo della disciplina delle norme, è l'espressione del principio di eguaglianza di trattamento tra posizioni sancito dall'articolo».

<sup>38</sup> In tal senso, a titolo rappresentativo, R. Manfellotti, *Diritto pubblico*, Torino, 2024, 9, secondo cui il diritto «è, prima di tutto, un sistema che trascende le singole norme e, perciò, richiede che queste siano connesse le une alle altre da una logica unitaria, tal che ciascuna di esse debba sempre “sopportare” un giudizio di coerenza razionale». In senso aderente, G. Carcaterra, *Analogia. I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988, 3 ss.

<sup>39</sup> Il riferimento è mutuato da M. Luciani, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in Id., M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 18-19. Invero, deve rilevarsi sul punto che, a differenza di altri principi fondamentali variamente riconosciuti dalle giurisprudenze e già in precedenza richiamati – ad esempio, i principi di democrazia, di eguaglianza, pluralista e personalista – che rinvergono il loro nucleo essenziale già dentro gli enunciati costituzionali da cui essi traggono la propria e diretta forza normativa, il principio di coerenza ritrova una sua materialità, giuridicamente rilevabile, nella esistenza e nella conseguente necessità *ad intra* che tale patrimonio pluralistico di beni e principi appartenenti ad una specifica comunità «costituzionalmente» organizzata sia armonicamente strutturato dentro e mediante un'architettura istituzionale, idonea a ri-assorbire ed evitare i fisiologici urti tra altri beni e valori confliggenti.

<sup>40</sup> Come magistralmente rimarcato da F. Modugno, *Interpretazione costituzionale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 8, 2019, 64, «Una volta che i valori si sostanziano (e si traducono) in principi, l'inclusione in un principio giuridico comporta che si istituisca un preciso universo assiologico che potrebbe, anche denominarsi, “ambito” assiologico; una volta “giuridicizzati” i valori, la loro ponderazione e il bilanciamento possono essere indirizzati e guidati fino al punto di far assorgere uno dei due (o anche più) valori a valore preminente, senza che il valore ovvero valori recessivi possano essere radicalmente sacrificati».

<sup>41</sup> Segnatamente, come affermato da L. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 6, in un sistema pluralistico che accoglie in sé molteplici valori – potenzialmente idonei, secondo una celebre annotazione di C. Schmitt, *La tirannia dei valori*, Milano, 2008 (1960), 61, «ad ergersi a tiranni esclusivi di tutto l'*ethos* umano a spese di altri valori, anche di quelli che non gli sono diametralmente opposti» – può nel bene della coerenza individuarsi il principio volto ad ordinare la «ricca tavola di opzioni assiologiche che sono l'anima e la forza ispiratrice dell'attività politica e sociale entro cui è chiamata a esplicarsi la “discrezionalità” della

sussistenza d'un (ulteriore) immanente «vincolo» alla discrezionalità del legislatore e degli altri organi costituiti sulla cui scorta gli atti giuridici, da essi prodotti, non soltanto devono soggiacere e corrispondere al parametro normativo – e quindi, non porsi in contrasto con il quadro dei limiti materiali espressi dalla loro fonte superiore<sup>42</sup> – ma essi devono mantenere, altresì salda e salva l'integrità «funzionale» dell'ordinamento nella sua complessiva unità<sup>43</sup>.

Sul piano funzionale deve constatarsi il ricorso prudente e circoscritto a questo «parametro» da parte della Corte costituzionale nell'esercizio complessivo del sindacato di legittimità<sup>44</sup>, potendosi, altresì, evidenziare un completo silenzio in ordine alla possibilità che il «valore» della coerenza possa operare nella qualità di criterio di valutazione nei confronti delle leggi di revisione. L'assenza di precedenti nella giurisprudenza sull'attributo del principio *de quo* a fungere da limite alla funzione *ex art. 138 Cost.* non vale, tuttavia, ad avviso di chi scrive, a sconfessarne la qualifica e la necessità, spiegandosi ciò, da un lato, come riferito, in una ritrosia della Corte a scrutinare le leggi costituzionali e, dall'altro, nella «atipica estensione relazionale» del principio-valore della coerenza che, rispetto alla possibilità del mutamento

politica» in una direzione teleologicamente unitaria, potendosi così «commisurare tutti gli atti giuridici-normativi del potere politico ad una realtà sì esterna, ma assunta nel “cuore” stesso del Testo fondamentale».

<sup>42</sup> Afferma la possibilità che lo scrutinio di «in-coerenza» rappresenti attività rappresentabile secondo schemi logici e rigorosi, coincidenti per lo più con il «principio di non-contraddizione» ricavabile dalla lettera dell'art. 3 della Carta, C. Lavagna, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1972, 1956 ss. In direzione contraria, a partire dall'analisi empirica del formante giurisprudenziale e – in senso non condiviso da chi scrive – dall'assunto che la materializzazione logica della coerenza imporrebbe un limite eccessivamente oneroso nell'esercizio della funzione legislativa, G. Scaccia, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 218-220, il quale identifica nella coerenza un mero «argomento retorico» e «direttiva interpretativa» che precede lo scrutinio della «congruenza» e il cui controllo «considerato nel più ristretto significato logico, non è configurabile a rigore come giudizio di costituzionalità; quando invece, è intesa come “incompatibilità teleologica” tra norme, allora le argomentazioni relative sono intessute di giudizi di valore ma comunque esse seguono percorsi non determinabili su un criterio preventivo».

<sup>43</sup> Rileva la portata di tale duplice scrutinio G. Pino, *Coerenza e verità*, cit., 106-107, evidenziando al riguardo che «la coerenza è valutabile in base all'accordo e all'assenza di contrasti con principi superiori; questi possono prendersi in considerazione a diversi livelli di generalità; nella giurisprudenza costituzionale la coerenza della norma è, talora, valutata prendendo come punto di riferimento quei principi del settore specifico cui la norma appartiene, talora facendo ricorso a principi più generali o ai principi fondamentali dell'ordinamento notandosi che anche questi ultimi vanno interpretati nel loro complesso come esprimenti un insieme soddisfacentemente omogeneo, significando che l'esigenza di coerenza opera non soltanto nel rapporto fra le regole, ma anche al livello della “convivenza” dei principi generali. La “normative coherence” può, così, riferirsi sia alla coerenza di norme rispetto a specifici principi e/o valori, sia alla coerenza di norme rispetto a sistemi di norme, principi e valori [...] Il valore della coerenza richiede, dunque, all'interprete di non limitarsi alla ricognizione dei soli profili formali dei materiali normativi con cui egli ha a che fare – come, ad esempio, controllare che una norma di legge sia stata emanata in maniera formalmente corretta e che non sia poi stata abrogata – e cioè potremmo dire alla ricognizione della sua *consistency*, ma piuttosto richiede che l'interprete ingerisca “valutativamente” nel contenuto di quei materiali normativi, si sforzi, cioè, di renderlo “coerente” con i principi e i valori di riferimento». In una direzione contraria rispetto a questa ricostruzione, A. Baldassarre, *Intervento introduttivo*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, 123, che ritiene «postulato indimostrato» l'idea per cui «l'ordinamento costituisca “sistema” nel senso proprio della parola, dotato cioè di una razionalità sua propria tanto forte e manifesta che può essere fatta valere anche contro singoli atti del suo stesso fattore [...] una presa di posizione arbitraria e anche curiosamente illogica in quanto suppone un oggetto fondamentalmente razionale a dispetto dell'irrazionalità del suo stesso autore».

<sup>44</sup> Come evidenziato da G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 197, che qualifica la «rottura dell'interna coerenza dell'ordinamento giuridico» come vizio di «irrazionalità intrinseca», l'impiego limitato del principio si spiega sulla scorta di mere ragioni culturali correlate al positivismo nella propria versione «più angusta che porta a ritenere cruciale la ricerca d'una base testuale per tutti i principi [...] come talora si esprime la Corte, la irrazionalità “intrinseca” come un vizio legislativo non origina da una lesione di specifiche norme costituzionali, ma dal “bisogno” di concepire in un certo modo il diritto. Il principio di razionalità è qualcosa di diverso dalla mera eguaglianza descritta dalla lettera dell'articolo 3 Cost. poiché essa presuppone ma, anzi, esplicitamente ammette differenziazioni legislative, implicando in questo senso l'abbandono della generalità».

nella più elevata sfera dell'Ordinamento repubblicano, impone, anzitutto, una «ragionevole co-esistenza dei supremi principi-limiti»<sup>45</sup>, postulandone la loro «non-contraddizione»<sup>46</sup>.

Nondimeno, la coerenza ben potrebbe, e può, legittimamente assurgere a criterio autonomo (unico) di verifica dell'incostituzionalità in relazione a quelle leggi di revisione che – seppur prive in modo diretto di effetti lesivi rispetto ai principi fondamentali, *uti singuli* presi, in quanto adottate, a fronte dell'amplessissima discrezionalità politica del revisore, all'interno di un contesto costituzionalmente neutrale – risultino esser in contrasto con «l'unità della *mens* complessiva» dell'ordine normativo<sup>47</sup>, dovendosi, in ogni caso, rilevare in riferimento a tale descritto profilo come, alla luce del carattere rigido della Costituzione, l'eventuale controllo di coerenza per questa tipologia di atti normativi possa svolgersi, esclusivamente, dentro il perimetro circoscritto dal sistema degli enunciati formali del Testo fondamentale nel quale la singola disposizione revisionale è destinata ad inserirsi, da ciò discendendo, detto in altri

<sup>45</sup> Può, in aggiunta ai detti motivi, rilevarsi l'ulteriore circostanza che tra i canoni del sindacato costituzionale la ragionevolezza e la coerenza delineano, come pure evidenziato, piani distinti, ma strettamente comunicanti, se non proprio integralmente assorbenti. In particolare, come rilevato a titolo meramente rappresentativo da G. Scaccia, *Gli "strumenti"*, cit., 220 ss., la ragionevolezza, ben lungi dal ridursi a una mera articolazione dell'eguaglianza formale, opera, anche in rapporto ai principi fondamentali, qual criterio generale di controllo, esigendo che la scelta pubblica sia «giustificata, non arbitraria e proporzionata» rispetto al «nucleo razionale che è espresso dalla Costituzione». La coerenza, diversamente, non definisce valutativamente in sé «l'*an* o il *quomodo*» della decisione al pari dello scrutinio di ragionevolezza, ma inerisce al «come una data decisione normativa sia «situata» nell'ordinamento e in rapporto ad esso», rappresentando un principio relazionale posto a tutela dell'unità costituzionale. Ne discende, dunque, che un atto irragionevole è sempre incoerente – poiché l'incapacità intrinseca di essere posto ragionevolmente inficia *a priori* il suo posizionamento nell'ordinamento in quanto l'atto presenta un vizio intrinseco – ma un atto ragionevole nel proprio «se decisionale» può essere anche solo incoerente rispetto all'architettura complessiva dell'ordine. Invero, se sul piano della operatività, la ragionevolezza orienta controlli segnanti la possibilità di correzioni interpretative o di caducazioni parziali, la coerenza presenta una diversa «natura sogliare», imponendo cioè una prova di resistenza, atta a ricostruire – come meglio si osserverà – la non-contraddittoria coesistenza dei prodotti della funzione legislativa con le altre norme di pari rango, integrandosi in un crinale unico, ma logicamente subordinato, con la ragionevolezza.

<sup>46</sup> Afferma questa dimensione, non precludendo alla eventualità «più accademica che reale» che l'incoerenza afferisca con significato autonomo alle leggi *ex art.* 138 Cost., R. Manfrellotti, *La problematica della causa dell'atto nella dottrina della funzione pubblica*, Napoli, 2023, 141, osservando che «La disciplina di una legge costituzionale deva soggiacere all'esigenza di razionalità con l'ordinamento complessivamente considerato, tradizionalmente ricondotta, sul piano normativo, all'articolo 3 oltreché alla complessiva coerenza con l'intero sistema assiologico tipizzato agli artt. 1-12 Cost». In tale configurazione relazionale, considerata la potenziale tendenza espansiva – latamente tirannica secondo la prefata citazione schmittiana – dei valori fondamentali e relativi principi, lo scrutinio relativo alla coerenza ordinamentale viene ad essere fisiologicamente assorbito nell'ambito della valutazione sulla violazione in-diretta d'un determinato principio costituzionale ad opera di una legge di revisione che amplifichi unilateralmente la portata assiologica di altro valore. Così, a mero titolo rappresentativo, una legge costituzionale che esplicitamente sancisse e imponesse una gerarchia assiologica privilegiando, in forma onnicomprensiva, la tutela ambientale rispetto alle altre attività pubblica o privata – e, così, in ciò risultando formalmente congruente con il novato paradigma ambientale recepito nell'articolo 9 – contestualmente determinerebbe una violazione diretta e singolare degli altri principi costituzionali di eguale rango, quale, ad esempio, quello lavorista, comportando ciò, inevitabilmente, un'alterazione irrazionale della coerenza sistemica dell'ordinamento costituzionale il quale non può ammettere né contemplare al suo interno, valori dispotici o egemonici, idonei a subordinare o, addirittura, ad obliterare assiologicamente tutti gli altri.

<sup>47</sup> F. Modugno, *Legge (vizi della)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, 1032, che qualifica la circostanza della rottura della coerenza come «eccesso di potere legislativo» ovvero sia di un vizio intrinseco che afferisce «non all'atto, bensì al suo contenuto rispetto al fine perseguito dall'atto in concreto come tutto dotato di significato». In termini più puntuali, può intendersi per «razionalità del sistema» quella «qualità immanente» dell'ordine costituzionale di presentarsi come un insieme orientato all'interno del quale le varie norme, i principi e istituti non sono assunti come se fossero «somme meccanicamente definite» ma compongono e relazionano secondo una «teleologia» riconoscibile che assicura continuità, prevedibilità e funzionalità in ciascuna propria parte e, dunque, anche rispetto all'assetto dei poteri. In questa accezione di senso, la razionalità-coerenza del sistema assicura la piena sussistenza dell'ulteriore benché strettamente interrelato valore della «certezza del diritto».

termini, che la «irrazionalità intrinseca dell'atto» può esser valutata secondo una prospettiva eminentemente «sistemico-costituzionale» e non anche «astrattamente generale»<sup>48</sup>. Invero, laddove il sindacato di coerenza relativo ad atti legislativi ordinari può ed è condotto in un quadro pluri-livello e, più specificamente, mediante il raffronto coi parametri desunti dalla Costituzione nell'indiretta interposizione o dell'intero sistema o anche solo di un suo «settore» costruito dal *corpus* delle fonti primarie<sup>49</sup> – ammessa sempre l'eventualità che un intervento legislativo in apparenza irrazionale dia, in realtà, legittimamente luogo al rinnovo materiale dell'ordinamento, determinando *ex sese* l'abrogazione di quelle norme preesistenti incompatibili ovvero logicamente incongruenti<sup>50</sup> – un giudizio sulla potenziale incoerenza delle modifiche costituzionali deve necessariamente tener conto di una duplice caratteristica degli enunciati normativi di più alto grado nel regime delle fonti del diritto nella Repubblica. Più specificamente, riconoscere la rigidità come il carattere primigenio della Costituzione repubblicana impone, per un versante, che tutte le sue modificazioni debbano essere operate unicamente e in senso espresso nella tipica forma procedimentale – di guisa da determinare l'esclusione dell'operatività di profili alternativi di abrogazione<sup>51</sup> – per altro correlato verso, stante l'equiparazione tendenziale, sotto il profilo formale, della forza normativa di tutti gli enunciati del Testo<sup>52</sup>, questa «rigidità solennizzante» assume un suo contenuto «assoluto» esclusivamente in relazione ai principi supremi i quali, consideratosi il «linguaggio a maglie larghe», potrebbero eventualmente fungere da fattori limitanti la legislazione costituzionale

<sup>48</sup> Riprendendo alcune affermazioni di A. Pace, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 2006, 1, «questa interpretazione presuppone un metodo gius-positivista “temperato”».

<sup>49</sup> A titolo esemplificativo circa la *vis* assiologica della coerenza nello scrutinio di legittimità costituzionale si pensi all'ammissibilità, sancita (a partire) dalla storica Corte cost. sent. n. 184/1983, del controllo sulle «norme penali di favore» potendo – seppur a determinate condizioni – in un settore normativo caratterizzato dalla più ampia discrezionalità del legislatore la salvaguardia dell'Ordinamento contro le incoerenze nel trattamento – solo a favore di talune categorie – sanzionatorio finanche produrre effetti *in malam partem*. In argomento, M. Branca, *Norme penali di favore: dall'irrelevanza al rifiuto della sentenza-legge*, in *Giur. cost.*, 1981, 920 ss.

<sup>50</sup> Come noto, ai sensi dell'articolo 15 delle «disposizioni preliminari al codice civile», pure in assenza di una assenza di una dichiarazione esplicita di revoca della vigenza da parte del legislatore, l'entrata in vigore d'una nuova disposizione può condurre all'abrogazione delle precedenti norme che si trovino in un rapporto di non-compatibilità logica con essa. In particolare, questo effetto può riscontrarsi o qualora la più recente disciplina escluda sul piano concettuale la co-esistenza delle norme anteriori – fatta salva la disposizione precedente sul piano formale – o quando il legislatore abbia regolato in maniera innovativa una specifica materia. Tale forma di figura abrogativa può considerarsi come la manifestazione dinamica del bilanciamento tra la discrezionalità legislativa e il vincolo assiologico della coerenza in un assetto giuridico a fonti gerarchicamente organizzate, dipendendo essa dalla volontà del legislatore – da riscontrarsi in sede interpretativa – che ammette l'effetto abrogativo nell'ipotesi in cui emerga l'incompatibilità logica razionalmente, apprezzabile a partire dalla *ratio* della nuova disposizione, dovendosi, invece, nei casi in cui ciò non sia verificabile, riscontrare o la convivenza normativa o la rottura del vincolo della coerenza con la conseguente possibile dichiarazione della illegittimità della nuova disposizione. Sul punto, E. Betti, *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1971, 247 ss.

<sup>51</sup> A supporto di questa tesi, *ex plurimis*, F. Modugno, *Revisione costituzionale*, in S. Cassese (ed.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 5185 ss., che riprende la precedente teorizzazione di C. Mortati, *Concetto, limiti*, cit., 42 ss., sui rischi del fenomeno della «de-costituzionalizzazione» cui s'è fatto in premessa accenno. Non sfugge a chi scrive l'esistenza di un ampio dibattito in dottrina sull'ammissibilità delle «modifiche tacite» alla Costituzione, *i.e.* di quei mutamenti prodotti attraverso atti e fatti normativi al di fuori di quanto previsto dalla lettera dell'articolo 138, come suggerito da F. Pierandrei, *La Corte costituzionale e le “modifiche tacite” della Costituzione*, in *Scritti in onore di A. Scialoja*, IV, Bologna, 1953, 354 ss., sulla scorta della esperienza statutaria. Assumere la validità di questa visione, pur se autorevolmente sostenuta, si tradurrebbe, tuttavia, in una forma di legittimazione – come, nella realtà politico-fattuale, già avvenuto – dell'appropriazione del Testo fondamentale da parte delle forze egemoni in un dato contesto storico, comportando ciò un depotenziamento della funzione della Costituzione come garanzia primaria dei consociati contro l'arbitrio delle maggioranze.

<sup>52</sup> In questi già abbozzati termini, G. Tarelli, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, 332-334.



soltanto in residuali ipotesi contraddistinte da una palese «illegittimità macroscopica»<sup>53</sup>. Le peculiarità del reticolato normativo configurato dalle relazioni logiche tra le disposizioni appartenenti alla più alta sfera del diritto positivo circostanziano, dunque, la possibilità che il presunto «vizio di incoerenza» di una singola norma revisionale rispetto al complessivo ordine del Testo fondamentale possa manifestarsi, in significato esclusivo, come squilibrio «orizzontale infra-sistemico» piuttosto che nella forma di immediata contraddizione logica rispetto alla «sistematica costituzionale»<sup>54</sup>, dovendosi, difatti, considerare come la funzione di cui all'art. 138 Cost. rinvenga la sua giustificazione e legittimazione «eziologica» proprio in quella imprescindibile necessità di procedere – qualora ne emerga impellente esigenza – all'adattamento «evolutivo» dell'assetto ordinamentale mediante un'opera di manutenzione. Sulla scorta di queste precisazioni può, dunque, osservarsi come l'anomala circostanza della rottura della coerenza<sup>55</sup>, in assenza di violazioni esplicite dei prefati limiti alla revisione, si configurerebbe unicamente in residuali ipotesi nelle quali l'esercizio del potere *de quo* vada a determinare l'introduzione d'una nuova disposizione che, mancando un'espressa clausola abrogativa degli enunciati concretamente contrastanti con essa, non esplica la propria forza nell'ordinaria prospettiva di orientare i «processi ermeneutici costituzionali»<sup>56</sup>, ma dà luogo

<sup>53</sup> A. Ruggeri, *I principi fondamentali dell'ordinamento tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine*, 2, 2022, 585, il quale pone in evidenza come «questa natura tempera e relativizza, in una non secondaria misura, la *summa divisio* tra la flessibilità e la rigidità costituzionale».

<sup>54</sup> Rispetto a questo assunto si tenga conto, come bene evidenziato da F. Modugno, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 210, richiamando le osservazioni di F. Rimoli, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Roma, 2011, 14-15, che «Nella redazione delle disposizioni costituzionali è adoperato un linguaggio consona all'obiettivo della propria "persistenza" nel tempo: enunciati di particolare "ampiezza" (vaghezza o ambiguità) e porosità, sinteticità o ellitticità. I compiti assegnati al testo costituzionale causano l'impossibilità per la gran parte delle sue disposizioni di essere dettagliate, la loro peculiare trama aperta, suscettibile, per un verso, all'evoluzione in relazione al corso del tempo con una certa "flessibilità" e, da altro lato, di aprirsi alla integrazione da parte della attuazione legislativo-applicativa e delle prassi». Il risultato di questa struttura degli enunciati costituzionali esprimenti principi è una «teleologia progressivamente debole» della Costituzione che identifica un macro-fine e limite fondamentale che è lo sviluppo della persona umana – rilevando in tale spazio i diritti inviolabili e i principi fondamentali come argini assoluti al mutamento costituzionale – e, al contempo, come suggestivamente rilevato da G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, cit., 8, identifica i «materiali» sui quali andrà costruito, in concreto, l'assetto della Repubblica nelle contingenze storiche. Al legislatore, anche in funzione di revisore, spetta così la prima conduzione, tendenzialmente discrezionale, di «processi» aperti e dinamici di sintesi di questi materiali, ricomponendo in punti di equilibrio sempre variabili che, simmetricamente, devono sfuggire tanto alla frammentazione normativa che *in re ipsa* contraddice l'esistenza del diritto come fattore di unificazione sociale, quanto alla costruzione di ordini assiologici pietrificati, come puntualmente affermato in Corte cost., sent. 85/2013, aventi «alla sommità valori che conducono all'integrale sacrificio di altri».

<sup>55</sup> Questo dinamismo della funzione di revisione è ben rilevata da C. Mortati, *Concetto, limiti*, cit., 17, secondo cui «l'organo costituente, cessando di esistere al momento in cui si compie la propria opera, deve affidare ad altri la sua custodia e la prosecuzione della volontà espressa. I mutamenti contribuiscono a conservare il nucleo fondamentale dei principi caratterizzanti la Costituzione con l'adattamento alle circostanze sopravvenienti».

<sup>56</sup> La previsione della funzione di revisione nell'esperienza repubblicana dovrebbe, difatti, accompagnare quel naturale fluire del tempo, ponderando l'aspirazione alla «eternità della Carta» con la necessità di adattamento e governo di sconosciute circostanze storico-fattuali, fornendo l'articolo 138 l'esclusiva forma tipizzata che, mutuando la stimolanti affermazioni di A. Spadaro, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico)*, in *Quad. cost.*, 3, 1998, 417-418, consente la «ricezione di quei nuovi interessi che possono assurgere anche a valori costituzionali nonché la sospensione di quelle originarie istanze costituzionali che possono giuridicamente affievolire». Se, come osservato da M.P. Iadicicco, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Napoli, 2023, 132, la revisione rappresenta e ripresenta il mezzo con il quale «una Costituzione vocata all'eternità [...] assicura il "moto nell'ordinamento" costituzionale che, a condizioni di non disattendere i principi supremi, consente l'inveramento continuo e mutevole nel tempo, in quanto aperto a plurime soluzioni attuative», l'irrazionalità intrinseca di una legge revisionale può determinare uno stato di fatto in cui la novità del mutamento – astrattamente legittimo se valutato in rapporto ai limiti della funzione –

all'operatività contestuale di prescrizioni dotate del medesimo rango costituzionale, tra loro «funzionalmente inconciliabili». Come registrato, una tal condizione patologica potrebbe e dovrebbe risolversi, laddove neppure l'interpretazione sistemica giunga a fornire schemi di «coerente coesistenza» tra le norme in questione<sup>57</sup>, in una dichiarazione di incostituzionalità della (seconda) disposizione *ipso facto* contraddittoria e produttiva di squilibri normativi. Segnatamente, l'eventuale scrutinio di legittimità avente ad oggetto un'incoerente revisione rispetto al Testo costituzionale – o, altrimenti riqualificato, della irrazionalità intrinseca alla luce scorta del generale parametro della ragionevolezza sistemica – dovrebbe articolarsi, al fine di evitare ingerenze «nel merito» di una legge costituzionale, in una attività prettamente interpretativa sistematico-teleologica, ovvero diretta a valutare la «ratio» della disposizione da ultimo entrata in vigore e di quelle preesistenti – non formalmente abrogate e, dunque, valide – nella loro «globalità»<sup>58</sup>, potendo il Giudice delle leggi dichiarare l'eventuale rottura dell'unità con il conseguente annullamento solo in presenza di reali «aporie funzionali»<sup>59</sup>.

è nella realtà (giuridica) ostacolata dal mantenimento in vigore del precedente ordine assiologico, generando l'*impasse* della contestuale applicabilità di norme esprimenti, in concreto, bilanciamenti diversi.

<sup>57</sup> Come osservato, sebbene nella prospettiva propria del giudizio di costituzionalità su leggi ordinarie, da G. Scaccia, *Gli "strumenti"*, cit., 197, tale forma di incoerenza sistemica «mette capo ad "antinomie improprie" [...] che si danno, ad esempio, quando due norme riconducono ad una medesima fattispecie effetti diversi», ponendo così luogo ad un «conflitto non logico, ma "assiologico" e "teleologico" che non può risolversi con un'interpretazione correttiva soprattutto laddove siano già presenti "stratificazioni normative" non coordinate. In talune ipotesi, tali squilibri potrebbero addirittura essere aggravati da eventuali interventi di accoglimento del Giudice delle leggi che devono, difatti, seguire le rigide regole del processo costituzionale e del *petitum*, richiedendo perciò, indifferibilmente, l'intervento razionalizzante del legislatore». Tale ricostruzione, a parere di chi scrive, non sembra pienamente condivisibile se applicata all'ipotesi (in verità) non richiamata in cui la contrapposizione normativa abbia ad oggetto gli enunciati costituzionali e, in un più puntuale senso, il sistema oggettivamente vigente e una disposizione atta alla modifica del suo ordine. Ricondurre il conflitto al profilo solo assiologico significa richiamare in causa l'esistenza dei principi del sistema costituzionale, comportando la traslazione del confronto dal piano normativo a quello dei valori che la Costituzione esprime di fronte – e contro – quelli proposti dalla legge costituzionale, come posto in luce da F. Modugno, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in Id., A.S. Agrò, A. Cerri (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 2002, 297 ss. Sebbene questa operazione ermeneutica sia idonea a fungere da consolidamento della funzione di garanzia dei limiti alla revisione in ipotesi di violazioni che coinvolgano i valori supremi – ad esempio, la creazione di una Camera di esclusiva nomina presidenziale – essa, necessitando in ogni caso della previa identificazione di un dato principio, risulta condizionata dall'elasticità del parametro comportando l'estensione dell'eventuale scrutinio – con il rischio di attribuire comunque alla Corte poteri di controllo sul merito politico della scelta del revisore – ma anche aprendo la strada all'insufficienza valutativa nelle fattispecie di micro-violazioni che, o per indifferenza o, richiamando la felice terminologia di R. Manfellotti, *La problematica dell'atto*, cit., 175, in ragione della «polivalenza» degli atti legislativi, non chiamino in causa valori o fini obiettivamente eversivi.

<sup>58</sup> In particolare, come puntualmente rilevato da F. Modugno, *Interpretazione costituzionale*, cit., 70, se tutte le disposizioni legislative «devono essere interpretate, nel proprio complesso, e mai isolatamente, nella loro portata testuale e letterale [...] tra i significati possibili, l'interprete deve preferire quello che meglio si concili con il sistema, con il contesto normativo nel quale si inserisce al fine di rendere "concreto" l'ordinamento [...] l'interpretazione in senso conforme a Costituzione (specie ove quest'ultima abbia i caratteri della rigidità) ha l'obiettivo di assicurare la coerenza dell'ordinamento che deve essere ormai cercata sul piano costituzionale». In direzione analoga, Q. Camerlengo, *La causa della legge*, in *Giur. cost.*, 2014, 606, il quale rileva il nesso tra la coerenza e «ratio legis» come elemento logico-politico intendersi, secondo la concettualizzazione di G. Zagrebelsky, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 72, come «scopo in vista di cui ciò che è disposto viene disposto, scopo che giustifica la disposizione di diritto», rilevando che l'intenzione del legislatore deve riferirsi «non alla volontà dei soggetti che hanno partecipato alla formazione, bensì alla disposizione immessa nel dato sistema [...] attraverso un meccanismo di astrazione generalizzante è possibile risalire alla razionalità complessiva che lega le varie componenti il sistema normativo, potendo, dunque, parlarsi di *ratio legis*».

<sup>59</sup> Può rimarcarsi, in sintesi, che il controllo di coerenza non deve né può misurare la «bontà politico-valoriale di una scelta» operata dal revisore, ma la sua idoneità ad inserirsi nel «tessuto costituzionale» senza che vi si producano fratture dell'unità razionalizzante. L'oggetto proprio di un eventuale sindacato di coerenza, invero,

**3. La «formula premierale» tra storia e teoria del parlamentarismo.** La legittimazione da parte del corpo elettorale del vertice dell'Esecutivo – a fini semplificatori, ri-denominabile «*premier*»<sup>60</sup> – costituisce, per un versante, una realtà *de facto* già «coerentemente presente» seppur in forme diverse, in molte tra le esperienze ordinamentali il cui assetto organizzativo è pacificamente sussunto nella categoria descrittiva della forma di governo parlamentare<sup>61</sup>, offrendosi, per altro verso, l'elezione come la postulata causa d'un mutamento *in melius* del sistema parlamentare se e laddove tale modulo divenga oggetto di una positiva regolazione del diritto costituzionale, mantenendone comunque in vigore la propria tipica struttura<sup>62</sup>.

è la «compatibilità giuridico-operativa della disposizione revisionale» con le preesistenti norme di pari rango, nella prospettiva della loro applicazione congiunta e, giammai, una loro lettura isolata. In questa «ermeneutica della coerenza», per aporia funzionale rispetto alla disciplina della forma di governo non deve intendersi una mera antinomia – determinante o l'abrogazione della prima norma o la dichiarazione di incostituzionalità, in presenza di vizi, della disposizione abrogante – né un dissenso di politica costituzionale, ma quella situazione patologica in cui la «effettività simultanea» costringerebbe gli operatori-organismi a scelte strutturalmente non componibili, generando circoli viziosi decisionali, svuotamenti reciproci di funzione nonché duplicazioni di centri d'imputazione e responsabilità, tali da impedire – operando la norma sul piano della «forma *formans*» – il funzionamento del sistema di governo e la stabilizzazione di prassi compatibili con la pari dignità e la pari forza degli enunciati costituzionali. Il parametro non opera come criterio libero o extra-testuale, richiedendo, per sua natura, un onere motivazionale rafforzato che dia conto, in primo luogo, della esaustività della prova di resistenza ermeneutica, *i.e.* del tentativo – condotto secondo canoni sistemico-teleologici – di ricostruire la *ratio* della novella e quella delle disposizioni pregresse nella loro globalità, esplorando vie di «compossibilità» applicativa e identificare clausole, espresse o implicite, di raccordo capaci di preservare la coesistenza. Solo quando tale prova risulti manifestamente infruttuosa, ovvero quando l'integrazione interpretativa si traduca in sacrificio surrettizio di una delle norme o nell'introduzione di gerarchie interne non consentite dalla rigidità, la coerenza assurge a criterio autonomo di invalidazione. La soglia di intervento è, dunque, elevata e selettiva, occorrendo che la simultanea vigenza delle disposizioni produca un *deficit* strutturale di governabilità delle relazioni tra fonti, organi e funzioni o, detto in altri termini, che la disposizione sopravvenuta, priva di clausole abrogative o coordinative, non sia in grado di «abitare l'architettura costituzionale» senza indurre *ipso iure* la neutralizzazione operativa di norme preesistenti. L'esito rimediabile non è la «rigerarchizzazione interpretativa» del testo, ma la rimozione della disposizione incompatibile quale *extrema ratio* in sé necessaria per il ripristino della continuità funzionale del sistema, ciò non già in ragione di un valore esterno al sistema, bensì in nome della sua logica interna che esige che ogni innovazione si collochi come «manutenzione ordinata» dell'insieme e non come fattore di disarticolazione. In questo senso la coerenza opera quale parametro di chiusura, residuale ma imprescindibile, non arrestando il mutamento, ma scandendone la misura, ancorandolo alla compossibilità effettiva delle regole e preservazione del circuito di garanzia che dà «riconoscibilità» all'ordine costituito.

<sup>60</sup> Pur presentando una evidente radice francofona, come attestato da E. Broglio, *Forme parlamentari*, Roma, 1994 (1865), 316, il lemma in parola, già a partire dall'inizio del Secolo decimonono, è stato adoperato al fine di indicare «il primo Ministro inglese – *the Premier* – che suol essere di nome se non di fatto, il Ministro delle finanze». Deve registrarsi al riguardo che, come nella presente riflessione, una derivazione del termine *de quo* è sovente utilizzata nel lessico politico-costituzionalistico per indicare le peculiarità funzionali e strutturali del sistema parlamentare per come sviluppate nell'esperienza inglese, giustappunto anche definito «premierato».

<sup>61</sup> In questo senso J.O. Frosini, *Il sistema "primo-ministeriale"*, in *Quad. cost.*, 2, 2010, 304, che osserva come si abbia una legittimazione «diretta o quasi-diretta» del Governo in sistemi di cui è riconosciuta l'appartenenza all'idealtipo parlamentare, come la «nomina del *premier* nel Regno Unito o del *Bundeskanzler* in Germania». In direzione analoga, L. Elia, *Primo ministro (diritto comparato)*, in *Nov. Dig. It.*, XIII, Torino, 1966, 860 ss. *Contra*, invece, G. Sartori, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 2, 2003, 285-286.

<sup>62</sup> L'asserita volontà di (r)innovare senza superare il modello parlamentare mediante l'aggiunta di un istituto estraneo – la legittimazione diretta da parte del corpo elettorale del vertice dell'Esecutivo che, deve precisarsi, a differenza del regime presidenziale, nelle forme parlamentari è sempre figura distinta dal «Capo di Stato» – appare fissata nella coniazione, non certamente casuale, della locuzione «neoparlamentare». È d'uopo sul punto precisare fin da subito che i termini «neoparlamentare» e «premierale» posso adoperarsi in senso sinonimico se e nella misura in cui si tiene in considerazione che – come a breve si osserverà – sotto un profilo ricostruttivo la formula neoparlamentare riviene la sua origine contenutistica e teleologica come tentativo di «ri-presentare» mediante riforme ingegneristiche puntuali e sovente asseritamente minimali, negli assetti parlamentari alieni alla

Per comprendere appieno il senso di quest'ultima diffusa accezione deve, anzitutto, rilevarsi come la «dialettica» tra la conservazione e la trasformazione costituisca il privilegiato punto di osservazione delle policrome declinazioni del più «antico»<sup>63</sup> e del più «flessibile»<sup>64</sup> tra i vari sistemi di governo che afferiscono alle «forme di Stato democratico»<sup>65</sup> rispetto al quale, prescindendo dalla circostanza ch'esso possa afferire tanto ad un regime monarchico che ad uno repubblicano e malgrado le proteiformi articolazioni nel suo reale funzionamento, sono rinvenibili due «elementi strutturali» i quali nella loro relazione concorrono a descrivere in termini statici e costanti la supponibile «unità minima funzionale» del sistema parlamentare. Anzitutto, come noto, il primo e principale elemento qualificativo del «tipo parlamentare»<sup>66</sup> può identificarsi nella presenza del «rapporto di fiducia» tra Parlamento e Governo o, detto altrimenti, allorché «la titolarità del potere esecutivo sia concepita come “emanazione permanente” del o dei collegi titolari del potere legislativo»<sup>67</sup>. Da questa oramai ricondivisa e pacifica «affermazione descrittiva»<sup>68</sup> discendono alcune importanti conseguenze di ordine teorico sia sull'essenza in astratto che sul reale funzionamento del sistema in esame.

Sul piano «ontologico», se, come osservato, un assetto parlamentare può *de facto* sussistere laddove la separazione dei poteri si appalesi come principio «pensabile e praticabile»<sup>69</sup> in ragione dello stesso «pluralismo istituzionale»<sup>70</sup> che deve sorreggere il regime democratico, il rapporto di fiducia può dirsi *de jure* esistente unicamente quando le figure del «fiduciario» e del «fiduciante» costituiscano centri di potere diversi e «soggettivamente indipendenti»<sup>71</sup>.

---

«famiglia giuridica del *Common law*», lo stesso grado di «stabilità» che inerisce al modello parlamentare britannico e del discendente «*Westminster system*» nel quale la (presuntiva) elezione diretta del *premier*, pur non essendo oggetto di una disciplina positivizzata, garantirebbe quell'auspicata «governabilità» istituzionale di cui deficherebbero le esperienze continentali. Sulle pluriformi caratterizzazioni del premierato britannico, *ex multis*, G. Caravale, *Il governo del premier nella esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997.

<sup>63</sup> In questi termini, a titolo esemplificativo, G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, 2023, 116 ss., che, seguendo le coordinate della tradizione politico-storiografica, individua al 1782 la nascita del modello parlamentare e, più precisamente, con l'atto di dimissioni di Lord North in seguito alla guerra d'indipendenza americana il quale, rimesso il proprio mandato al Re, ammise di non avere la fiducia della *House of Commons*.

<sup>64</sup> In questo senso, *ex plurimis*, C. Mortati, *Ispirazione democratica della Costituzione*, in Id., *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano, 1972, 306. In analoga direzione di significato, sulla scorta del dato storico repubblicano, P. Pombeni, *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, 1995, 81 ss.

<sup>65</sup> In argomento, *amplius*, M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2018, 12 ss., secondo cui, premessa la necessità di operare una distinzione concettuale tra il «piano della forma di Stato e quello, più ristretto, della forma di governo», quest'ultimo da intendersi come il mezzo per conseguire le finalità generali e i valori propri dell'ordinamento statale, è possibile registrare una vera pluralità di forme di governo esclusivamente per lo Stato liberale e per quello democratico-pluralistico.

<sup>66</sup> L'efficace terminologia *de qua* è ripresa da P. Ridola, *Democrazia rappresentativa*, cit., 115.

<sup>67</sup> Secondo la paradigmatica e diffusa definizione postulata da L. Elia, *Governo*, cit., 642.

<sup>68</sup> Nel richiamato significato, a titolo esemplificativo, M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XVII, Milano, 1985, 386; P. Lauvaux, A., Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2015, 101; C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., 144. In senso affine, R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924.

<sup>69</sup> In termini, a proposito del legame tra democrazia e parlamentarismo, M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., 15.

<sup>70</sup> Sulla relazioni tra pluralismo costituzionale e forma parlamentare, *amplius*, P. Biscaretti di Ruffia, *Governo*, in *Nov. Dig. It.*, VII, Torino, 1957, 1169 ss. Deve rimarcarsi sul punto come l'Ordinamento repubblicano abbia accolto in funzione garantista una versione rafforzata del principio in esame, associando ai tradizionali organi (Parlamento, Governo, Capo di Stato) ulteriori soggettività interne ed esterne che possono interagire coi primi nello svolgimento dell'indirizzo politico, potendo identificare tra esse, anzitutto, il corpo elettorale che, come rilevato da M. Luciani, *Governo*, cit., 568, rientra nel novero degli elementi costitutivi della forma di governo.

<sup>71</sup> Si tenga in conto che i prefati principi operativi hanno radici storico-teoriche diverse. In particolare, come rilevato da G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 672, la postulata superiorità del Legislatore rispetto all'Esecutivo discenderebbe dall'accettazione della supremazia della legge come espressione della volontà generale, l'autonomia operativa, invece, sarebbe ascrivibile alla conservazione dell'equilibrio nella separazione tra la legittimazione democratica coi poteri di governo del monarca secondo il modello dei «*checks and balances*» ripreso, attualmente, con significato diverso nei sistemi presidenziali.



Difatti, pur vero che, sul piano prescrittivo, l'istituto della fiducia impone che l'Assemblea legislativa – *rectius*, la maggioranza parlamentare – possa ritirarsi dal rapporto fiduciario in ogni tempo così costringendo un governo alle dimissioni, proprio l'essenza di tale elemento pone divieto alla integrale sostituzione del Parlamento al «potere esecutivo», residuando al primo il potere di provocare la formazione di un nuovo «ri(s)fiduciabile» governo<sup>72</sup>.

Sul piano empirico, questa «diarchia istituzionale» ha assunto forme e contenuti eterogenei registrandosi, in talune ipotesi, l'irrigidimento del principio della supremazia parlamentare, assistendosi in altre, invece, alla emancipazione del fiduciario dal controllo del fiduciante<sup>73</sup>.

In particolare, come già rilevato, variabili *lato sensu* costituzionali quali il sistema partitico, la tipologia di sistema elettorale e, non certo da ultimo, l'ampiezza dei poteri del capo dello Stato s'impongono come fattori capaci di determinare il concreto atteggiarsi del riparto delle attività di indirizzo politico nel rapporto di fiducia spiegato in «strutture a chiasmo»<sup>74</sup> al cui interno Parlamento e Governo possono assumere la condizione sia di organi funzionalmente separati che di «soggettività complessa», funzionalmente unitaria e a conduzione mutevole.

È proprio in riferimento alla «figura funzionale» del vertice dello Stato che può individuarsi il secondo elemento tipico di un sistema parlamentare. Più specificamente, sia per i regimi repubblicani che per quelli monarchici adottanti la regola operativa del rapporto fiduciario a prescindere dalle conformazioni storico-contingenti si registra la presenza di una «comune costante» espressa dalla circostanza per cui, in tale assetto, la «titolarità formale» del potere di nominare i membri dell'Esecutivo – o, quantomeno, del suo «primo» ministro – è sempre attribuita non al Parlamento in qualità di soggetto fiduciante, ma al «capo di Stato»<sup>75</sup>.

Al netto di considerazioni analitiche di senso contrario<sup>76</sup>, l'attribuzione al capo dello Stato di tale «funzione di legittimazione nominale» del Governo – ovvero sia del potere di sancire la propria «esistenza» sul piano giuridico – si rappresenta, invero, come un fattore «logico-immanente del sistema parlamentare»<sup>77</sup>, dipendendone da esso l'effettivo funzionamento. In

<sup>72</sup> In questi termini, F. Sorrentino, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 688. Analogamente, L. Elia, *Governo*, cit., 643, secondo cui deve escludersi che «la titolarità del potere esecutivo possa risolversi in un dato subalterno e, cioè, nella “*reductio ad agente* di esecuzione” di chi vi è preposto, ricadendosi altrimenti nella “concentrazione dei poteri” che resta fuori dallo schema parlamentare».

<sup>73</sup> Su queste manifestazioni e delle relative classificazioni, *ex plurimis*, E. Tosi, *Regime parlamentare e regime assembleare*, in *Studi per il ventesimo anniversario della Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1969, 599 ss.

<sup>74</sup> La perspicace immagine è di O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010, 83.

<sup>75</sup> In questi termini, a titolo rappresentativo, G. De Vergottini, *Diritto pubblico comparato*, Padova, 2022, 550. In direzione analoga, G. Sartori, *Ingegneria costituzionale*, cit., 64, rimarcando che «I governi sono sempre prerogativa presidenziale: è il presidente che nomina a sua “discrezione” i membri dell'esecutivo. Certamente, un presidente può [considerato il rapporto di fiducia] scegliere i ministri in un modo gradito al parlamento; il che non toglie, tuttavia, che i membri del gabinetto siano e rimangano sempre di nomina presidenziale».

<sup>76</sup> In tal senso, *ex plurimis*, L. Elia, *Governo*, cit., 644, che ricalifica il potere formale di nomina presidenziale come un «elemento “naturale” (e non essenziale) che si accompagna storicamente allo schema di relazione inter-organica (situazione minimale) insieme ad altri istituti come, soprattutto, lo scioglimento anticipato».

<sup>77</sup> Come accennato da G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Pol. Dir.*, 4, 2010, 706, è nel funzionamento stesso della relazione fiduciaria che deve ricercarsi la *ratio* dell'esistenza necessaria di un soggetto estraneo ai «termini» di detto rapporto quale titolare del potere (almeno formale) di nomina del Governo. Invero, solo l'attribuzione di questa facoltà a un «potere soggettivo esterno alla relazione fiduciaria» consente, sia nei casi pacifici di cambi di governo nelle ipotesi elettive che nell'eventualità di crisi di governo, di ricomporre in una unità assiologicamente razionale l'esclusione dell'unificazione soggettiva tra Legislatore ed Esecutivo con la permanenza del potere discrezionale di revoca della fiducia. In particolare, l'imputazione a soggetto alieno dell'atto determinante l'esistenza giuridico-soggettiva del Governo – dalla quale discende la coerente denominazione del primo come Capo di Stato – consente di preservare il nucleo minimo del principio di separazione dei poteri *sub specie* di divieto di emanazioni soggettive del Parlamento, mantenendo in vigore il principio della supremazia del Legislatore poiché il governo «nominato» può svolgere legittimamente le proprie funzioni «oggettive» fino a quando il primo non sancisca la rottura del necessario rapporto di fiducia.

particolare, nella misura in cui a questa funzione si accompagnano sovente ulteriori sue prerogative, la figurazione del capo dello Stato rappresenta, a giusto titolo, la reale matrice operativa dello schema della «collaborazione nella separazione dei poteri»<sup>78</sup>, derivando dal novero, dall'ampiezza normativa e dal «dinamismo politico» di dette facoltà addizionali al nucleo minimo le fondamentali evoluzioni fenomeniche del modello parlamentare.

È nel crinale della flessibile rappresentazione della massima carica dello Stato come «potere neutrale» o «centro d'autorità attivo» che ha difatti origine la principale categoria descrittiva delle germinazioni dei sistemi parlamentari. Segnatamente, nel «regime dualista» il capo di Stato, parimenti al Parlamento, si configura come un «potere politico» capace di indirizzare direttamente o indirettamente l'attività materiale del Governo – senza divenir, però, termine *ad quem* del rapporto fiduciario – contrariamente, nel «modello monista» il capo dello Stato – non attributario di «funzioni attive di governo»<sup>79</sup> che possono esercitarsi unicamente nella «congiuntura soggettiva dei poli» della relazione di fiducia – mantiene un diverso, benché fondamentale ruolo di «supremo moderatore del contrasto dialettico tra le forze politiche»<sup>80</sup> secondo quel modello prefigurato dal costituzionalismo liberale del «*pouvoir neutre*»<sup>81</sup>.

Le menzionate definizioni descrivono profili statici d'una realtà istituzionale – come riferito in precedenza – in sé mutevole che costituisce oggetto di livelli d'approssimazione secondo «punti d'orientamento diversi»<sup>82</sup>, dovendosi tenere a mente che in nessuna esperienza si è giunti alla manifestazione «pura» degli schemi duale e monista oppure alla configurazione di un capo di Stato come «potere assolutamente neutrale»<sup>83</sup>. Le categorie *de quibus*, tuttavia, non per questo perdono di utilità pratica, fungendo esse da coordinate interpretative del dato storico e della variabilità del sistema parlamentare nonché soprattutto dei tentativi normativi di dare una forma positiva a punti di equilibrio tra i prefati principi del «parlamentarismo»<sup>84</sup> in qualità di modelli di adattamento al radicamento di nuovi valori e variate esigenze.

In particolare, l'assetto dualista configura lo schema primigenio della forma parlamentare<sup>85</sup>, originato al fine di traporre, in termini positivi, la coabitazione delle istituzioni tipicamente

<sup>78</sup> Secondo la suggestiva raffigurazione di R. Capitant, *La réforme du parlementarisme*, Paris, 1934, 10-11.

<sup>79</sup> Sul punto, M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, 52 ss.

<sup>80</sup> C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., 149, che riprende la più diffusa terminologia comparativista.

<sup>81</sup> M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, 39.

<sup>82</sup> In questi termini, O. Chessa, *Il Presidente*, cit., 45, il quale puntualizza sul punto che «Il grado di dispersione del potere pubblico può variare, fino a coincidere nel proprio massimo grado con l'assenza di un ordinamento unitario e, nel suo grado minimo, con la unitarietà del potere, cioè con il monismo sostanziale. “Monismo” e “dualismo” appaiono, pertanto, due estremi di un medesimo segmento, lungo cui possono collocarsi le diverse esperienze conosciute per valutare “in modo comparativo” il grado di accentramento e di dispersione di quel potere che incentivano e che effettivamente realizzano. Non avrebbe senso quindi asserire che una esperienza sia in senso assoluto monista o sia dualista, perché ciò dipende sempre dal raffronto con altre esperienze».

<sup>83</sup> È utile segnalare fin da subito in argomento come, a prescindere dalle tipicità di uno specifico ordinamento e dalle teorizzate conformazioni sulla nozione di «*pouvoir neutre*» secondo l'originaria immagine di Benjamin Constant – da intendersi, ad esempio, come potere costantemente condizionato dalle sollecitazioni dei soggetti attributari di funzioni politiche in senso stretto o come potere di regolazione e intermediario – la realizzazione della integrale «a-politicità» della massima carica di Stato risulta un ideale giuridico irraggiungibile e dannoso, come dimostrato dalla storia delle istituzioni, condividendosi sul punto l'affermazione critica di C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960, 237, secondo cui «nel regime parlamentare il Capo di Stato non differisce dalle altre istituzioni per la qualità del potere esercitato, ma è istituzione politica come le altre».

<sup>84</sup> Sulle origini storiche e sull'essenza del parlamentarismo, nelle sue proteiformi evoluzioni, si rimanda alle suggestive pagine introduttive di G. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee legislative*, Napoli, 1948, 1-27.

<sup>85</sup> In particolare, come segnalato da G. De Vergottini, *Diritto pubblico comparato*, cit., 551, tale regime origina per «via consuetudinaria dalla monarchia costituzionale» a partire dall'esperienza inglese di fine Settecento, trovando operatività negli ordinamenti continentali, anzitutto in Francia, con la Costituzione del 1830, per poi da qui diffondersi nell'esperienza statutaria italiana, grazie soprattutto, come si riferirà, all'attività politica di Cavour. Sul punto, *amplius*, C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari-Roma, 2002, 67 ss.

monarchiche con quelle «democratico-liberali»<sup>86</sup>, mantenendo in essere le antiche funzioni di governo del re quali lo scioglimento della camera elettiva nonché la nomina e, soprattutto, la revoca dei ministri<sup>87</sup>. Innestandosi nelle tensioni istituzionali dovute a questa convivenza, l'assetto monista segna, in primo luogo, la piena evoluzione del principio democratico con l'estraneazione dal circuito dell'indirizzo politico del monarca le cui prerogative si riducono agli «atti formali» secondo l'assioma ambiguo del «*The King reigns, but does not rule*», in secondo luogo, identificando nella «camera bassa» il centro propulsivo del governo inteso come «funzione necessariamente unitaria», apre alla figurazione dei partiti che animavano le aule parlamentari come i nuovi «soggetti e forze egemoni della costituzione materiale»<sup>88</sup>. Difatti, non prive di endemiche «pulsioni riformiste o anche di nostalgiche resistenze»<sup>89</sup>, le «torsioni» del monismo parlamentare si accompagnano alle esperienze democratiche della modernità in senso proporzionale e progressivo alla irruzione e sviluppo locali dei sistemi partitici<sup>90</sup>, fenomeni che possono spiegarsi come la naturale conseguenza dell'allargamento della base politica con la trasversale estensione del suffragio elettorale<sup>91</sup>. Come noto, questa dilatazione dell'elettorato attivo – necessitata dal mutamento delle condizioni sociali, ma al contempo non seguita da una reale riforma del sistema istituzionale<sup>92</sup> – ha segnato l'avvio di un'irreversibile crisi della «forma di Stato liberale» al venir meno del suo perno fondante,

<sup>86</sup> Su questa fondamentale correlazione, *amplius*, N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Milano, 2011, 45 ss.

<sup>87</sup> Secondo lo schema di «separazione *souple*» dei poteri descritto da R. Redslob, *Le régime*, cit., 9 ss., ripreso da G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950 (1932), 7 ss.

<sup>88</sup> Illustra la radicalità di questo dualismo, G. Zagrebelsky, *Storia e costituzione*, in Id., P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, 65, rilevando che «il partito monarchico» interpretava le norme organizzativo-costituzionali come concessioni revocabili dal re nella qualità di «unico rappresentante sovrano», invece, il «partito parlamentare» individuava nella camera rappresentativa il reale potere sovrano. Sul piano dottrinale pone in evidenza le fallacie del dualismo sovrano che non poteva che tradursi in un assetto transitorio, C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, 55 ss.

<sup>89</sup> Paradigmatiche di queste opposte tendenze sono, rispettivamente, i percorsi del «*parlementarisme absolu*» nella Terza Repubblica Francese e l'appello al «ritorno allo Statuto» evocato dal liberale Sidney Sonnino. Nel primo caso si assiste, come posto in rilievo critico da R. Carré de Malberg, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du Droit Public*, 1931, 227 ss., alla rigidità di un modello iper-monista in cui la camera elettiva si rappresenta come esclusivo centro d'autorità politica – a scapito dello stesso principio democratico – non residuando alcun legittimo potere di scioglimento in capo ad ultronei organi, ripresentando ciò, come evidenziato da C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 557-558, la deriva assembleare secondo quel modello istituzionale descritto dalla Costituzione francese del 1793. Nella seconda ipotesi, invece, si assiste ad un tentativo, non riuscito, di restaurare in capo al Monarca le antiche funzioni di governo, sebbene queste latenti tendenze, come osservato da G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani*, Torino, 2009, 84 ss., periodicamente riemergessero nella realtà istituzionale come nel caso della entrata in guerra del Regno d'Italia nel 1915 e la nomina del governo Badoglio nel 1943.

<sup>90</sup> Non a caso, come ben messo in luce da A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. cost.*, 1, 2011, 16, l'assenza di un radicato sistema partitico determinò il ritardato sviluppo delle istituzioni parlamentari nel Regno d'Italia nonché il riconnesso fenomeno degenerativo del trasformismo, divenendo ciò causa sia delle plurime fasi di «supplenza regia» sia della visione critica, figurata nel menzionato appello di Sonnino, del parlamentarismo, donde la dicitura per tale assetto di G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Firenze, 1967, 42 di «regime pseudo-parlamentare».

<sup>91</sup> Si tenga conto che il processo di allargamento dell'elettorato ha avuto avvio in Inghilterra con la riforma del 1831 e da qui rapidamente estesi negli ordinamenti continentali in forme e modi diversi, giungendo agli inizi del Secolo ventesimo alla strutturazione, quasi totale, del suffragio universale (almeno maschile). Come rimarcato, *ex multis*, da P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologna, 1994, 126, ciò ha indotto una radicale trasmutazione degli originari partiti politici da meri comitati elettorali in strutture di organizzazione permanente aventi come proprio fine la rappresentazione della volontà delle «masse» e che si rappresentano come soggetti che esercitano le proprie funzioni politiche anche al di fuori del Parlamento.

<sup>92</sup> In questi termini, criticamente sulle disfunzionalità del sistema, M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., 18 ss.

rappresentato dalla condizione della «omogeneità della classe politico-economica»<sup>93</sup>. Segnatamente, la dissociazione tra la composizione materialmente plurale della società con le istituzioni liberali riflette i propri effetti nell'inveramento di una permanente e trasversale condizione dell'instabilità all'interno dell'organo rappresentativo e sovrano, non più capace di trovare un punto di equilibrio tra le istanze di cui erano portatori i nuovi partiti di massa, determinando ciò il problema della «instabilità dei governi»<sup>94</sup>. In risposta a questo «stato di crisi» a partire dal primo dopoguerra ha così trovato genesi pratica la tesi sulla necessità di «razionalizzare il parlamentarismo» al fine di «di ottenere con forme giuridiche un qualcosa che in altri modelli si può ottenere mediante il libero fluire delle forme politiche, attraverso quel gioco dei pesi e contrappesi secondo un operare della tradizione e dell'innovazione»<sup>95</sup>. Offrire una concettualizzazione della nozione di «razionalizzazione» appare operazione sul piano teorico quantomeno complessa stante la «varietà fenomenica» del parlamentarismo<sup>96</sup>, potendosi riportare l'attuale e più diffusa accezione di significato collegata alla «dottrina *de qua*». Invero, come in parte già abbozzato, con la locuzione in parola si individuerrebbe e si descriverebbe un eterogeneo sistema di riforme del modello parlamentare avente il precipuo fine di assicurare la «stabilizzazione»<sup>97</sup> della azione di governo – nella duplice figurazione di «soggetto fiduciario» del Legislatore e di «funzione oggettiva»<sup>98</sup> – conseguibile mediante l'utilizzo di tecniche normative, incidenti sulle relazioni tra gli organi costituzionali. L'analisi comparata consegna all'interprete la stratificata produzione di eclettiche direttive di ri-forma, potendo in termini più puntuali distinguersi due archetipi che, sia nel primo sia, soprattutto, nel secondo dopoguerra, hanno indirizzato i processi costituenti degli Stati<sup>99</sup>, segnando la trasversale introduzione di meccanismi normativi rivolti a contenere la naturale – ma ineliminabile – instabilità conseguente alla «attuazione del parlamentarismo»<sup>100</sup>. Segnatamente, il primo di essi è rappresentato dalla ripresa dell'originario schema dualista, contrapponendo al Parlamento l'azione di un rinnovato organo che, trovando legittimazione direttamente dal corpo elettorale, accenti in sé poteri capaci di bilanciare il controllo della Assemblea rappresentativa sull'Esecutivo, soprattutto mediante l'esercizio tendenzialmente discrezionale dello scioglimento della prima<sup>101</sup>. Il secondo modello di razionalizzazione ha,

<sup>93</sup> Il tramonto di questa unità, come suggestivamente affermato da M.S. Giannini, *Prefazione* a G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950, XVII, conduce ad un assetto «pluriclasse» in cui le istanze sociali dal basso si impongono sulla tradizionale separazione tra Stato e società.

<sup>94</sup> Per una disamina storico-giuridica di questa fase, a partire dalla prototipica esperienza tedesca, *amplius*, F. Lanchester, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, 1985.

<sup>95</sup> In tal senso, *ex multis*, G. Lombardi, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, 329.

<sup>96</sup> Per una disamina sui «malintesi» della razionalizzazione, *amplius*, M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos*, 3, 2016, 10, che riprende le riflessioni del precursore della tesi in esame, B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris, 1937.

<sup>97</sup> In questa direzione di senso, a titolo rappresentativo, P. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité de l'exécutif*, Bruxelles, 1988, 7, che riprende le precedenti affermazioni di R. Capitant, *La réforme*, cit., 9 ss. In senso affine, ad esempio, L. Elia, *La forma di governo dell'Italia odierna*, in *Quad. cost.*, 1, 1991, 28 ss.

<sup>98</sup> Si tenga presente al riguardo, come rilevato da G. Silvestri, *Poteri dello Stato*, cit., 681, che con la crisi del parlamentarismo di matrice rivoluzionaria francese ha avuto genesi teorica l'eterogenea tendenza dottrinarica a guardare al governo come un'autonoma attività, non inquadrabile in nessuna delle funzioni tradizionalmente intese, essendo, al contrario, quest'ultima «destinata a coordinare tutte le singole attività verso fini comuni».

<sup>99</sup> Sul punto, *amplius*, S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, 251.

<sup>100</sup> In questo senso, condivisibilmente, G. Azzariti, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1, 1998, 83, che ribadisce l'inerenza del parlamentarismo alla forma democratica.

<sup>101</sup> Figura a prototipo di questo modello l'organizzazione della Repubblica di Weimar secondo la Costituzione del 1919 nel quale coabitavano elementi specifici del sistema presidenziale tra cui, principalmente, l'elezione diretta del *Reichspräsident* – in surroga rispetto all'antico titolo di legittimazione ereditario presente nei regimi monarchici e operata con un sistema elettorale maggioritario – e la previsione di poteri (anche eccezionali) di



invece, il proprio orizzonte materiale nel monismo parlamentare, ponderando l'onnipotenza legislativa con mezzi volti a rafforzare l'autonomia dell'attività del Governo, stabilizzando la sua posizione rispetto ai cambi di maggioranza che possono verificarsi in Parlamento<sup>102</sup>.

Ponendosi a cavaliere tra queste due prospettive della razionalizzazione e trovando un fertile *humus* teorico nel processo costituente francese alla fine del secondo conflitto mondiale<sup>103</sup>, una terza direzione di riforma del parlamentarismo, come già accennato, ha rinvenuto il suo idealtipo originario nell'ordinamento inglese con il fine di favorire e promuovere in strutture costituzionali aliene a tal esperienza lo stesso grado di stabilità del «*Westminster system*» e, in una più generale accezione di senso, del «modello parlamentare (monista) maggioritario» all'interno del quale il corpo elettorale – come organo costituzionale – assumerebbe un più attivo ruolo di propulsione diretta e «formazione immediata dell'indirizzo politico»<sup>104</sup>.

Come acutamente posto in evidenza, la teorizzazione di questo «sistema neoparlamentare» tratteggia «non una trovata di alcuni professori francesi in vena di *political engineering*, ma una tendenza modellistica immanente alla vita costituzionale contemporanea»<sup>105</sup>, avendo la

---

governo attivo tra i quali la nomina esclusiva del *Reichskanzler*, insieme alle componenti tipiche del sistema parlamentare tra cui il potere permanente del *Reichstag* – i cui membri erano eletti con sistema proporzionale – di porre la sfiducia contro il Governo e la necessaria controfirma ministeriale nei confronti di ogni atto del Capo di Stato. In senso critico circa l'effettiva «con-vivibilità» di tali istituti, ripresi con profonde innovazioni nell'esperienza della V Repubblica Francese e con effetti diversi nei modelli c.d. «semipresidenziali», fondati sul presupposto eziologico che nel «regime del terrore», come sostenuto R. Redslob, *Le régime*, cit., 260 ss., si realizzi l'essenza autentica di tale sistema, M. Volpi, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979, 23 ss.

<sup>102</sup> Come rimarcato da M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo*, cit., 9, in direzione critica verso P. Lauvaux, *Parlementarisme*, cit., 15, sono sussumibili in tale schema le contemporanee esperienze parlamentari italiana e tedesca, potendo esse distinguersi, soltanto, in senso quantitativo e non qualitativo per la tipologia adoperata di strumenti previsti. In particolare, non appare convincente, come si evidenzierà, l'asserzione secondo cui il Costituente italiano abbia dato vita a un sistema parlamentare d'antico retaggio monista e non razionalizzato, non potendosi sovrapporre i profili di un'eventuale scarsa operatività con l'inesistenza dei predetti strumenti.

<sup>103</sup> La paternità della formula *de qua* è tradizionalmente attribuita al politologo Maurice Duverger all'interno dell'esperienza culturale del «*Club Moulins*» di cui facevano parte intellettuali come Hariou e Vedel con politici come Mitterrand. Segnatamente, riprendendo l'idea esposta anni addietro da Léon Blum di superare le fragilità del parlamentarismo francese, ingenerate soprattutto dalla frammentazione partitica, con un rafforzamento dei poteri del «*premier*», la proposta «neoparlamentare», anticipata da quattro articoli pubblicati nel 1956 su «*Le Monde*» ed esposta in forma sistematica in Club Jean Moulin, *L'Etat et le citoyen*, Paris, 1961, 352 ss., poneva l'obiettivo di «ottenere in Francia, laddove le condizioni politiche di base sono profondamente diverse, quel risultato che gli Inglesi ottengono implicitamente [cioè la stabilità del governo] attraverso l'uso di procedure e mezzi espliciti, formalmente e sostanzialmente diversi da quelli tipici del sistema “premierale” inglese».

<sup>104</sup> Compendia le caratteristiche conformative di tale sotto-sistema, C. Mortati, *Istituzioni*, cit., 551, secondo il quale «L'organizzazione del corpo elettorale ha, in via generale, l'effetto di spostare verso di esso il centro di gravità del sistema. Si è proposto di designare il regime derivato da questo fenomeno con il nome di “regime maggioritario”, per indicare la posizione di dipendenza nella quale il Parlamento è venuto a trovarsi di fronte agli orientamenti elaborati all'infuori di esso, formando il contenuto della c.d. “piattaforma elettorale” su cui gli elettori esprimono le proprie scelte e che deve, poi, essere svolto da quel partito che, avendo conseguita la maggioranza nelle elezioni, è di diritto investito del potere di esprimere dal suo seno il governo, ponendosi in certo modo garante di fronte agli elettori dell'attuazione del programma che ha ottenuto le adesioni più vaste. Il risultato più saliente di tale trasformazione consiste nella tendenza a realizzare un'unità sempre più intima fra gli organi di direzione politica: il Parlamento scade dalla posizione di organo d'autonoma deliberazione in quella di organo di registrazione di decisioni prese dalle assemblee dei partiti politici che vi sono rappresentati, e che esso si limita a svolgere con l'attività legislativa [...] il gabinetto diviene il centro motore della politica nazionale e ciò si palesa in modo efficace laddove, avendo i partiti un'organizzazione interna gerarchizzata, i posti direttivi di governo sono attribuiti ai leaders del partito di maggioranza. Il gabinetto si trasforma, così, da organo esecutivo del parlamento in un comitato direttivo dell'attività di questo e nel suo seno si accentua, con l'esigenza di un'azione sempre più unitaria, l'influenza del presidente del consiglio sui singoli ministri fino al punto di far designare l'ordinamento che ne risulta ove tale questo modello, “regime a primo ministro”».

<sup>105</sup> L. Elia, *Governo*, cit., 672, che pone in rilievo come questo «modello ispirato alla elezione diretta del capo dell'esecutivo suscita problemi comunque non lievi che è meno facile risolvere fuori dell'ambito statunitense».

«impalcatura del premierato alla francese»<sup>106</sup> – incentrato sul rafforzamento della figura del *premier* eletto in concomitanza al Parlamento<sup>107</sup> – rappresentato sia l'archetipo ideologico-materiale per le ulteriori rivisitazioni riprese nel dibattito costituzionale italiano<sup>108</sup>, tradotte nella successione di omogenei disegni di legge di revisione, sia la matrice di quel peculiare «esperimento istituzionale» compiutosi nell'ordinamento israeliano tra il 1992 e il 2001.

Nell'ambito della presente riflessione, l'esperienza (negativa) di Israele appare di notevole interesse in quanto si offre a eloquente segnale delle torsioni indotte dalla introduzione *tout court* della diretta elezione del vertice dell'Esecutivo. Invero, unico caso storico di sistema di governo in cui è stata effettivamente adottata la formula premierale<sup>109</sup>, l'assetto israeliano nella breve sperimentazione neoparlamentare è stato contraddistinto per una coniugazione impura dell'originario «archetipo»<sup>110</sup>, considerando che alla previsione della legittimazione diretta e contestuale del primo ministro e della Knesset non seguiva, altresì, la ripresa degli automatismi riconducibili al principio «*simul stabunt simul cadent*»<sup>111</sup>. In antitesi con i fini dei suoi promotori, l'elezione diretta finiva, dunque, in concreto per alimentare le dinamiche di

<sup>106</sup> La descrizione pura del modello *de quo* è rinvenibile in M. Duverger, *Demain la République*, Paris, 1958.

<sup>107</sup> La legittimazione contestuale, come ben osservato da S. Ceccanti, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 1, 2002, 115 ss., sulla scorta delle affermazioni riportato proprio nell'originario rapporto del Club Moulin, darebbe origine a quel peculiare rapporto di reciproca interdipendenza tra Primo ministro e Camera, compendiato nella formula «*aut simul stabunt aut simul cadent*».

<sup>108</sup> Sulle analogie e differenze del primigenio schema di Duverger con la ricostruzione teorica del «Governo di legislatura» esposta, a titolo rappresentativo, in C. Mortati, *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, 10, 1973, 4 ss., anch'essa prevedente l'elezione del Presidente del Consiglio, *amplius*, D. Vitale, *Il premierato*, cit., 48.

<sup>109</sup> Si precisa sul punto che, ad avviso di chi scrive, l'attuale esperienza istituzionale delle Regioni italiane non può considerarsi autenticamente rappresentativa di un modello attuativo della formula premierale, nonostante l'assetto in parola sia frequentemente ricondotto dentro lo schema neoparlamentare da una parte autorevole della dottrina costituzionalista, come, a titolo rappresentativo, M. Cavino, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2024, 48 ss., che pure dubita sul se «la forma efficacemente sperimentata nel Paese nella organizzazione delle dinamiche di governo locali e regionali possa, altrettanto efficacemente, trasporrsi al livello nazionale». In *primis*, ferma la lettera dell'articolo 123 Cost. che demanda agli statuti regionali la determinazione della «forma di governo», la mancanza di «attributi sovrani» in capo agli organi regionali rende inconfigurabile l'esistenza nelle relazioni tra Consiglio, Presidente e Giunta, di un autentico riparto di quella *suprema potestas* che costituisce il fondamento stesso delle forme di governo. Ancora, risultano assenti nell'architettura delle Regioni i due prefati elementi tipici della forma parlamentare. Anzitutto, la superiorità dello Stato sull'autonomia regionale – ben posta in rilievo da S. Bartholini, *I rapporti tra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, 121, secondo cui lo Stato può far «valere il proprio indirizzo per soddisfare l'esigenza di unità d'indirizzo dell'intera organizzazione dell'ordinamento della quale la regione è parte integrante» – rende superflua e, conseguentemente, inesistente la figura di un organo assimilabile al capo di Stato che deve esercitare nella qualità di garante dell'ordinamento costituzionale la potestà di nomina del Governo regionale. In secondo luogo, come già messo in luce da attenta dottrina e ribadito nella recente Corte cost., sent. n. 64/2025, i rapporti tra il Consiglio regionale e l'Esecutivo guidato dal Presidente eletto non sono caratterizzati da «un rapporto fiduciario diretto, ma esso è sostituito da un vincolo di “non-sfiducia”».

<sup>110</sup> Come evidenziato da G. Sartori, *Ingegneria costituzionale*, cit., 204, la deviazione dalla formulazione di Duverger è dipesa da una resistenza alla «transizione monocratica» da parte del sistema politico israeliano il quale era caratterizzato per la forte frammentazione nonché per la presenza di un «partito colonizzatore [...] che invade, sconfina e pervade, ben al di là dell'ambito fisiologico della politica, tutte le sfere della società».

<sup>111</sup> Superando la rigida operatività del principio *de quo* – assunta, invece, nell'esperienza regionale in Italia – l'assetto disponeva deroghe alla contestualità con la previsione di «elezioni speciali» del *premier* per i casi di dimissioni, impedimenti, destituzione, e nell'ipotesi in cui egli non avesse presentato il Gabinetto alla Knesset nei termini *ex lege* previsti. Il mantenimento dell'istituto della fiducia iniziale come requisito necessario per l'insediamento del Governo, nonostante la elezione del proprio vertice, rendeva palese come il Governo fosse sempre da ritenersi, a fronte del ruolo cerimoniale del Capo di Stato, emanazione permanente del legislatore. Per una disamina della «incompiuta rivoluzione costituzionale», *amplius*, F. Clementi, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, 3, 2000, 583 ss.

ingovernabilità<sup>112</sup>, apparendo, secondo una condivisibile opinione critica, le conseguenze sistemico-funzionali prodotte non tanto dal sistema elettorale, ma, più generale, dallo stesso fallace tentativo di ibridare l'impianto parlamentare con forme aliene di legittimazione<sup>113</sup>.

**4. La «tipizzazione costituzionale» della forma di governo repubblicana.** L'esposta analisi del «contesto storico del parlamentarismo»<sup>114</sup> ha agevolato l'individuazione dei «formanti culturali» da cui ha tratto origine la «grammatica» della formula premierale all'interno e in relazione al regime parlamentare tradizionalmente inteso, presentandosi in sintesi l'elezione del «capo del Governo» come quel particolare istituto che, asseritamente, dovrebbe favorire la trasformazione in *melius* del sistema *de quo*, mantenendone intatto il «nucleo tipologico», donde la sinonimica definizione «neoparlamentare». In particolare, la legittimazione diretta del *premier* si configurerebbe come il «prototipo di razionalizzazione» del diritto (positivo) costituzionale, mirante ad assumere sul piano normativo le (presunte) condizioni di stabilità governativa sul piano politico, limitando almeno *in nuce* i rischi dell'assemblearismo.

Da una angolazione prettamente logico-prescrittiva, l'*output* dell'adozione della formula in parola si tradurrebbe, dunque, in un'espressa e auspicata variazione del posizionamento del Governo, *rectius*, del proprio vertice non, però, sul piano dell'astratta tipologia del sistema parlamentare, ma su quello propriamente «politico-funzionale» con riguardo ai soggetti e i rapporti afferenti a quella «ideal-tipica triangolazione» del modello parlamentare – ovvero relazione fiduciaria con il legislatore e nomina formale dell'Esecutivo da parte del capo di Stato – che, secondo l'opinione dei sostenitori del «premierato», rimarrebbero immutati di fronte all'irrompere non-mediato del «popolo» a mezzo di ritrovata democraticità<sup>115</sup>.

Questa natura «costituzionalmente anfibologica» comporta una difficoltà per l'interprete di

<sup>112</sup> Per una *summa* delle posizioni sulle asserite cause delle disfunzioni, J.O. Frosini, *Il sistema*, cit., 310 ss.

<sup>113</sup> In questi termini, E. Ottolenghi, *Sopravvivere senza governare: la elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Riv. it. Sc. Pol.*, 2, 2002, 244, secondo cui «il sistema israeliano è sì stato caratterizzato dall'elezione diretta dell'Esecutivo, ma la centralità del parlamento eletto con un proporzionale puro ha reso l'assetto solo formalmente presidenziale. In pratica esso, difatti, è rimasto un regime assembleare dove la rigidità del sistema presidenziale è stata temperata, se non addirittura neutralizzata, dalla mancanza di una separazione rigida dei due poteri, cioè dal permanere delle legame di fiducia e della dipendenza del primo ministro dal parlamento».

<sup>114</sup> Sull'utilità e pre-condizioni della identificazione della nozione di «contesto storico», M. Luciani, *Itinerari costituzionali della memoria*, in *Rivista AIC*, 2, 2022, 112, secondo cui «Il testo di una norma, prim'ancora di calarsi nel contesto del momento applicativo e nelle relazioni materiali di sistema, è già ospitato dal contesto linguistico-formale e dal complesso del "co-testo" identificato o considerato dal legislatore al momento della produzione. Grazie al "contesto" e "co-testo", operativo sul piano squisitamente linguistico-formale, possono definirsi le prime condizioni della possibilità dell'interpretazione legislativa, dimostrando che la norma non abbisogna del contesto del momento applicativo per essere interpretata e, quando si dice che ad illuminare la norma è solo il caso, si fa una scelta teorica (con gravi conseguenze pratiche) arrischiata, per non dire errata».

<sup>115</sup> In questo senso, T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, cit., 582, secondo cui «L'obiettivo da raggiungere è quello di assicurare un Governo stabile, efficace, che duri per l'intero corso della legislatura e che risponda del proprio operato presso il corpo elettorale. Infatti, un Governo è stabile non solo in base alla sua durata in carica, ma anche quando la sua durata è periodicamente verificata e confermata da libere elezioni; un Governo è efficace quando le sue decisioni rispondono alle esigenze degli elettori che possono confermare o sostituire quel Governo, creando un regime di "alternanza". I meccanismi elettorali e la natura del sistema partitico, strutturato in senso bipolare, hanno di fatto creato quelle condizioni politiche per consentire agli elettori di comportarsi come se essi potessero davvero eleggere direttamente il governo e il capo del governo, con il risultato di rafforzare il principio di responsabilità da parte di chi governa. Nelle forme di governo a legittimazione diretta, la funzione di legittimazione del Governo spetta direttamente al corpo elettorale, seppur con il concorso dei partiti politici i quali svolgono una funzione di mediazione: il capo del Governo è leader del partito (o della coalizione di partiti) che conquista la maggioranza dei seggi in Parlamento, ristabilendo l'equilibrio fra rappresentanza politica e forma immediata della sovranità; «equilibrio che è la condizione necessaria perché la legittimazione diretta dei governi non acquisti tratti plebiscitari»».

inquadrare l'effettiva portata della formula premierale, soprattutto laddove l'elezione non è accompagnata, come nel rilevato caso israeliano, dalla adozione dei meccanismi connettivi come il «*simul simub*». L'ambiguità tra finalismo politico e portata prescrittiva della misura si traduce, pertanto, nella necessità che una riflessione circa la «coerenza» dell'inserimento dell'elezione del Presidente del Consiglio possa spiegarsi (solo) in concreto ancorché, come in premessa riferito, operando una previa distinzione tra i profili normativi in senso proprio e condizioni politiche di funzionamento del sistema in cui l'esaminata variabile è inserita<sup>116</sup>.

In relazione a quest'ultimo punto è d'uopo registrare come l'Ordinamento repubblicano sia *ictu oculi* segnato da una palmare «carezza di disciplina costituzionale»<sup>117</sup> nella normazione del principale snodo e asse portante della configurazione della forma parlamentare, dato dal «*quomodo*» di legittimazione dell'Esecutivo o, detto in altri termini, del «procedimento di formazione del Governo»<sup>118</sup>. Come attentamente posto in luce, l'obiettivo «laconicità» nella formulazione degli enunciati del Testo fondamentale su tal essenziale momento può «essere facilmente spezzata riconoscendo che nel diritto scritto consiste la parte minore delle norme concernenti l'Esecutivo, componendosi la parte principale di regole non scritte»<sup>119</sup>.

Più specificamente, come «istituzionalmente manifesto» e come rimarcato – pur se in forme dissimili – dalla dottrina<sup>120</sup>, la trama decisionale che conduce all'investitura dell'Esecutivo vive e sviluppa l'indissolubile intreccio degli esigui enunciati scritti con «prassi politiche» il cui riconosciuto intervento affianca e guida il «*ius positum*» costituzionale di guisa che, il ruolo delle regole originate dai «fatti normativi» come ben osservato, appare significativo non soltanto per eliminare le eventuali (e sussistenti) lacune – funzione riconnessa anch'essa alle regole scritte – ma altresì per offrire «stabilità ai principi dell'ordinamento»<sup>121</sup>.

Se tralasciare l'esistenza di questa dimensione significherebbe, in buona sostanza, accettare l'illusorio dogma della completezza del sistema delle norme scritte sui rapporti tra gli organi costituzionali con la conseguenza di porre in dubbio quell'originaria *intentio* del Costituente di mantenere in capo alle forze politiche la facoltà di agire nel procedimento di formazione

<sup>116</sup> In questa direzione di significato, magistralmente, G. Sartori, *Premierato elettivo*, cit., 286, secondo il quale il «costituzionalista “puro” deve lavorare all'interno della costituzione vigente, a differenza del riformatore».

<sup>117</sup> In tal senso, *ex multis*, G.U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, 3 ss.

<sup>118</sup> Mutuando la terminologia adottata da C. Mortati, *Istituzioni*, cit., 805 ss., afferma la natura procedimentale L. Elia, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giur. cost.*, 1957, 1170 ss., osservando che «può parlarsi di procedimento in quanto si è in presenza di una serie di atti da compiere allo fine di realizzare un fine unitario». L'uso concettuale della locuzione, mutuato dalla scienza amministrativistica, sintetizza la natura concatenata delle fasi, permettendo, altresì, di evidenziare come i variegati atti e fasi costituiscano in sé «bilanciamenti di interessi pubblici» che abbisognano di luoghi tipici per esser, prima individuati e, successivamente, tutelati.

<sup>119</sup> L. Paladin, *Governo*, cit., 679, in critica alle obiezioni di quanti «si propongono sul tema una indagine di tipo meramente legalistico, apparendo, perciò ad essi, la carenza di disciplina un ostacolo insormontabile».

<sup>120</sup> In questa direzione di senso, L. Elia, *Governo*, cit., 634 ss. con la definizione, già richiamata, di «norme a fattispecie aperta». In senso divergente rispetto a tale ricostruzione, M. Luciani, *Governo*, cit., 540 ss.

<sup>121</sup> In questi termini, C. Esposito, *La consuetudine costituzionale*, in Id., *Diritto costituzionale vivente*, Milano, 1992 (1961), 625, secondo cui la funzione integrativa delle lacune si riconetterebbe «al generale significato delle consuetudini come confermate della normatività delle regole di diritto scritto sulla produzione del diritto [...] svelando assai più del diritto scritto il “mistero” della nascita delle disposizioni di diritto obiettivo». Come riscontrato da A. Ruggeri, *Revisione costituzionale e sviluppi della forma di governo*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 159-160, la scrittura costituzionale mantiene una sua «innegabile funzione orientativa e interpretativa dell'indirizzo politico in materia di forma di governo sebbene essa non sia reputabile quale unico fattore realmente capace di determinare la direzione dei mutamenti dell'assetto istituzionale che al contrario, tende al suo interno a rinnovarsi anche profondamente al di là di – e non di rado anche contro – ciò che è stabilito dalle regole, a fare insomma a meno di esse».



del Governo<sup>122</sup> – circostanza, questa, ben scolpita nell’oggettiva «elasticità contenutistica» degli enunciati di cui agli articoli 92-94<sup>123</sup> – di converso, il sovradimensionamento del «*ius non scriptum*» e della sua *vis* normativa si tradurrebbe in un atteggiamento «dequalificante» il Testo fondamentale – al pari dell’esperienza della flessibilità dello Statuto albertino di cui a breve – sulla scorta dell’esistenza di una «costituzione materiale» della quale sarebbero i custodi le forze il cui arbitrio le norme formali vogliono e, necessariamente, devono frenare.

Condividendo la più rigida opinione della dottrina costituzionalistica, deve preliminarmente evidenziarsi che, ad avviso di chi scrive, tra le variegate germinazioni delle «regole fattuali» afferenti alle diverse fasi della legittimazione dell’Esecutivo, risulta essere unica attributaria della qualità di fonte – atta a riempire gli eventuali spazi vuoti degli enunciati fondamentali, orientandone l’ermeneutica e determinando l’estensione della discrezionalità degli organi

---

<sup>122</sup> Sulle già accennate ragioni storico-politiche della (quasi) obbligata costruzione normativa flessibile della Sezione I del Titolo III, *amplius*, P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, 2016, 312 ss.

<sup>123</sup> In tal senso, su un punto di cui a breve, R. Bin, *Che cos’è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 1, 2007, 36-37.

nell'iter di formazione del Governo<sup>124</sup> – la figura della «consuetudine costituzionale»<sup>125</sup>.

Definite in astratto, benché solo sintenticamente, la natura e la forza del «*ius non scriptum*», deve rilevarsi l'essenzialità, ai fini dell'analisi su possibili profili di incoerenza dell'elezione diretta del *premier*, di un esame sulla genesi e gli sviluppi del «parlamentarismo statutario» in quanto «l'esperienza albertina» restituisce la matrice tipica del circuito di legittimazione dell'Esecutivo del sistema costituzionale, avendo avuto origine nella stratificazione storico-istituzionale di alcune prassi marcati la «vita dello Statuto» taluni tra i maggiori istituti che

<sup>124</sup> Una possibile distinzione tra le diffuse categorie di consuetudine costituzionale, convenzione costituzionale e mera prassi è operabile, riprendendo le risalenti osservazioni di A. Ferraciu, *La consuetudine costituzionale*, I, Torino, 1913, 5 ss., tenendo fermo il criterio della «*opinio iuris*» come il «*discrimen* della giuridicità» per le regole che nascono dai «reciproci rapporti degli organi supremi» e servono a tenere in vita una costituzione scritta, interpretando, sviluppando e integrandone le norme «per modo da metterle in costante armonia con le esigenze della realtà della vita statale». Come attentamente posto in rilievo da L. Paladin, *Le fonti del diritto*, cit., 399 ss., le consuetudini costituzionali si elevano a regola anche per gli ordinamenti a costituzione rigida in quanto ne integrano i fisiologici vuoti, disponendo di una propria «forza» che non contrasta, ma presuppone e rinsalda il Testo, «stabilizzando» gli assetti a cui l'esperienza istituzionale conferisce continuità. La funzione delle consuetudini, invero, è sempre integrativa e mai sostitutiva della disposizione scritta sicché il perimetro operativo della figura si arresta dinanzi a qualsiasi tensione contro la norma scritta, dovendosi riconoscere, comunque, che nella materia in esame molteplici enunciati hanno tratto la propria genesi dalla sedimentazione di norme non scritte di cui la giurisprudenza costituzionale ha intercettato l'esistenza come nell'emblematico arresto della sentenza n. 7/1996 in cui, sulla questione dell'ammissibilità della «sfiducia individuale», la Corte sanciva, a supporto della legittimità di un istituto non previsto espressamente, l'esistenza di «elementi di cui, quando in armonia col sistema costituzionale [...] non può non essere riconosciuto il grande significato, perché contribuiscono a integrare le norme costituzionali scritte e definire la posizione degli organi, alla stregua di principi e di regole non scritti, manifestati e consolidati nella ripetizione di comportamenti uniformi o retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe, nella forma di vere e proprie «consuetudini» costituzionali». Deve rilevarsi come la «forza normativa» delle consuetudini sia misurabile per livello, seguendo il «gradiente» della fonte ch'esse integrano, assumendo quelle costituzionali un «rango» tale che non risultano derogabili da una fonte ordinaria, essendo un tal genere di consuetudine superabile soltanto dalla revisione dell'enunciato fondamentale che la regola non scritta integra, con l'ovvia precisazione della esclusione di qualsiasi efficacia «*contra constitutionem*» in ragione della rimarcata rigidità della Costituzione. Diversamente, come registrato, ad esempio, da G. Grasso, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista gruppo di Pisa*, 2, 2019, 135-136, condensando l'esistenza dell'ampio dibattito sull'eventualità di «una sovrapposizione tra le categorie di consuetudini e convenzioni costituzionali», queste ultime appaiono, invece, muoversi sul piano eminentemente politico, descrivendo «equilibri di correttezza» tra soggetti che «cooperano e si controllano a vicenda, vivendo la regola finché dura la cornice che le ha generate, quindi non prescrivono ma descrivono», mancandone – in assenza dell'elemento della *opinio iuris* – secondo l'opinione più rigida della dottrina «la giustiziabilità» con la conseguenza che attribuire a esse una forza normativa significherebbe, in realtà, non solo alterare la gerarchia delle fonti che la Carta tiene separati, ma anche sclerotizzare il sistema dei rapporti tra sistema partitico e dato giuridico. In ultimo, riprendendo le affermazioni di A. Barbera, *Intorno alla prassi*, in Id., T.F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 15-16, le regole derivanti dalle prassi politiche si collocano ancor più indietro rispetto alla giuridicità, poiché consistono in sequenze di comportamenti utili a ordinare la «quotidianità istituzionale», potendo esse solo al termine d'un processo di uniformità nel tempo, sempre sorretto dal convincimento della loro doverosità e dei riconoscimenti formali, trasformarsi in consuetudini. In difetto di tale caratteristica, le prassi restano un mero elemento storico utile per interpretare il funzionamento del sistema politico, ma non una regola giuridica applicabile. In ogni caso, deve rilevarsi che parte autorevole della dottrina, come, a titolo rappresentativo, S. Staiano, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 3, 2012, 4, sostiene l'attribuibilità alle convenzioni di una forza normativa, asserendo che laddove il testo tace il sistema può reggersi su regole condivise che gli attori possono trattare come vincolanti e che sarebbero fonti di diritto in materia di forma di governo, sebbene altra opinione mostri come la vincolatività di esse sia un appannaggio del «politico» che ne assicura l'apparente stabilità, come nel caso della rieleggibilità del Capo dello Stato.

<sup>125</sup> L'assunto qui ripreso è sostenuto, a titolo esemplificativo, da L. Paladin, *Le fonti del diritto*, cit., 395 ss. In senso adesivo, M. Luciani, *Governo*, cit., 538 e C. Rossano, *La consuetudine nel diritto costituzionale*, Napoli, 1992, 40. Per una «critica all'accreditamento della categoria», R. Bin, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996, 38 ss.

segnano, in funzione integrativa, l'attuale procedimento di formazione del Governo<sup>126</sup>.

In particolare, a proposito dell'indubbia capacità dei fatti normativi che, sovente consolidati in consuetudini – «*praeter*» se non proprio «*contra constitutionem*»<sup>127</sup> – hanno condizionato la struttura e il funzionamento della forma di governo statutaria, può osservarsi com'essa si presentasse fin dalle origini sulla falsariga di un «instabile compromesso»<sup>128</sup> tra il principio monarchico con il mandato «popolare» degli organi di indirizzo<sup>129</sup>. Invero, analogamente a coeve esperienze plasmate dall'affermarsi dell'ideologia liberale<sup>130</sup>, la Legge fondamentale riconosceva al Monarca la titolarità dell'organo esecutivo nonché ampi poteri di controllo sulla Camera elettiva e sulla produzione normativa mediante facoltà come lo scioglimento anticipato, la «sanzione regia» e la nomina dei membri del co-legiferante Senato<sup>131</sup>.

Una cesura dirompente e mutamento strutturale dell'assetto *de quo*<sup>132</sup> – resi possibili dalla formulazione minimale delle disposizioni statutarie in materia di Governo<sup>133</sup> – si produssero già nei primissimi mesi successivi alla concessione della Carta albertina, allorché la Camera dei deputati, a seguito dell'approvazione di una mozione contraria, condusse alle dimissioni del primo «ministero costituzionale» presieduto da Balbo. In tale occasione, l'Assemblea pretese e, di fatto, ottenne il riconoscimento della responsabilità politica dei Ministri del Re dinanzi alla rappresentanza popolare, dando origine, nel silenzio dello Statuto, a un modello di «monarchia parlamentare dualista», imperniato su un duplice rapporto di fiducia<sup>134</sup>.

Come già evidenziato, questo passaggio riceveva l'immediata resistenza degli ambienti di Corte che, irrigidendosi sulla lettera statutaria, continuarono a concepire il Gabinetto quale «*longa manus*» del Monarca, tuttavia, le successive prassi, specie coi Governi presieduti da Cavour, corroborano la formazione della «regola consuetudinaria della fiducia da parte della Camera»<sup>135</sup>, in parte traslando il baricentro politico nell'asse Governo-Camera, sebbene il Re mantenesse, tra le prefate facoltà di indirizzo, l'attivo e discrezionale potere nella scelta della personalità a cui affidare l'incarico di formare la propria compagine ministeriale<sup>136</sup>.

In secondo luogo, l'esperienza del Governo Balbo ha palesato una ulteriore e «qualificante» manifestazione di quella che è stata efficacemente definita «la scomposizione tra norma e prassi, a partire dal “non-luogo” dello Statuto»<sup>137</sup>, in quanto, in difetto di previsioni testuali, l'azione concorrente dei poteri costituzionali – e, nel caso *de quo*, dell'iniziativa diretta del

<sup>126</sup> Risulta sul punto illuminante la ricostruzione data nelle pagine iniziali da L. Elia, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., 1172-1173, il quale osserva come le attuali figure dell'incarico e le scansioni dell'investitura siano storicamente maturate come tecniche di stabilizzazione della responsabilità politica del Governo, solo successivamente assorbite in quadri normativi definiti nel nuovo equilibrio tra fonte e prassi nella Repubblica.

<sup>127</sup> In tal senso, a titolo rappresentativo, C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 19 ss.

<sup>128</sup> In questi termini, C. Ghisalberti, *Costituzione dello Stato (premessa storica)*, in *Enc. Dir.*, XI, cit., 162.

<sup>129</sup> Sul punto, *amplius*, O. Brunner, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano, 1970, 5 ss.

<sup>130</sup> Per una ricostruzione assiologica, N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Milano, 2011, 45-47.

<sup>131</sup> Sui poteri del Re, *amplius*, F. Raccioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, I, 1909, 464 ss.

<sup>132</sup> In relazione a questo assetto, la dottrina, come ad esempio, G. Cassandro, *Monarchia*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, 1976, 725 ss., adopera l'utile formulazione descrittiva della «monarchia costituzionale».

<sup>133</sup> Per una ricostruzione, S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, 2 ss.

<sup>134</sup> In particolare, come registrato da C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 32-33, in questa prima fase, comunque transitoria, dell'esperienza monarchica italiana «il Re, investito della titolarità dell'esecutivo partecipava in modo determinante all'attività del potere legislativo e di quello giudiziario, andando con la sua azione ben oltre quei limiti che le erano attribuiti secondo la visione del “*pouvoir neutre*” del Costant».

<sup>135</sup> La terminologia è ripresa da G. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1908, 65 ss.

<sup>136</sup> In tal senso, ad esempio, S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 18.

<sup>137</sup> A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, 24, sostenendo che l'emanato decreto di nomina del Governo Balbo rappresentasse «la prima integrazione “costituzionale” dello Statuto, contendo una conferma e una rottura. La conferma era la riunione collegiale dei ministri con il nuovo titolo di “Consiglio dei ministri”. La rottura era la nomina formale – al posto del Re – di un “presidente” di questo Consiglio».

Sovrano – provocava, almeno «*praeter constitutionem*»<sup>138</sup>, il riconoscimento istituzionale delle figure del Consiglio dei ministri e del suo presidente, quali organi dotati di una propria «funzionale autonomia costituzionale» nell'architettura dell'ordinamento statutario<sup>139</sup>.

Anche in tale frangente, strettamente riconnesso sul piano politico-funzionale all'emersione di un nuovo canale democratico di legittimazione dell'Esecutivo<sup>140</sup>, la mera «spontaneità» del singolo precedente si rivelava idonea a dar luogo e cristallizzare una consuetudine dotata di forza costituzionale e in ciò integrativa della struttura normativa dell'assetto del governo, innestandosi in una scarna disciplina positiva che era limitata alla mera enunciazione della espressa prerogativa del Sovrano di nominare e anche di revocare i «propri Ministri»<sup>141</sup>.

Si registrava, così, *ab initio*, una rottura rispetto alla «tradizione istituzionale» sabauda nella misura in cui il nuovo Consiglio dei ministri si avviava ad assumere i tratti propri di centro autonomo di iniziativa politica strutturalmente distinto dalla persona del Monarca – e più in generale dalla Corona – dotato di una fisionomia precipuamente collegiale e di una titolarità funzionale separata, pur restando formalmente subordinato, da un lato, alla prerogativa regia di nomina, e, dall'altro, alla permanenza del rapporto fiduciario con la «Camera bassa»<sup>142</sup>.

Il mantenimento delle forti prerogative regie che rinvenivano diretto riconoscimento nel *ius scriptum* determinò, come in precedenza registrato, l'impossibilità di promuovere un assetto parlamentare in senso compiuto, comportando la «evoluzione non lineare delle disposizioni statutarie»<sup>143</sup>, in quanto co-esistenti dentro la disciplina generale della forma di governo sia le prassi tipiche dello schema monista del regime parlamentare, solidificate in consuetudini

<sup>138</sup> In questa direzione si assesta l'opinione della dottrina costituzionalistica maggioritaria, come ben messo in luce da Y.M. Citino, *Lo Statuto Albertino fra lettera e spirito: i mutamenti costituzionali nell'instaurazione del parlamentarismo statutario*, in *Nomos*, 1, 2020, 5 ss. In tal senso, a titolo esemplificativo, L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, I, Firenze 1883, 51, secondo cui sussistevano, in relazione ai rapporti tra il Parlamento e la Corona nell'Ordinamento, regole che «non sono scritte in nessuna legge italiana; ma che essendo derivate da ciò che si dice spirito del “governo costituzionale”, come sono diventate legge non scritta in Inghilterra, se non lo fossero già diventate del tutto, tendono a diventarlo ancora in Italia». Minoritaria è risultata, invece, la opinione di O. Ranelletti, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno*, in *Riv. dir. pubbl. e pubbl. amm. in Italia*, 1913, 165-166, il quale sosteneva, invece, che la consuetudine non avrebbe dovuto ricevere alcuno spazio nel diritto costituzionale e amministrativo in quanto essa rappresenterebbe una deroga e «una deviazione dai principi fondamentali che nella nostra costituzione regolano la formazione del diritto».

<sup>139</sup> In questi termini, a titolo esemplificativo, E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972, 22-23.

<sup>140</sup> In particolare, il modello a cui si guardava e si ispiravano le forze politiche di ispirazione liberale, pur nella unicità del laboratorio istituzionale dello Statuto albertino, era lo schema parlamentare monista inglese, come acutamente segnalato da G. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 96, sebbene nei fatti la struttura del modello parlamentare italiano rassomigliasse, *ab initio*, al sistema tipicamente francese.

<sup>141</sup> In realtà deve segnalarsi che la genesi del Consiglio dei ministri rinveniva un proprio archetipico in epoca anteriore all'emanazione dello Statuto, rappresentato dal «Consiglio di Conferenza», consesso in cui i Ministri del Re si riunivano «in concerto» col Sovrano e sotto la sua diretta presidenza. Come rimarcato da A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze 1951, 25 ss., tale organo – se organo può definirsi – non possedeva autonomia giuridica o politica, riducendosi a una modalità di interlocuzione fra il Re e i titolari dei dicasteri, funzionale all'esercizio accentrato della funzione esecutiva.

<sup>142</sup> Come sintetizzato da M. Fioravanti, *Costituzionalismo*, cit., 145, «Nel Regno d'Italia prevalse, dunque, un modello di forma di governo parlamentare dualista [...] basato, però, sull'equilibrio instabile tra responsabilità ministeriale e ampi poteri del Sovrano che costituì, differenziandolo dalla esperienza del *Cabinet* britannico, quel tratto caratteristico del costituzionalismo statutario italiano. In direzione affine, U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989, 45 ss.

<sup>143</sup> In questi termini, C. Mortati, *Istituzioni*, cit., 155, il quale, rimarcando come «fin dalla prima loro attuazione le norme relative ai rapporti fra gli organi costituzionali vennero interpretate nel senso di “conformarle” allo schema parlamentare», attribuiva «alla ristrettezza del suffragio, insufficienze della classe politica e allo stato di arretratezza di ampia parte del paese la causa impeditiva del consolidarsi delle istituzioni democratiche e la determinazione contraria di movimenti volti all'eliminazione dello stesso regime parlamentare».



produttive di regole che neanche il Sovrano poteva disattendere, sia norme che, di converso, sancivano il «non-formale»<sup>144</sup> ruolo del Re come «Capo Supremo dello Stato»<sup>145</sup> il cui peso costituzionale emergeva ciclicamente negli eterogenei momenti di instabilità politica<sup>146</sup>.

Le crisi d'inizio Novecento esasperarono quelle persistenti fragilità «strutturali» dell'assetto istituzionale, già acuite dalla genesi di prassi come il ricorso alla decretazione d'urgenza<sup>147</sup>, corrodendo le fondamenta del parlamentarismo e della stessa legalità costituzionale, in ciò preparando il terreno alla svolta autoritaria fascista. L'esautorazione democratica, invero, si compiva come l'esito di una parabola in cui la «incoerente logica della doppia investitura», nella costante scollatura tra il precetto e la prassi, favorite dalla sostanziale flessibilità dello Statuto<sup>148</sup>, impediva la stabilizzazione di un parlamentarismo razionalizzato, discendendone una struttura di governo e del Governo costantemente esposta ad «aporie sistemiche»<sup>149</sup>.

Nei lavori dell'Assemblea la scelta di una forma di governo parlamentare «in senso pieno» prese corpo come il riscontro obbligato – visto l'esito del «referendum istituzionale»<sup>150</sup> – al fallace «equilibrio del dualismo statutario»<sup>151</sup> nonché come l'unica possibile mediazione in rapporto alle difficili contingenze storico-politiche<sup>152</sup> venute alla luce in sede di Costituente,

<sup>144</sup> In tale direzione di significato, *ex plurimis*, G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, cit., 116.

<sup>145</sup> Come osservato da L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 548, le facoltà di indirizzo inerivano a un «diritto proprio del Monarca» le quali potevano manifestarsi e usarsi «in casi estremi o gravi, specialmente quando un partito al potere spinge l'altro alla ribellione [...] è un prezioso diritto codesto del Re di ridare pace allo Stato, cambiando i ministri, sciogliendo, se occorre le Camere e interrogando la nazione». Questa visione positiva della funzione della Corona ricalcava la più risalente osservazione di P. Peverelli, *Comenti intorno allo Statuto del Regno*, Torino, 1849, 5, secondo cui ««Si doveva giungere e determinare una forma di governo che riunisse possibilmente i vantaggi ed evitasse i vizii delle forme estreme. Il problema della forma di governo nello Statuto si risolveva nel combinare una giusta e regolare compartecipazione della nazione alla trattazione dei propri affari colla conservazione del prestigio e dell'autorità inerente alla forma monarchica».

<sup>146</sup> Emblematico in questo senso dell'attivo ruolo di indirizzo del Re fu l'episodio del doppio scioglimento del 1849, preceduto dal celebre proclama di Moncalieri, antecedente che la dottrina liberale, come riportato da F. Ferrari, *Original intent e rigidità dello Statuto albertino*, in *Quad. cost.*, 1, 2016, 669 ss., stigmatizzava come «violazione dello spirito rappresentativo» in senso contrario alle ricostruzioni più tradizionaliste che, invece, ritenevano il potere di dissoluzione della Camera rappresentativa «indispensabile per contenere la onnipotenza degli eletti». Come condivisibilmente osservato da C. De Fiore, *La genesi dello Statuto Albertino e le sue implicazioni sugli sviluppi della forma di governo*, in *Consulta online*, 2020, 12, l'uso dello scioglimento ha costituito, per tutta la durata del periodo statutario, «arma del vecchio assolutismo regio e mezzo di pressione politica» in unione alla nomina del Senato con cui il Sovrano poteva, finanche, annullare la volontà del popolo.

<sup>147</sup> Sulla genesi di questo potere si rinvia a S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1909, I, 251 ss. Diversamente, non fu portato a compimento il progetto promosso nella stagione giolittiana per la codificazione esplicita della responsabilità ministeriale esclusivamente verso il Parlamento mediante riforma espressa dello Statuto, fallimento dovuto alla convergente opposizione di Corte e moderati, timorosi che una eclissi monarchica scardinasse l'equilibrio su cui si reggeva l'impalcatura monarchica, come riconobbe la dottrina più progressista. Sul punto, *amplius*, G. Terrano, *Torsioni del parlamentarismo: tra discontinuità e complessità*, in *RDPE online*, 1-2025, 32 ss.

<sup>148</sup> Come condivisibilmente sintetizzato da F. Ferrari, *Studio sulla rigidità costituzionale*, Milano, 2018, 70, lo Statuto non può considerarsi *sic et simpliciter* una carta flessibile, presentando un nucleo immodificabile rappresentato dalla co-esistenza, discrezionalmente variabile nei termini, tra Corona e istituzioni parlamentari.

<sup>149</sup> Criticità che, paradossalmente, come riferito, A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, cit., 27, rinvenivano un loro spazio anche durante il regime fascista, aprendo la via alla legittima deposizione del Capo del governo.

<sup>150</sup> In realtà, come condivisibilmente affermato da A. Reposo, *La forma repubblicana secondo l'articolo 139 della Costituzione*, Padova, 1972, 71, secondo la percezione avuta nelle forze politiche, la Monarchia, se anche avesse prevalso al referendum l'opzione per il proprio mantenimento, non sarebbe sopravvissuta nella forma originaria stabilita dallo Statuto, ma sarebbe rientrata in «un nuovissimo tipo di Ordinamento in cui la Corona avrebbe trovato il proprio elemento fondativo non nella persona del Re, ma nella Costituzione stessa».

<sup>151</sup> In questi termini, ad esempio, A. Mastropaolo, *L'enigma presidenziale*, Torino, 2017, 22.

<sup>152</sup> Sul punto, *ex plurimis*, P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, Bologna, 1980, 81, che rileva come il «tessuto sociale» della Repubblica fosse attraversato da fratture di non agevole ricomposizione,

assumendo essa la forma del rifiuto, da parte di ciascuna forza politica, di eventuali sistemi prevedenti investiture dirette dell'organo di vertice dell'Esecutivo. Invero, facendo seguito ad un'ampia discussione in cui le linee di partito convergevano nell'affermare la «inidoneità funzionale» del sistema presidenziale rispetto alle condizioni della Repubblica<sup>153</sup>, opinione ben compendiata nella magistrale relazione di Mortati<sup>154</sup>, il noto ordine del giorno di Perassi pronunciava, in senso definitivo, per la Seconda Sottocommissione «l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, però con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

A fronte di questo primo e condiviso termine si apriva, contestualmente, la più problematica questione sulle «forme di razionalizzazione» dell'eletto sistema parlamentare rispetto a cui la stratificazione delle proposte formulate in un «cantiere aperto»<sup>155</sup> ha palesato l'esistenza di profonde differenze ideologiche tra le posizioni dei partiti relativamente al concreto modo in cui dovesse, poi, costruirsi l'organizzazione dei poteri e degli organi costituzionali<sup>156</sup>.

contrapponendosi, soprattutto, i sostenitori di una rivoluzione di matrice comunista coi settori democratici e conservatori. In tale contesto, salvo il ripudio del fascismo, le condizioni sociali non consentivano l'emersione di una «cultura costituzionale condivisa», capace di fungere da sfondo unitario all'attività dell'Assemblea.

<sup>153</sup> Appariva isolata all'interno della Seconda Sottocommissione la posizione favorevole all'introduzione del presidenzialismo di Calamandrei che, in un proprio intervento – ripreso da P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, Firenze, 1966, 292 – osservava come «La strutturazione degli organi centrali non si fosse allontanata dagli schemi tradizionali del precedente sistema parlamentare nato cresciuto e invecchiato in altre Costituzioni europee del precedente secolo. Proprio sul punto c'è, poi, da temere che i preparatori della nuova Costituzione abbiano mancato di coraggio, fantasia e di sensibilità storica nella preferenza di modelli costituzionali risalenti a cent'anni fa». Diversamente si poneva, ad esempio, la formulazione di La Rocca che, evidenziando l'unicità delle condizioni istituzionali degli Stati Uniti, ribadiva i rischi del presidenzialismo – invertisi nelle derive autoritarie, dovute al trapianto del sistema in parola, in America Latina, in Francia nel 1848 e, in ultimo, anche nella Repubblica di Weimar – laddove l'assetto fosse adottato «Nelle attuali condizioni e nelle condizioni che eventualmente potranno crearsi in Italia – perché non ci si deve fermare alla considerazione del momento in cui la Costituzione si forma, ma bisogna prevedere gli sviluppi futuri – un Presidente eletto potrebbe ritenersi indipendente pure di fronte al legislativo e quindi come una specie di dittatore, e poiché della dittatura tutti ne hanno abbastanza, a prescindere da altre ragioni, il regime presidenziale non ha possibilità di vita nel Paese».

<sup>154</sup> In particolare, nella seduta del 3 settembre 1946 – il cui testo integrale può essere letto, come altri interventi in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, *Resoconto sommario*, 880 ss. – Mortati diede lettura della relazione generale sulla forma di governo, individuando nella scelta dell'assetto di governo il previo dilemma circa il possibile «ruolo costituzionale» del popolo, diviso tra la mera funzione di «preposizione alla carica dei titolari degli organi costituzionali elettivi» o la detenzione di un reale potere di «designazione anche degli indirizzi politici». In particolare, ricostruì la diversità di ipotesi di assetti realizzabili – osservando come «il funzionamento del regime parlamentare inglese si avvicinasse al quello presidenziale perché, in sostanza, l'investitura del potere esecutivo veniva data dal popolo, direttamente negli Stati Uniti, indirettamente nell'ordinamento inglese in quanto il capo del partito, ottenuta la maggioranza, diventa il Premier» – Mortati rilevava l'inadeguatezza per la Repubblica di modelli a legittimazione immediata o assembleare, promuovendo, a titolo personale, una forma di governo parlamentare in cui «Bisogna tener presenti tutti gli elementi che debbono entrare in gioco in questa struttura costituzionale. Fra questi elementi dovrebbe essere anzitutto un Capo dello Stato; poi un Governo; Camere – e si vedrà se dovranno essere una o due – e il popolo. Naturalmente bisogna ricondursi al principio democratico, il quale vuole che il popolo sia la fonte di tutti i poteri, non solo, ma anche il mezzo di «ri-equilibrare» nel caso di dissidio tra tali poteri».

<sup>155</sup> A titolo meramente rappresentativo, Mortati proponeva un modello in cui, dopo la designazione da parte del Capo dello Stato, il Presidente del Consiglio avrebbe ricevuto la propria nomina formale a seguito del voto di fiducia da parte del Parlamento, discendendone sul piano fenomenologico la raccomandazione di dar luogo ad una preminenza del ruolo «Primo ministro» all'interno dell'Esecutivo. In direzione simile, si muoveva lo schema suggerito da Nobile che attribuiva alla «Assemblea nazionale» il potere di designare il Presidente del Consiglio riservandone la nomina postuma al Presidente della Repubblica, sebbene ciò servisse unicamente a rafforzare il ruolo del Parlamento sul piano istituzionale. Per una disamina delle strutture venute a discussione in sede di Costituente, A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2011, 20 ss.

<sup>156</sup> Come in premessa riferito e criticamente evidenziato da G. Bogneri, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione*, in *Rivista AIC*, Roma, 2003, 32, il generalizzato timore delle forze

In particolare, a fronte della residuale posizione di quanti guardavano all'eventuale ripresa di un assetto «dualista» mediante il deciso rafforzamento dei poteri del Capo di Stato al fine di impedire l'assorbimento del circuito di governo in capo ad una contingente maggioranza parlamentare<sup>157</sup>, le posizioni espresse dalle principali forze politiche divergevano in merito, soprattutto, alla collocazione, alla struttura interna e alle funzioni dell'Esecutivo<sup>158</sup>.

La convergenza raggiunta in sede di Assemblea, come esplicitato alla lettera degli art. 92 e 94 Cost., si è tradotta in una «forma parlamentare monista» in cui sussiste un unico «circuito di legittimazione del Governo» e del suo indirizzo, responsabile dinnanzi (solo) alle Camere le quali, da subito, devono dichiarare la «consistenza della fiducia»<sup>159</sup>, residuando al sistema istituzionale la possibile ulteriore determinazione di strumenti, volti a garantire la «stabilità del rapporto in parola» in una direzione, tuttavia, né «plebiscitaria» né «assembleare»<sup>160</sup>.

L'esito di questo «compromesso» in tema di «costituzione dei poteri», a parere di chi scrive, non appare riconducibile all'aspetto di un «parlamentarismo a razionalizzazione debole»<sup>161</sup> secondo una critica di frequente riproposta dalla dottrina e dalla narrazione partitica, bensì configura un assetto normativo certamente flessibile che, però, consegna ai suoi interpreti e agli attori istituzionali un ordinamento provvisto di una intrinseca «fisionomia coerente» e in sé conforme con l'immanente finalità «equilibratrice»<sup>162</sup> perseguita dal Costituente.

Invero, la correlazione tra il rigetto della legittimazione del «capo del governo» con la scelta del «monismo fiduciario»<sup>163</sup>, il favore per la «stabilizzazione selettiva» dell'asse Governo-

---

democratiche e di quelle di sinistra indirizzò i lavori dell'Assemblea verso la condivisa scelta di «rifiutare istituzioni governative “forti” derivanti dall'esperienza più moderna del parlamentarismo in quanto esse avrebbero potuto venir in futuro utilizzate, a fini prevaricatori, dall'avversario vittorioso alle elezioni».

<sup>157</sup> F. Lanchester, *La dottrina giuspubblicistica alla Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 2, 1998, 189 ss.

<sup>158</sup> Segnatamente, il Partito comunista si faceva sostenitore di una concezione del nuovo ordinamento ispirata a un modello «a tendenza assembleare», nella convinzione che spettasse ai partiti – e, mediante essi, alle masse popolari – assicurare «la maggior stabilità del regime permettendo l'adeguamento della situazione governativa allo sviluppo della situazione politica del Paese», accompagnando a tale impostazione ideologica la contrarietà all'introduzione di meccanismi asseritamente correttivi del «monismo parlamentare» come l'istituzione di una Corte costituzionale, il riconoscimento delle autonomie regionali o, ancora, la configurazione del Presidente del Consiglio come un organo distinto e sovraordinato ai singoli Ministri, figura la eliminazione era sollecitata in sede testuale. Di segno opposto risultavano le posizioni delle forze centriste che, timorose che un'eccessiva frammentazione assembleare potesse tradursi in paralisi decisionale, propendevano per la strutturazione di un modello di «governo di gabinetto» in cui il Presidente del Consiglio disponesse di effettivi poteri di direzione e pieno controllo dell'indirizzo politico, tra cui, principalmente, la facoltà di determinare lo scioglimento delle Camere. Per una disamina, *amplius*, P. Pombeni, *La questione costituzionale*, cit., 89 ss.

<sup>159</sup> In particolare, in seguito agli interventi critici sull'estrinsecazione del rapporto fiduciario, venne modificato il testo nella parte in cui attribuiva alle Camere il potere di concedere la fiducia, stabilendo che la deliberazione *de qua* dovesse essere assunta a maggioranza relativa, respingendo i suggerimenti di inserimento di strumenti di de-razionalizzazione come l'abolizione dell'obbligo di motivazione per l'iniziale mozione di fiducia.

<sup>160</sup> Si consideri necessariamente al riguardo come, a differenza di altre coeve esperienze, il Costituente abbia preferito, per ragioni di ordine politico, non porre una specifica disciplina del regime giuridico-costituzionale dei partiti politici i quali erano – e sono ancora attualmente, nonostante ricostruzioni divergenti – da ritenersi assunti nel sistema istituzionale come mezzo attuativo della rappresentanza, ma non anche come «organi dello Stato» – e, dunque, produttori di consuetudini vincolanti – essendo, secondo l'art. 49 Cost., essi tenuti ad agire solo con il limite del «metodo democratico». Sul punto, S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia*, Bologna, 2013.

<sup>161</sup> In questi termini, *ex multis*, G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana*, in *Quad. cost.*, 2, 19, 37 ss., in cui si riferisce della distanza tra le intenzioni espresse nell'ordine del giorno Perassi e il testo costituzionale. Diversamente e in senso più condivisibile, S. Bartole, *Governo*, in *Dig. Disc. pubbl.*, V, Torino, 1991, 636 ss.

<sup>162</sup> P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale. Lo Stato democratico moderno*, Napoli, 1949, I, 251.

<sup>163</sup> C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., 432 ss., precisando acutamente come la categoria debba, in ogni caso, essere interpretata in considerazione della precisa scelta sulla forma di Stato «democratico-sociale», fatta dal Costituente e dalle previsioni di strumenti di democrazia diretta che limitano la «onnipotenza del Parlamento». Come suggestivamente rimarcato da L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano, 2012, 54, riprendendo le osservazioni di Mortati, «il principio della responsabilità del governo innanzi alle

Parlamento con i dispositivi esplicitati dagli enunciati costituzionali per prevenire possibili deviazioni assembleariste<sup>164</sup>, l'apertura – se e nel perimetro normativo del Testo – all'ordine dei rapporti del sistema politico nel funzionamento della forma di governo<sup>165</sup>, rappresenta la armonica «unità delle condizioni di compatibilità» tra la rinnovata rappresentanza plurale, il sistema delle responsabilità e il «costituzionale obiettivo della stabilità di governo»<sup>166</sup>.

In quest'opera di ingegneria costituzionale che rappresenta il «positivo nucleo assio-logico» della «forma *formans*» dell'assetto parlamentare-repubblicano, si dispongono gli ulteriori e necessari organi costituzionali<sup>167</sup> la cui normazione concorre a delimitare la «tipizzazione» del sistema di governo in quanto incardinati nell'ordine d'un «parlamentarismo a controllata razionalizzazione» per reggere o salvaguardare l'articolazione della «funzione d'indirizzo» all'interno della «continua e reciproca relazione di fiducia, instaurata istituzionalmente tra il Governo e le Camere e riflessa parallelamente sull'azione di ambedue gli organi»<sup>168</sup>.

In primo luogo deve rilevarsi come in questa architettura la figurazione del Capo dello Stato non possa che concepirsi come organo di «garanzia», all'uopo dotato di necessari ed elastici poteri – tra i quali la «nomina formale» dell'Esecutivo e lo scioglimento anticipato – che ne descrivono la posizione di soggetto chiamato a «sorvegliare il rispetto delle regole da parte degli altri organi» senza possibilità di attuare indirizzi politici diversi da quello espresso dal baricentro Parlamento-Esecutivo<sup>169</sup>. In particolare, la (controversa) caratteristica di «potere neutrale» del Presidente della Repubblica, per come normativamente costruita e affermata negli scenari istituzionali, non presenta, di fronte al «Governo della Repubblica» una figura inerte, ma un organo che – senza infrangere l'unità esterna del circuito fiduciario – deve e

---

Camere deve essere letta nella prospettiva che il Parlamento esprime la sovranità del popolo che non resta muto tra una elezione e l'altra, ma “continua” ad esercitare la sovranità per incidere sull'indirizzo politico e “controllare” che la maggioranza e il governo ri-specchino in senso costante i suoi stessi orientamenti».

<sup>164</sup> Non appare casuale, come posto in rilievo da M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo*, cit., 13 ss., che le forme di razionalizzazioni previste dall'art. 94 Cost. – ovverosia l'accordo o la revoca della fiducia «mediante mozione motivata e votata per appello nominale», l'obbligo di firma da parte di un decimo dei componenti di una Camera per la «messa in discussione della mozione di sfiducia non prima di tre giorni dalla presentazione» e, soprattutto, la circostanza che «Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni» – abbiano ricevuto l'apprezzamento di B. Mirkine Guétzevitch, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Rev. int. dr. comp.*, 2, 1950, 631.

<sup>165</sup> In questa direzione di senso, in parte rivedendo l'originalità dei propri assunti, L. Elia, *La forma di governo e il sistema politico Italiano*, in A. Baldassarre e A. Cervati (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1982, 104, specificando che «le caratteristiche del sistema partitico sono indispensabili per la comprensione delle forme di governo considerate “dinamicamente”, cioè quanto al funzionamento. Sarebbe, però, improprio ritenere che ogni variazione nell'ambito del sistema politico comporti un mutamento della forma di governo, seppur assunta nella figura della “Costituzione reale”. Ragionare in un modo così meccanico presuppone un concetto del tutto congiunturale di Costituzione: il “prescrittivo” della forma di governo contribuisce alla vita dell'ordinamento in quanto è capace di comprendere, regolando, le fasi successive del sistema politico».

<sup>166</sup> Con questa diffusa terminologia sulla natura della «stabilità», Corte cost., sent. n. 1/2014.

<sup>167</sup> Si tenga conto, come bene evidenziato da R. Manfellotti, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, 2019, 14, che gli organi sono, anzitutto, «strutture normative, strumentali agli obiettivi costituzionali».

<sup>168</sup> In questi termini, M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, 1972, 186.

<sup>169</sup> In tal senso, *ex multis*, G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 956, riferendo suggestivamente come il Presidente «dal fondo del palcoscenico passi nel primissimo piano, mentre gli organi costituzionali e il Paese attendono da lui risposta [...] Egli, silenzioso ma mai assente, segue la vita dello Stato nel corso intero del suo svolgimento, presenza vigile e premurosa». In una direzione in parte divergente, O. Chessa, *Il Presidente*, cit., 53, il quale avanza l'idea che il Capo dello Stato non sia un «organo *super partes*», bensì il titolare di una funzione prettamente politica, essendo in una «condizione di non minore legittimazione politico-democratica rispetto ad altri organi come il parlamento [...] derivante da un'investitura elettivo parlamentare ben più forte ed ampia di quella che riceve il Governo tramite il proprio voto di fiducia».



può riequilibrare e raccordare, secondo le circostanze, il funzionamento del sistema<sup>170</sup>.

In quest'assetto, la figura costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri si pone al centro dell'unitaria direzione politica di un «potere a complessa strutturazione» organizzato secondo il principio organizzativo della «collegialità»<sup>171</sup>. La «formulazione elastica» degli artt. 92 e 95, originata dalla mediazione in sede costituente<sup>172</sup>, palesa, difatti, l'esistenza di un «punto di equilibrio» tra la configurazione monocratica di un «capo del governo» quale organo monocratico al vertice dell'Esecutivo e il carattere preminente dell'organo collegiale del Governo, realizzando un «modello elastico» in cui al Presidente del Consiglio è rimessa la funzione di «direzione» unificante – diversa da quella d'un mero *primus inter pares* – per garantire coesione all'azione governativa e non la creazione di un indirizzo solitario<sup>173</sup>.

L'armonizzazione di tali fattori – resa difficoltosa dalle potenzialità in sé tiranniche dei fini e dei valori moventi l'organizzazione dei poteri<sup>174</sup> – si lascia scorgere nell'apicale momento e luogo istituzionale della legittimazione del Governo in cui la coerente integrazione tra *ius scriptum* e «fattualità politica» non dà luogo ad una sommatoria di atti eterogenei, ma, di fronte ai «tratti prescrittivi minimi»<sup>175</sup>, ricompone un *iter* unitario in cui ogni «sub-fase» è teleologicamente volta a preservare e dare attuazione alla «unità dell'investitura» e la «reale capacità» dell'Esecutivo di condurre, qual fiduciario del Legislatore, l'indirizzo politico<sup>176</sup>.

È su questo sfondo che sono da collocarsi quelle variegate figure che, o perché originate dal consolidamento delle prassi in consuetudini costituzionali o perché espressamente previste dalle disposizioni del Testo<sup>177</sup>, scandiscono il tempo della genesi di un Governo, declinando sul piano fattuale il paradigma istituzionale che vieta forme di diarchia nella titolarità e nella determinazione dell'indirizzo secondo l'immanente «tendenza equilibratrice» propria della forma di governo repubblicana che preclude anche agli eventuali «monismi assoluti»<sup>178</sup>.

L'introduzione del procedimento che avvia dalle dimissioni accettate di un previo Esecutivo avviene, come noto, per iniziativa stessa del Capo dello Stato che, *ex officio* e senza che ciò si concretizzi in atti di tipica e separata rilevanza, avvia le «consultazioni presidenziali». In particolare, declinate in chiave pienamente democratica a partire da un archetipo statutario, le consultazioni risultano qualificabili come regola consuetudinaria in senso proprio<sup>179</sup>, che

<sup>170</sup> Non sfugge a chi scrive come il ruolo presidenziale sia variamente mutato assumendo tratti tali da porre in critica e negazione l'asserita neutralità dell'organo *de quo*, soprattutto nell'esercizio delle funzioni ricollegate, in prima battuta, all'*iter* di formazione del Governo – come nell'emblematico e recente *affaire* della mancata nomina di un Ministro – tuttavia, come rimarcato da A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, 102, questa attivazione dei poteri presidenziali e la propria configurazione, diffusamente rappresentata dall'immagine della «fisarmonica», rinviene la sua implicita legittimazione nella «laconicità del testo, essendo le funzioni del Capo dello Stato ridotte a fronte di un Governo forte e, diversamente, destinate [in senso obbligato] ad accrescersi di fronte ai governi che dimenticano l'esistenza di vincoli costituzionali da rispettare, potendo in ciò la forma di governo ragionevolmente definirsi a supplenza degli organi di garanzia».

<sup>171</sup> G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, 37 ss. *Contra*, C. Mortati, *Istituzioni*, cit., 550 ss.

<sup>172</sup> In tal senso, L. Elia, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 4, 1951, 59.

<sup>173</sup> In questi termini, A. Ruggeri, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano 1982, 53 ss.

<sup>174</sup> Circostanza, come osservato da C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., 76, fisiologica.

<sup>175</sup> R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 7.

<sup>176</sup> In questi termini, *ex plurimis*, L. Elia, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., 1175 ss.

<sup>177</sup> A fronte della diffusa opinione critica, sostiene la positività del voluto mancato irrigidimento del sistema con più incisive forme di razionalizzazione, P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964, 56 ss.

<sup>178</sup> In questi termini, *ex multis*, A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo*, cit., 98.

<sup>179</sup> In tal senso, condivisibilmente, L. Preti, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1951, 156, sebbene la dottrina maggioritaria converga, quantomeno, nella sussunzione delle consultazioni nella diversa categoria delle convenzioni costituzionali (non giustiziabili) ovvero delle mere prassi politiche. In questa direzione, a partire dall'analisi storica di un unico precedente di pretermissione della fase, *ex plurimis*, O. Chessa, *L'incerto monismo. Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, in *Quad. Cost.*, 1, 2019, 37.

rinviene il suo ancoraggio, per un versante, nell'imparzialità del Presidente e per altro verso, nell'obbligo per qualsivoglia Esecutivo di operare previa dichiarazione della fiducia<sup>180</sup>. Saldato alla fase ricognitiva come il suo auspicato esito, si staglia l'essenziale momento del «conferimento dell'incarico» alla personalità deputata a comporre l'Esecutivo. Anch'essa figura pretoria elevata a consuetudine costituzionale<sup>181</sup>, la dazione dell'incarico appare atto necessario di investitura che ricollega il dovere per il Presidente di salvaguardare il circuito fiduciario – senza entrarvi – nominando un Esecutivo che possa, effettivamente, immettersi in tale relazione, con la precostituzione del soggetto – in questa fase non qualificabile come organo costituzionale – che al primo proporrà la «nomina della compagine governativa»<sup>182</sup>. La correlazione funzionale, già sussistente fin dalle prime fasi della vita istituzionale<sup>183</sup>, tra il conferimento dell'incarico – qual regola consuetudinaria – e la nomina *ex art.* 92 Cost. – una fattispecie di diritto costituzionale positivo – rende palese la coerente declinazione del ruolo di garanzia del Capo dello Stato il quale procede nella fase della nomina del Governo – nell'immanente propria unitarietà<sup>184</sup> – mediante la composizione consecutiva dei decreti di investitura del Presidente del Consiglio – da questi controfirmato – di accettazione delle

<sup>180</sup> In tal senso, L. Paladin, *Governo*, cit., 680. Circa la propria imprescindibilità che, assumendo come corretta la determinazione della loro natura consuetudinaria, ne determinerebbe la possibilità di ottemperanza per via giudiziale, deve rilevarsi più specificamente come le consultazioni assolvano a tre peculiari compiti sistemici – compatibili con la descritta neutralità della figura – di tipo ricognitivo, prognostico e garantista. Difatti, pur se variata – *rectius*, adeguatasi ai diversi contesti partitici – nel *quomodo*, la fase consultiva sia coi titolari di uffici rilevanti come i Presidenti delle Camere, sia soprattutto coi rappresentanti delle forze politiche, agevola al Capo dello Stato l'acquisizione in sede istituzionale delle posizioni dei gruppi, potendo, così, egli valutare *in nuce* la potenziale tenuta di una maggioranza parlamentare su cui sorreggere il nominando esecutivo e, in tal modo, prevenire tanto il conferimento di incarichi privi dell'effettiva capacità di riuscire nell'intento di dar vita a Governi che possano godere della fiducia – che è l'elemento imprescindibile dell'azione esecutiva per la forma di governo parlamentare monista – quanto la legittimazione di piattaforme o programmi incompatibili con l'ordinamento costituzionale di cui il Presidente – in quanto suo garante – deve sostenere l'esclusione.

<sup>181</sup> Si consideri sul punto che in precedenza l'incarico era conferito con decreto presidenziale, sostituito in via di prassi – al fine di superar la questione irrisolta della titolarità del potere di controfirma dell'atto – dall'oralità del conferimento, accompagnata da un apposito comunicato formale della Presidenza della Repubblica il quale ne funge da elemento essenziale di pubblicità. Per un esame sulla natura della figura, *amplius*, G.M. Salerno, *Il conferimento dell'incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, in *federalismi.it*, 4, 2018, 24 ss.

<sup>182</sup> In questi termini, L. Elia, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., 1180, il quale pone in luce il «dovere del Presidente, se l'incaricato ha successo nel suo compito – se riesce a presentargli una lista che comprenda tutti o buona parte dei ministri – di procedere alla formazione dei relativi decreti di nomina». In senso opposto, M. Galizia, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia*, Milano, 1959, 41 ss., secondo cui il Capo dello Stato mantiene un rilevante potere di intervento sulle scelte operate dall'incaricato al fine di formare la maggioranza ritenuta dall'organo garante dell'unità nazionale più «consona alle esigenze dell'intera comunità statale».

<sup>183</sup> In questi termini, C. Mortati, *Istituzioni*, cit., 470, che pone in evidenza la rottura rispetto alla precedente tradizione istituzionale statutaria in cui il Monarca conferiva anche incarichi multipli con la possibilità di dare vita a nomine frammentarie dei membri del governo in quanto i ministri erano, *de jure*, suoi collaboratori.

<sup>184</sup> Non a caso, sulla scorta dell'asserita necessaria presenza e permanenza delle facoltà di garanzia e direzione del Presidente della Repubblica, non ha ritrovato applicazione nella prassi costituzionale il modello tipologico che risalente dottrina – in tale direzione, A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951, 98 ss. – aveva tracciato in relazione alla formulazione aperta dell'art. 92 Cost., secondo cui il Capo dello Stato, dopo una necessaria fase di consultazioni con le forze politiche, dovrebbe direttamente procedere con la fase di nomina del (solo) Presidente del Consiglio dei ministri il quale, in autonomia rispetto alla figura politica del primo, dovrebbe poi condurre le proprie valutazioni in ordine alla composizione della sua compagine ministeriale, proponendone la nomina al Presidente della Repubblica. Come osservato A. Celotto, *Le regole dell'incarico*, in *federalismi.it*, 4, 2018, 3 ss., tale modello ridurrebbe – al pari dei tentativi introdotti mediante la legislazione ordinaria coi modelli elettorali di tipo maggioritario – la discrezionalità nell'esercizio della funzione di nomina del Presidente della Repubblica la quale non è facoltà politicamente libera, ma, in ragione della stessa neutralità della carica, è atta, in senso esclusivo, ad investire formalmente solo e soltanto un Esecutivo che possa godere, effettivamente, della fiducia del Parlamento.

dimissioni del precedente esecutivo e di nomina dei singoli ministri, questi ultimi emanati previa proposta del nuovo Presidente del Consiglio. Attraverso la fase di incarico, è, difatti, determinato il legame dell'imputazione dell'atto al Capo di Stato e al nuovo Presidente del Consiglio quale soggetto che assicurerà alla funzione di indirizzo un centro di unità.

A questa fase segue, infine, il giuramento come atto di chiusura non meramente cerimoniale in quanto con esso viene segnata formalmente, grazie all'assunzione di piena responsabilità del nuovo Governo nel suo insieme, l'attribuzione di funzioni pubbliche in senso conforme agli obiettivi e ai valori repubblicani. Invero, il giuramento *ex art.* 93 Cost. segna la soglia tra la mera organizzazione interna dell'organo e l'esercizio effettivo delle funzioni ad esso riservate<sup>185</sup>, restituendo giuridicamente la capacità di agire al Presidente del Consiglio e ai singoli ministri, sebbene, nella prassi, la tempestività in vista della sollecita presentazione al Parlamento e la valorizzazione della continuità, abbiano comportato la quasi contestualità della emanazione dei summenzionati decreti con il momento solenne del giuramento.

Completa questa sequenza la presentazione del Governo così formato alle Camere le quali, con il voto di fiducia – espresso con mozione motivata, votata con appello uninominale – possono decretare l'effettiva «legittimazione politica» dell'Esecutivo, perfezionando e così chiudendo il circuito della responsabilità. La fisiologia del rapporto fiduciario per come ricostruito nel Testo costituzionale esclude gli automatismi caducatori del Governo al di fuori degli atti espressamente fiduciari, preservando così la razionalità del processo decisionale e impedendo le torsioni plebiscitarie incompatibili con la struttura dell'ordinamento, essendo lo scioglimento un rimedio il cui esercizio, ben lungi dal surrogare la negoziazione politica, ne presuppone la reale serietà ed esaurimento, attestato dal Presidente della Repubblica<sup>186</sup>.

**5. Le «aporie» nel procedimento di legittimazione del Governo.** Se, come sostenuto nella presente riflessione, si assume l'ipotesi della piena operatività del parametro della coerenza a fronte di una presunta «disponibilità al politico» nella riscrittura della forma di governo<sup>187</sup>, l'esame sulla compatibilità di una specifica legge di revisione si traduce necessariamente in un accertamento sul «come» i suoi enunciati «situino» nell'ordine razionale per «agire» in una struttura prescrittiva che, nel caso dell'assetto repubblicano, si «compono» sia di norme scritte che regole fattuali, armonizzate in un'architettura a direzione «equilibratrice»<sup>188</sup>.

<sup>185</sup> Evidenza magistralmente la solennità di questa fase, M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, cit., 406-407.

<sup>186</sup> Sul punto rimarcando la primazia della fiducia nell'intero *iter*, *amplius*, G. Pitruzzella, *Commento agli artt. 92 e 93 Cost.*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma, 1994, 48 ss.

<sup>187</sup> Come riferito, la coerenza si configura come una «proprietà primaria» dell'ordinamento, sostanziata in un suo principio atto a garantire la coesistenza sistemica dell'insieme di rapporti, valori e finalità che, in quanto normativamente riconosciuti, devono poter esplicare la loro efficacia senza che l'attuazione dell'uno determini lo svuotamento degli altri. La frattura di questa condizione costituisce un indice di patologia dell'ordine poiché compromette la sua razionale unità complessiva, ciò verificandosi quando un «procedimento nomogenetico», pur legittimo sotto il profilo della fonte e della direzione materiale, pretenda o presupponga la permanenza in vigore di norme incompatibili con quelle di nuova introduzione da esso prodotte. In una simile evenienza, la disposizione sopravvenuta – seppur espressione di una fonte provvista di forza innovativa – non determinando la estinzione delle norme incompatibili impone all'intero sistema una frantumazione non componibile poiché, da un lato, l'innovazione priva le disposizioni precedenti della possibilità di esplicare i propri effetti in quanto incompatibili con la nuova fisionomia assunta dall'ordinamento per effetto diretto della disposizione novante, ma, per altro versante, quest'ultima, se pretende di mantenere in vigenza le precedenti norme incompatibili, riduce sé stessa ad un simulacro testuale privo di effetti giuridici, incapace pertanto di integrarsi nell'ordine

<sup>188</sup> Dalla disamina compiuta emerge come concorrano a costruire l'ordine assiologico, posto a basamento della organizzazione dei poteri, sia i principi espressi nella Parte I – come la rappresentanza democratica – che non possono essere oggetto di revisione in senso assoluto, sia quei più specifici principi e disposizioni della Parte II – come il «divieto di dualismi» nella conduzione dell'indirizzo politico – che sono modificabili a patto che il

Segnatamente, la valutazione circa la possibile incoerenza, alla luce delle esposte peculiarità del principio, deve svolgersi nella forma di una «prova di resistenza sistemico-teleologica» attraverso la quale, già ricostruita la funzione degli enunciati vigenti e consuetudini ad essi afferenti, può attestarsi se l'innovazione sia interpretabile in modo da preservare l'unità di senso dell'insieme, *i.e.* senza che alcuno degli elementi strutturanti e strutturali possa esser ridotto a fattispecie (costituzionale) vigente, ma materialmente «disapplicata», potendo tale sintomatica fisionomia, non risolvibile in via interpretativa, definirsi «aporia funzionale»<sup>189</sup>.

La cornice delle diverse proposte avanzate nel corso della storia costituzionale per dar luogo a riforme (suppostamente) migliorative del sistema di governo consegna agli interpreti una ricorrente caratterizzazione sulla configurazione concreta dell'enunciato introduttivo della «razionalizzazione premierale»<sup>190</sup> che superfetata nella formula «il Presidente del Consiglio è

risultato di una eventuale revisione non degradi il sistema né a una architettura incoerente né – principio che si ritiene fondamentale – che ne venga modificata la tendenza a vietare la costituzione di centri di potere isolati e monocratici. Compendia magistralmente tale caratteristica, R. Balduzzi, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2024, 152, rimarcando come «Sotto il profilo giuridico possa cogliersi in questo “intrecciarsi” il significato dell'equilibrio costituzionale in tema di forma di governo, per cui gli articoli costituzionali non sono “semplici intestazioni di libri le cui pagine sono state lasciate bianche e che vengono a poco a poco riempite coi materiali che sono forniti dai nostri usi politici” [...] l'equilibrio della Costituzione sta proprio nel tenere bilanciati i poteri, cosicché le connotazioni a cui il loro esercizio dà vita siano da riferirsi alle condizioni politico-istituzionali. Un tale equilibrio non è stasi perché è riempito dalla vita pubblica, costituente non un dato sociologico ma materiale in cui discernere l'occasionale dal sistemico».

<sup>189</sup> Valorizzare la coerenza non significa, certamente, pretendere una cristallizzazione definitiva del sistema di governo, ammettendo in astratto – in quanto valore relazionale – innovazioni anche incisive, a condizione che il nuovo assetto individui suoi punti di equilibrio interno – a esempio, tra stabilità del Governo e valorizzazione del ruolo delle Assemblee – tra disposizioni e istituti di cui il revisore ha deliberato il mantenimento, salvo, in senso, condiviso i principi fondamentali. In presenza di norme che articolano una stessa catena funzionale, la priorità applicativa non è, quindi, *ipso facto* della norma (costituzionale) più recente, dovendo la doverosa sua preferenza arrestarsi solo quanto il mutamento da essa prodotto determini lo svuotamento sostanziale – diverso dalla fisiologica modificazione interpretativa indotta dal cambiamento nel sistema – dell'applicabilità delle disposizioni, andando in tal modo a intaccare il principio – che è da ritenersi inviolabile – della distinzione tra il titolo a governare e i controlli sul suo esercizio e tra l'investitura e la responsabilità, oltretutto dell'esaminata «unità del circuito di legittimazione» al cui interno può essere iscritta la prefata tendenza equilibratrice.

<sup>190</sup> Più specificamente, facendo seguito alle sollecitazioni di una parte della dottrina che guardava agli schemi della democrazia diretta come potenziale strumento correttivo delle disfunzionalità del modello costituzionale della forma parlamentare – in tal direzione, *ex plurimis*, S. Galeotti, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano, 1983, 360 ss. e, con forme analoghe, ma diverse nel *telos*, C. Mortati, *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, 10, 1973, 2 ss. – il decisore politico e la narrazione partitica hanno con differenti proposte avanzato l'idea di riscrivere la Parte II con l'introduzione della analizzata «formula neo-parlamentare», apparendo essa più «conservativa» rispetto alle rimodulazioni in direzione «presidenzialista». Già con la Commissione Bozzi e, durante lo svolgimento della XI legislatura, col d.d.l. A.S. n. 135/1992 (De Matteo) era proposta la riscrittura dell'art. 92 Cost. con la previsione dell'elezione popolare del ridenominato «Primo Ministro», dotato del potere di nomina e revoca dei suoi ministri e assoggettabile a rimozione soltanto attraverso lo strumento della «mozione di sfiducia costruttiva». Nella XIV legislatura, in seguito alla revisione del Titolo V con cui era stato predisposto un assetto degli organi regionali fondato su una applicazione (spuria) della formula neoparlamentare, il d.d.l. A.S. n. 1934/2003 (Del Pennino) avanzava un progetto analogo con la previsione vincolante che all'elezione diretta del Primo Ministro seguisse la «prestazione del giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica entro tre giorni, entrando così, immediatamente, nell'esercizio delle sue funzioni». Nell'assunto che il rafforzamento della stabilità governativa dipendesse dalla sua verticalizzazione, anche l'impianto della menzionata legge di revisione costituzionale del 2006 disponeva l'introduzione di una sostanziale elezione del Primo Ministro – ricostruita dal «collegamento della candidatura alla carica alle liste nell'elezione parlamentare» sulla scorta del cui «risultato» il Capo di Stato avrebbe dovuto attribuire la nomina della figura soggettiva – accompagnata dal consolidamento di ulteriori e più incisivi poteri di direzioni, posti in forte critica, *ex multis*, da L. Elia, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005, 62 ss. Nella corrente XIX legislatura, superato il percorso politico, tracciato negli anni precedenti, di



eletto a suffragio diretto»<sup>191</sup> aprirebbe, nel suo apparente minimalismo, a una profonda rifunzionalizzazione nella «catena tipologica» della legittimazione del Governo, incidendone integralmente sul procedimento e, in ragione ciò, verrebbero a riprodursi impatti variegati e significativi, in una direzione ulteriore rispetto alle intenzioni dei suoi sostenitori, non solo sulla «forma *formans* dell'assetto di governo», ma su tutto l'intero circuito costituzionale.

L'innesto della elezione del Presidente del Consiglio produrrebbe, in relazione all'*iter* di formazione del Governo, una dislocazione funzionale anzitutto sulla regola consuetudinaria delle consultazioni presidenziali in quanto, se la personalità chiamata a formare l'Esecutivo risultasse essere titolare di un titolo immediato e personale proveniente dal corpo elettorale, la prassi presidenziale non potrebbe, certamente, non perdere la propria rilevata funzione prognostica e compositiva, degradando, quantomeno, in una doverosa fase di presa d'atto, priva di una reale materialità, di un fatto produttivo di effetti normativi già prestabiliti.

Invero, se si esigesse di conservare per la regola vincolante sulle consultazioni il medesimo attuale contenuto sostanziale, ovvero la possibilità del Presidente della Repubblica di tenere colloqui – discrezionali nel *quomodo*, ma non nell'*an* con le forze politiche – anche al fine di esplorare soluzioni elastiche o sollecitare modifiche, *ex ante*, nella compagine e perimetro politico di una (futura) maggioranza, a tutela dell'equilibrio costituzionale, ciò non potrebbe che entrare in collisione con il finalismo dell'investitura diretta poiché vi sarebbe introdotto, *rectius*, si manterrebbe in vigore, un «contropotere» rispetto ad una scelta legittima che, per sua intrinseca proprietà logica, dovrebbe affermarsi come immediata e non-mediata<sup>192</sup>.

L'esito del *test* di coerenza rispetto alle consultazioni conduce a una sorta di «biforcazione

---

operare indirettamente sull'assetto istituzionale mediante l'utilizzo della legislazione (ordinaria) elettorale – modello perseguito, altresì, nella mancata riforma organica del 2016 non senza dubbi di legittimità come osservato da V. Tondi della Mura, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, in *diritti fondamentali*, 1, 2018, 10 – i contestuali disegni di legge cost. A.S. n. 830/2023 (Renzi) e n. 935/2023 (proposta proveniente dall'attuale maggioranza parlamentare e oggetto di approvazione) hanno portato a una nuova «maturità» il perimetro operativo della formula premiale. In particolare, entrambi i progetti mirano al riconoscimento testuale della scelta popolare del Presidente del Consiglio – mantenendovi in vigore il *nomen* – come elemento strutturale dell'assetto organizzativo della Repubblica – imposto, dunque, come obiettivo-vincolo costituzionale sulla legislazione ordinaria – e luogo e momento istituzionale dell'*iter* di formazione del Governo di cui, asseritamente, sarebbe mantenuta la procedimentalizzazione col Presidente della Repubblica che «conferisce l'incarico di formare il Governo al vincitore delle elezioni, nomina il *premier* e, previa sua proposta, i Ministri e nelle cui mani giura l'Esecutivo così formato» e con il Parlamento che non sarebbe (formalmente) spogliato delle facoltà di (non) concedere la fiducia al Governo con mozione o revocare tale rapporto, a fronte, però, dello scioglimento automatico come conseguenza delle crisi parlamentari. Sulle «ibridazioni» atipiche di tale assetto rispetto alla tipizzazione parlamentare, M. Volpi, *Premierato*, cit., 755 ss.

<sup>191</sup> Invero, da una analisi diacronica del formante costituito dalle proposte normative emerge un nucleo minimo e costante che è rappresentato dall'assunto che l'elezione popolare del vertice dell'Esecutivo funga da fattore di razionalizzazione in sé del sistema organizzativo della Repubblica, mantenendo apparentemente in vigore o restaurando le originarie funzioni del Parlamento e del Capo dello Stato attraverso la concentrazione della titolarità dell'indirizzo politico e della sua direzione nelle mani di un solo soggetto che unicamente il popolo, quale detentore della sovranità, può scegliere superando la logica deleteria dell'equilibrio costituzionale

<sup>192</sup> Non appare risolutiva sul punto l'eventuale obiezione di carattere funzionale secondo cui le consultazioni potrebbero traslarsi dalla «persona ai programmi» poiché la logica della investitura diretta non può non spostare il baricentro della legittimazione dall'oggetto collegiale dell'indirizzo al soggetto designato. Una discussione programmatica in sede presidenziale, fisiologicamente orientata a verificare coerenza, compatibilità e tenuta del circuito governo-Parlamento, finirebbe o per replicare il confronto elettorale – così trasformando la figura della Presidenza della Repubblica in una semplice sede di conferma del mandato popolare – o per temperarlo, così reintroducendo un vaglio sostanziale *extra*-elettorale sulle scelte del detentore della sovranità. In entrambi i casi si avrebbe, dunque, una incompatibilità tra l'ipotesi di elezione diretta come chiave di volta dell'*iter* con la salvaguardia dell'attuale fisionomia assunta dalle funzioni presidenziali nell'ordinamento repubblicano.

obbligata» in quanto o la regola consuetudinaria è da intendersi e attuarsi, se mantenuta<sup>193</sup>, quale mera prassi di galateo istituzionale, confinata alle comunicazioni del vincitore delle elezioni al Presidente della Repubblica – da assumersi il primo come un privato cittadino – rinunciando, in tal senso, alle funzioni di garanzia sistemica e controllo del Capo dello Stato – che rimane sempre il titolare formale delle nomine – ovvero essa è preservata come luogo di prima istruttoria politico-costituzionale e, in tal caso, però, a essere svuotato di materialità normativa è proprio l'effetto dell'elezione diretta che non andrebbe ad identificare l'avente titolo immediatamente abilitato a guidare l'Esecutivo, ma soltanto un mero «attendente»<sup>194</sup>.

L'attuazione della formula premierale ricadrebbe strutturalmente altresì sull'ultronea figura del conferimento dell'incarico che, seppur originata dalla prassi al pari delle consultazioni, innerva in prospettiva nodale il procedimento di legittimazione dell'Esecutivo al punto che, in talune formulazioni delle proposte normative circa l'elezione diretta del *premier*, ne viene proposto il riconoscimento espresso nello *ius scriptum* costituzionale. In ogni caso, il titolo della investitura popolare del soggetto incaricato di costituire il suo Esecutivo introdurrebbe nel circuito di Governo una «variabile» da cui deriverebbero configurazioni che, comunque, implicherebbero *de facto* lo svuotamento – non emendabile per via interpretativa – delle attuali regole e principi che disciplinano gli atti dell'incaricato e del Capo dello Stato.

Difatti, se la fase dell'incarico fosse mantenuta in vigore – o addirittura se ne riconoscesse la natura di vincolo procedimentale – ma il suo conferimento venisse ricostruito come «atto dovuto» nei riguardi del «Presidente del Consiglio eletto», esso degraderebbe *ipso facto* in figura meramente ricognitiva, cessando di essere un «*mandatum in causam*» per la personalità designata unicamente come presumibile, ma non vincolata figura al vertice del Governo<sup>195</sup>. Se, diversamente, l'introduzione dell'elezione deliberasse il mantenimento sostanziale delle figure dell'incarico e dell'incaricato, pur in presenza di una investitura popolare, verrebbe attribuito al Presidente della Repubblica un effettivo potere d'istruzione e di rimodulazione sulla compagine e sulle condizioni di governo, venendo ciò a porsi in frizione con le finalità dell'elezione in quanto, sotto il profilo sostanziale, la scelta del corpo elettorale non sarebbe rivolta alla determinazione del Presidente del Consiglio, ma a quella di un mero assegnatario

<sup>193</sup> La natura di regola prodotta da un fatto normativo determina la circostanza che essa può sì essere *ipso facto* eliminata, ma permanerebbe ugualmente l'aporia rispetto all'enunciato testuale *ex art. 92 Cost.*, a cui inerisce la regola consuetudinaria come vincolo alla discrezionalità, che attribuisce al Capo di Stato non il dovere, ma, in senso neutrale, la materialità delle nomine del Presidente del Consiglio e, previa sua proposta, dei ministri.

<sup>194</sup> Non pare praticabile il percorso interpretativo che manterrebbe alle consultazioni presidenziali il ruolo di «verifica di legalità-congruità» del processo elettivo e delle candidature ministeriali, giacché tale spostamento dalla sfera politica a quella della legittimità non soltanto contraddice la natura propriamente politica – ma non teleologicamente libera – delle consultazioni come mezzo di istruttoria e composizione, diversa dai controlli costituzionali tipici della Corte, ma soprattutto essa andrebbe a relegare le funzioni presidenziali a un riscontro notarile del rispetto di requisiti formali, dissolvendo l'equilibrio dinamico tra diritto e politica che la prassi ha disegnato in senso generale in funzione della stabilità e responsabilità del Governo e non solo nelle ipotesi di crisi del sistema. Ne deriva, dunque, che l'elezione diretta non può mantenere in vita l'attuale primo tratto del procedimento di formazione innestandosi pacificamente in esso, ma ne determina la doverosa rifondazione su premesse incompatibili con la figurazione delle consultazioni, imponendo o lo svuotamento sistemico di tale segmento istruttorio e dell'antecedente fatto normativo o la propria inutilità sostanziale, essendo operazione inattuabile riallineare titolo e procedura, dovendosi – in ciò constando l'incoerenza – mantenere in vigore un enunciato che esprime la funzione di garanzia che (costituzionalmente) la prassi ha affidato al Capo di Stato.

<sup>195</sup> Da ciò discenderebbe, altresì, una fisiologica retrocessione funzionale del Presidente della Repubblica da garante neutrale e, contestualmente, promotore della formazione di un Governo che possa godere della fiducia del Legislatore – e non anche della propria – a mero certificatore di un risultato elettorale, spezzando il nesso tra la verifica *ex ante* della praticabilità fiduciaria e la decisione sulle nomine, che è la ragione stessa per cui l'incarico sussiste nell'attuale esperienza. In tal direzione critica rispetto al mantenimento dell'incarico, B. Pezzini, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2024, 65.

di una funzione, *ipso iure*, volta solo a ricercare e formare una compagine ministeriale che possa concretamente sostenere la sua maggioranza e non anche di indirizzo attivo<sup>196</sup>.

In queste ipotesi, la prova di resistenza sistemico-teleologica conduce al medesimo risultato dell'incoerenza di risultato in quanto il conferimento dell'incarico non è interpretabile come una fase a geometria variabile, subordinata all'intensità dell'investitura popolare, poiché la sua *ratio* pratica non è tanto l'investitura del vertice, ma la salvaguardia di un equilibrio tra la scelta del «garante della Costituzione» e la soggettività del nuovo Governo all'interno di una cucitura istituzionale tra indirizzo, compagine e garanzie rispetto alla quale l'incaricato deve muovere le decisioni sulla composizione del proprio Esecutivo sulla base preliminare che i suoi effettivi funzionari svolgeranno i loro ruoli in ossequio ai valori costituzionali<sup>197</sup>.

Le predette aporie rinvergono il proprio principale luogo di manifestazione nell'essenziale fase delle nomine da parte del Capo dello Stato del Presidente del Consiglio e dei ministri, in quanto l'elezione diretta del primo si configura come fattispecie normativa che, *ictu oculi*, non può che ri-definire i perimetri, formalmente liberi, ma teleologicamente orientati, delle scelte che il Presidente può determinare in merito alla composizione dell'Esecutivo<sup>198</sup>.

Difatti, se l'investitura diretta comporta – e, come detto, ne costituisce proprietà immanente – la materializzazione della «volontà del popolo» quale detentore della sovranità di decidere sulla «soggettività» dell'incaricato alle funzioni del «vertice del Governo», allora la nomina presidenziale non può che essere l'espressione di una attività di certificazione del risultato elettorale, fisiologicamente priva dell'attuale grado di discrezionalità che consente al Capo di Stato anche la proposizione di esiti diversi rispetto ai risultati elettorali del Parlamento<sup>199</sup>. Se, viceversa, si pretendesse di conservare un margine di controllo sostanziale alla nomina del Presidente del Consiglio nel circuito della legittimazione, si finirebbe irrimediabilmente per subordinare l'efficacia dell'investitura popolare al vaglio d'un diverso organo – peraltro, non

<sup>196</sup> Quest'ultima ipotesi, come nel predetto caso delle consultazioni, verrebbe a porsi in un marchio stato di contraddizione non tanto col sistema costituito, ma, soprattutto, con quelle finalità di razionalizzazione che una revisione vuol raggiungere con l'introduzione della elezione diretta, come ben messo in luce da D. Mone, *Il d.d.l. costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2, 2023, VIII ss.

<sup>197</sup> La cesura – astrattamente legittima – con il sostrato assiologico dell'atto di incarico da parte dell'elezione diretta si manifesta con nitidezza nella figura che la prassi ha costruito della «riserva di incarico». Nell'assetto vigente, la riserva consente di affinare, anche in più cicli, il perimetro politico della squadra, in un dialogo con il soggetto incaricante di guisa che l'accettazione dell'incarico è effettivamente atto prodromico alla nomina presidenziale che presuppone una valutazione di conformità e di tenuta sistemica del Governo. L'elezione diretta non può che cristallizzare la discrezionalità dell'incaricato che, in ragione del titolo d'investitura, non può non andare a comporre, in senso di dovere e non di facoltà, un Esecutivo, dando ciò origine ad un'ambigua sclerotizzazione dell'incarico, avulsa dal contesto in cui deve muoversi il procedimento di legittimazione.

<sup>198</sup> Si tenga in conto che mentre l'art. 92 assegna *sic et simpliciter* al Capo dello Stato la nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di quest'ultimo, dei ministri, lo sviluppo e la prassi istituzionali hanno dato vita, a seguito di un processo istituzionale omogeneo, a consuetudini e convenzioni che – potendosi prescindere da una loro più precisa riqualificazione – muovono il funzionamento effettivo della facoltà presidenziale secondo una sequenza in cui l'intera fase e gli atti ad essa relativi non appaiono definibili né totalmente presidenziale, né totalmente governativo, risultando «atti complessi» in cui s'intrecciano, da un lato, la responsabilità politica del designato rispetto alla futura relazione fiduciaria e, dall'altro, una funzione di garanzia presidenziale sulla conformazione dell'Esecutivo e sulla tenuta della compagine. Questa già esaminata funzione, lungi dall'essere riducibile a controllo di legalità in senso stretto, si esprime in prassi consolidate di interlocuzione preventiva, in possibili richieste di aggiustamento della lista dei ministri e, in casi estremi, nella sollecitazione di soluzioni alternative su singoli dicasteri, proprio in quanto l'atto di nomina non è mero recepimento ma provvedimento finale di un procedimento a contenuto istruttorio reale. In questi termini, L. Paladin, *Governo*, cit., 688.

<sup>199</sup> In tale condiviso significato, che non può certamente tradursi né nella libertà politica del Presidente di dare vita a Esecutivi che godano esclusivamente della propria fiducia, né in una funzione di mera registrazione, C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo fare a meno*, Bologna, 2003, 75 ss.

investito dal voto – con ciò negando la finalità stessa della elezione immediata. Questa frizione si manifesta, anche, sul coordinato segmento della proposta di nomina degli altri ministri. Invero, se la proposta è intesa come vincolo proveniente da un soggetto dotato di una investitura più forte rispetto a quella che originerebbe da un legittimato di terzo grado – in linea ermeneutica con le finalità intrinseche dell'elezione popolare – allora la nomina non può che essere atto esecutivo privo di materialità propria, risultando, perciò incoerente con il mantenimento della facoltà in esame al Presidente della Repubblica. Diversamente e in senso parimenti irrazionale, se la proposta fosse definibile come l'atto condizionante solo nella proposizione e non pure nelle conseguenze – e dunque la nomina esprimesse una reale funzione di filtro – allora l'elezione della persona del *premier* non dovrebbe di per sé essere considerata titolo sufficiente a garantirgli e assicurargli la facoltà di comporre un Esecutivo che possa con sé realizzare l'indirizzo politico di cui egli è elettivamente il garante<sup>200</sup>.

In relazione a tali passaggi logici – che si ricorda derivare da una incardinazione minimale della formula premierale – può ulteriormente evidenziarsi l'esistenza di una disfunzione in relazione alla presumibile conservazione del momento del giuramento *ex art.* 93 Cost. qual effettivo dispositivo legittimante il nominato Governo, coincidendo con la conclusione del suo *iter* di formazione in quanto atto di assunzione delle responsabilità alla carica correlate. Invero, se venisse mantenuto il giuramento come il luogo istituzionale in cui ogni membro del nominato Esecutivo deve dichiarare gli obblighi di fedeltà, decretante l'entrata in carica di tutto il Governo, ne deriverebbe, allora, la conseguenza che l'elezione del Presidente del Consiglio, per consolidarne sul piano materiale l'ingresso in carica anche nei rapporti *ad extra*, debba funzionalmente necessitare dell'atto (volontario) di giuramento di soggetti – i ministri da lui proposti – i quali non sono parimenti oggetto di una investitura popolare.

Più specificamente, una tale condizione determinerebbe l'evenienza, in astratto, di intervalli istituzionali nei quali il «vertice del Governo» risulta sì essere giuridicamente insediato al momento del suo giuramento, ma l'Esecutivo qual struttura complessiva – sulla scorta della contestuale esistenza di Presidente del Consiglio e ministri – verrebbe all'esistenza effettiva all'unica condizione che la compagine governativa presti insieme il proprio giuramento. Se, in relazione alla prima di queste ipotesi, fosse ritenuta un'azione sufficiente per la definitiva chiusura dell'*iter* di formazione, soltanto l'atto di giuramento del *premier*, allora il Governo sarebbe *de iure* privato della sua natura di «organo complesso». Se, di converso, in rapporto alla seconda delle suddette interpretazioni, si conservasse al giuramento contestuale di tutta la compagine la natura di atto definitivo, si cadrebbe, nuovamente, nella contraddizione di qualificare l'elezione diretta come una forma d'investitura del mero attendente che soggiace a condizioni risolutive per l'assunzione delle sue funzioni – in questa ipotesi, il giuramento dei ministri da lui scelti – comportando ciò uno svuotamento materiale della scelta del corpo elettorale sulla «persona» e, indirettamente, sul programma del Presidente del Consiglio<sup>201</sup>.

<sup>200</sup> Si consideri sul punto che il mantenimento di questa attribuzione, in ragione della speciale legittimazione democratica di primo grado del *premier*, potrebbe anche condurre il Capo dello Stato alla scelta, foriera di una forma di responsabilità politica se non propriamente penale, o di nominare un soggetto assolutamente inidoneo alla carica – essendo tale atto ad egli imputabile – ovvero, rifiutandone la nomina, di porsi in contrasto con la volontà espressa degli elettori, incanalata nella persona ovvero, nel caso dei ministri, nella proposta dell'eletto Presidente del Consiglio. Si tenga conto, a proposito dell'esistenza di una disfunzione sistemica, come anche quella parte della dottrina più critica sul ruolo presidenziale – *ex multis*, C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., 224 – che nega ad esso la sussistenza del potere di rifiutare una nomina ministeriale, ha postulato la legittimità del diniego nell'ipotesi di proposta verso un soggetto radicalmente privo dei requisiti per ricoprire l'ufficio.

<sup>201</sup> La cesura insostenibile tra elezione popolare del Presidente del Consiglio e mantenimento della collegialità del Governo come organo costituzionale a conduzione non-monocratica – che, come osservato, rappresenta il precipitato assiologico della scelta operata in sede di Costituente, ma non in sé stessa un fattore inviolabile – si paleserebbe con maggior evidenza nell'ipotesi in cui all'investitura diretta si accompagnasse la facoltà del *premier*



In ultima battuta, può evidenziarsi come ulteriore aporia emerga, altresì nella qualificazione dell'introduttivo atto fiduciario delle Camere rispetto alla presentazione innanzi ad esse del nominato Governo il cui vertice godrebbe del medesimo grado di investitura diretta degli organi parlamentari<sup>202</sup>. Invero, nell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio traesse la sua legittimazione da un proprio mandato personale – da intendersi, pacificamente, come il dato fattore che n'impone la fissazione «soggettiva» alle funzioni di Capo di quell'Esecutivo che è presentato alle Camere – allora la successiva mozione di fiducia non potrebbe più svolgere l'ordinaria e discrezionale funzione costitutiva, degradando in presa d'atto conformativa e confermativa dell'investitura plebiscitaria, convertendosi, detto diversamente, in «controllo di mera legalità-politica», esterno al circuito della responsabilità e «privato di causa».

Viceversa, se in relazione alla mozione di fiducia si deliberasse, mantenendosi inalterato il testo dell'enunciato di cui all'art. 94 Cost., la conservazione dell'attuale *status* di strumento di piena esplicazione di potestà dell'Assemblea legislativa, avente a oggetto l'opzione di scegliere di legittimare o meno l'Esecutivo nominato, allora essa entrerebbe in una evidente fisiologica opposizione con la «*vis* istituzionale» del titolo personale – e indirettamente con la sua fonte originaria – giacché un eventuale diniego, sulla scorta del mantenimento della necessitata discrezionalità immanente agli atti di scelta, assumerebbe la fisionomia di atto predominante «contro-maggioritario» della volontà popolare, sanabile soltanto *ad extra*<sup>203</sup>.

di chiedere al Presidente della Repubblica, altresì, la revoca della nomina dei ministri. Tale possibilità, esplicitata nel recente testo del d.d.l. A.S. 935/2023 e in alcuni precedenti progetti di riforma, per un verso, specularmente all'ipotesi della nomina, comporterebbe l'aporia della formale titolarità da parte del Capo dello Stato di questo potere, ma il sostanziale svuotamento di finalità garantiste, a meno di non considerare il titolo della legittimazione «più prossima» al popolo del Presidente eletto un fattore in sé ininfluenza, dall'altro essa aprirebbe alla possibilità sistemica che il Governo si identifichi, sul piano materiale, con il solo vertice eletto. Difatti, esclusa pacificamente l'ipotesi della legittimità di un'autonoma revoca da parte del Capo dello Stato – ove si introducesse una disciplina della revoca affine a quella della nomina – alla luce della necessità di una previa proposta e controfirma dell'atto da parte del Presidente del Consiglio – potendo residuare una forma di legittimità unicamente al diniego di procedere con la revoca nell'ipotesi in cui la firma di tale atto possa dar luogo a responsabilità penale del Capo di Stato, avendo altrimenti la proposta di revoca natura vincolante – il Presidente eletto avrebbe nella realtà istituzionale la possibilità di rimuovere discrezionalmente i membri della sua compagine, sulla scorta di un potere che trova derivazione dall'investitura diretta e dal rapporto immediato con il corpo elettorale, a meno, nuovamente, di non considerare tale circostanza una condizione di superiorità sul piano politico, ma non su quello giuridicamente rilevante delle facoltà tipizzate e giustiziabili. L'anomalia di questa facoltà discrezionalmente libere appare così radicale che il Presidente del Consiglio, a meno di forme e condizioni di vincolo nell'esercizio di un potere collegato alla sua investitura, potrebbe ottenere finanche la revoca integrale dell'intera compagine governativa in quanto o egli è realmente, sotto il profilo costituzionale, dotato di facoltà effettive derivanti dall'elezione diretta – ritornandosi, così, al superamento della collegialità che in sé non è fattore fondamentale – oppure il titolo derivante dall'investitura popolare si sostanzierebbe in una preferenza per l'incaricato di Governo, determinando ciò, ancora, l'illogica inutilità del momento elettivo.

<sup>202</sup> Come diffusamente rilevato, la legittimazione del Governo – ad opera del Capo di Stato – e la responsabilità politica che il primo assume innanzi al Parlamento in quanto sua emanazione permanente non risultano essere «fattispecie» distinte in quanto nell'avvio del rapporto fiduciario – che nel disegno costituzionale si sostanzia nella figura dell'espressa mozione di cui all'articolo 94 – è identificabile l'esclusivo titolo attraverso il quale l'Esecutivo «ordinariamente» può e deve svolgere le proprie funzioni sotto il controllo «pieno» del fiduciante. L'inscindibilità teleologica, all'interno del conferimento fiduciario, della funzione di legittimazione politica con l'assunzione di responsabilità in capo al Governo – tale che, come evidenziato da M. Galizia, *Studi sui rapporti*, cit., 96 ss., non sono mancate in dottrina interpretazioni individuanti proprio nella mozione di fiducia la fonte-atto realmente costitutiva del Governo – si proietta sulla titolarità delle Assemblee rappresentative di variegate facoltà di direzione e di controllo che ricevono la propria perimetrazione nei propri regolamenti, ma trovano l'origine costituzionale nell'inviolabile principio della rappresentanza democratica secondo cui solo nel pluralismo parlamentare può esprimersi la piena consistenza plurale del popolo come soggetto sovrano.

<sup>203</sup> Non sfugge a chi scrive come questo problema «coordinamento» potrebbe risolversi mediante il ricorso alla legislazione elettorale e, segnatamente, nella scelta di sistemi a matrice maggioritaria che (suppostamente) favoriscono la corrispondenza politica tra il Presidente eletto e la sua maggioranza parlamentare. In realtà, ciò

Si tenga ulteriormente conto, rispetto a quest'ultimo punto critico, che nell'attuale assetto, prevedente un sistema a bicameralismo simmetrico, l'atto di investitura è duplice, essendo, l'oggetto del voto il Governo nella sua «complessità» e non la singolarità delle proprie sue componenti, alla luce del combinato disposto di cui agli artt. 93 e 94 Cost. In questo circuito, l'eventuale introduzione di una «legittimazione monocefala del vertice esecutivo» andrebbe a porsi in una tensione strutturalmente irriducibile poiché essa sovrapporrebbe a un sistema «duale» di fondazione della relazione fiduciaria una variabile unitaria e «esterna» del titolo a governare, con l'effetto di spostare il baricentro dall'organo al capo secondo una logica estranea al principio ordinatore di cui all'art. 57 Cost. per cui alla presenza di Assemblee non deve *ipso iure* accompagnarsi la sussistenza di una stessa maggioranza. Da ciò deriva che, in assenza di una riformulazione delle ulteriori disposizioni, la struttura della formula premierale promuoverebbe in sé il rischio – attualmente, come noto, già ammesso – di non riprodurre in entrambe le Camere la concreta condizione di utilità per il titolo di investitura del *premier*, potendo anche solo un'Assemblea arrestare l'operato dell'Esecutivo<sup>204</sup>.

Le correzioni prospettabili rivelano la natura irriducibile in via interpretativa dell'aporia in esame. Ridurre il bicameralismo fiduciario alla Camera politica significherebbe riconoscere che l'elezione personale non è compatibile in sé con il doppio titolo parlamentare, ma solo mediante una riforma organica che la fisiologia dei rapporti Parlamento-Governo, in ciò comprovando l'incoerenza della formula nella propria definizione minimale. Diversamente, conservare la duplice fiducia ed introdurre vincoli che obblighino la Camera dissenziente a riallinearsi – attraverso regole di composizione o soglie aggravate del sistema elettorale – tradurrebbe il voto in controllo di conformità all'esito elettorale con il precipitato logico di postulare che la Camera «esprime indirizzo difforme da quello del *premier*» dovrebbe misurare la sua decisione sul mandato personale, comportamento un mutamento semantico

significherebbe – confermando le predette disfunzionalità intrinseche di una revisione minimale *sub specie* di aporie – trasporre all'interno della forma *formans* dell'assetto di governo la fisiologica aleatorietà del sistema politico-partitico come suo fattore necessitato che, pertanto, non appartarrebbe più al novero degli elementi soltanto condizionanti il funzionamento del sistema, ma, in una direzione più precisa e ambigua, qual elemento costitutivo di un equilibrio che la struttura *in nuce* non presenta. Difatti, superare le possibili disfunzioni della deliberata conservazione della titolarità fiduciaria del Parlamento e dell'elezione diretta con l'introduzione di sistemi elettorali obbligatoriamente maggioritari significa trasporre dal fondamentale piano politico a quello prettamente giuridico-costituzionale il corpo elettorale non come un organo rilevante – ipotesi, quest'ultima, sostenuta per motivazioni diverse da M. Luciani, *Governo*, cit., 570 – ma come una forza materiale dalla cui azione necessaria dipende non l'esito della formazione di un Governo e la legittimazione del Parlamento che ne rappresentino, diversamente, l'indirizzo, ma la stessa «organizzazione strutturale» in cui e per mezzo della quale sono posti quei limiti vincolanti, ai sensi dell'art. 1 Cost., alla sovranità del popolo e agli arbitri della maggioranza. In sintesi, può affermarsi pacificamente, a parere di chi scrive, come il deliberato mantenimento di due sedi diverse in rapporto al medesimo oggetto funzionale – l'azione dell'Esecutivo – ed entrambe forti del medesimo grado di legittimazione – l'elezione immediata – non possano attribuire, in ragione della loro naturale concorrenza, lo stesso titolo a governare senza trasformare o l'una o l'altra in monumento all'inutile, essendo l'unica soluzione possibile – sussistendo una radicale incoerenza nella scelta che è l'ipotesi di lavoro di questa riflessione – una dovuta operazione di ingegneria costituzionale, snaturante il rapporto fiduciario.

<sup>204</sup> In relazione a ciò può evidenziarsi, altresì, l'attrito nella fase della fiducia con la collegialità del Governo ove tale formula venisse mantenuta. Invero, la mozione conferisce responsabilità a un Governo-collegio, mentre l'elezione diretta, invece, promuove la personalizzazione del rapporto di legittimazione e, di riflesso, tende a personalizzare la responsabilità. Da qui si manifesta una duplice torsione in quanto, da un lato, se fosse preservato il principio della fiducia sull'intero Esecutivo, emergerebbe la riduzione del titolo d'investitura del suo vertice, dall'altro, se si provasse a riallineare l'assetto sostenendo che l'elezione diretta incida solo sull'*an* della legittimazione, lasciando integralmente alle Camere il *quomodo* del rapporto fiduciario, si finirebbe per riconoscere che l'elezione non è auto-applicativa e che, dunque, l'atto parlamentare resterebbe il vero luogo di attribuzione del titolo a governare a meno di ammettere che l'elezione determini anche il *quomodo* della mozione, così svuotando implicitamente il Parlamento della materialità della funzione di controllo e indirizzo.

del voto di fiducia, non più istitutivo dell'indirizzo, ma «oppositivo» dell'atto elettivo<sup>205</sup>.

**6. Le «cesure del premierato».** Assunta come sfondo ricostruttivo l'ipotesi dell'equilibrio costituzionale non come generico sinonimo di moderazione istituzionale, ma come il *modus operandi* della forma di governo italiana in cui gli istituti possono coerentemente coesistere, l'esame della traiettoria repubblicana dimostra come un assetto istituzionale possa reggere «l'incidenza del tempo» se e laddove la catena «investitura-responsabilità-controllo» venga edificata su titoli compatibili, sulla temporalità di garanzia e su imputazioni definite<sup>206</sup>.

A parere di chi scrive, le ricostruzioni storico-istituzionali dimostrano la validità della tesi per cui «ogni diarchia del diritto a governare» contiene in sé il germe della sua dissoluzione, un assunto che, come rilevato, ha fondato la costruzione della Costituzione dei poteri. Nella sovrapposizione tra l'attribuzione al Re delle funzioni di indirizzo e la regola vincolante per ragion di consuetudine della responsabilità governativa verso la Camera, lo schema tipico del «dualismo di investitura» ha condotto a squilibri che l'ordinamento non poteva in sé ricomporre. Non si nega, certamente, che la genesi delle crisi seriali che ne hanno decretato l'estinzione fosse dovuta anche alle contingenze esterne al sistema normativo, ma non può non osservarsi come anche ben più recenti esperienze istituzionali – come quella israeliana e, con dovute differenze, anche l'attuale assetto democratico declinato negli Stati Uniti<sup>207</sup> – adottanti la formula della duplicazione dell'attivo titolo giuridico di legittimità a guidare la politica, siano sottoposti all'immanente rischio di rotture del sistema istituzionale.

La scelta repubblicana per un parlamentarismo «non rigidamente razionalizzato» se con tale definizione si designa la tendenza a concentrare e creare centri unitari di potere – il *premier* o il capo di Stato eletto – per stabilizzare l'Esecutivo appare *a posteriori*, rispetto a questo rischio, un atto di coerenza e fondativo di un ordine istituzionale definibile in sé coerente<sup>208</sup>. Difatti, con il superamento della diarchia e con l'attribuzione al Presidente della Repubblica di funzioni e tempi di garanzia come «cerniera *ex ante*» priva della possibile determinazione di un proprio indirizzo, con la determinazione in capo alle Camere del rapporto di fiducia e con

<sup>205</sup> Il dualismo si traduce in una aporia in rapporto alla formazione del consenso parlamentare sulla fiducia. Il bicameralismo, difatti, richiede attualmente due deliberazioni libere e potenzialmente divergenti, mentre la legittimazione personale richiede una conformazione coerente con l'atto elettivo che non può sopportare, in ragione della sua proprietà di immediatezza, un esito frammentario che potrebbe esser risolto mediante mezzi di composizione. Se si accettasse la possibilità della divergenza, l'elezione perderebbe le sue finalità a fronte della scelta di salvaguardare il principio – certamente eliminabile – del bicameralismo, se, invece, si negasse tale circostanza attraverso – o l'uso di revisione o della legislazione ordinaria elettorale – allora il voto di una Camera degraderebbe in una presa d'atto con svuotamento della persistenza della simmetria costituzionale. Neppure il ricorso a strumenti di coordinamento politico sarebbe atto a rimuovere la contraddizione. Invero o tali strumenti restano politici e allora non vincolano il voto fiduciario, non entrando nella struttura prescrittiva della forma di governo, oppure essi diventano normativi, alterando la «simmetria» delle Camere senza, però, disporne la modifica, rendendo le disposizioni sul bicameralismo forme inespressive di vigenza normativa.

<sup>206</sup> In termini affini, sulla indubbia capacità di resistenza della forma parlamentare agli eventi storici avversi che, al netto delle obiettive disfunzionalità manifestate, ha mantenuto la costruzione d'un valido assetto sociale e politico, S. Staiano, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2, 2023, 300 ss.

<sup>207</sup> Sullo stato di perdurante crisi del sistema istituzionale americano rappresentante l'emblematico paradigma del sistema presidenziale e, in generale, del modello dualistico, a titolo esemplificativo, D.L. Kriner, *Trump, populism and the resilience of the American Constitutional System*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020, 44 ss.

<sup>208</sup> Si tenga conto sul punto, come acutamente osservato da P. Ridola, *Democrazia rappresentativa*, cit., 120, che nessuna regola rigida può realizzare questa condizione se non sussistono, previamente, quelle necessarie condizioni politiche, come nell'esperienza britannica. Per questo motivo, le pur diffusamente invocate «*règles constitutionnelles de la procédure parlementaire*» sono destinate a essere inutili o inefficaci: inutili, ove si tratti di un governo già sorretto da una forte maggioranza ovvero inefficaci nel caso in cui, invece, vi sia un governo di coalizione poggiato su una maggioranza instabile, apparendo illusorio costringere entro «norme tassative» un ordine appartenente alla politica che anima sin dalle sue stesse origini la forma di governo parlamentare.

la configurazione collegiale del Governo sotto la direzione unitaria del Presidente del Consiglio affinché l'indirizzo sia sempre una decisione dell'organo e non della persona, è stato costruito un impianto strutturale – la «forma *formans*» dell'assetto di governo – che è posta rispetto alla politica come strumento della sua ordinazione e al contempo – ma senza identificarsi – sistema che «indissolubilmente» ne postula e ne assorbe la complessità<sup>209</sup>.

Discende e innerva questa deliberata architettura la «metrica operativa della coerenza» che può interpretarsi mediante le categorie logiche di «causa», di «tempo», di «oggetto» e di «imputazione»<sup>210</sup>, cioè di strumenti concettuali che descrivono, nell'ordinato e inseparabile loro insieme, quella «sequenza funzionale» attraverso cui si «incanala il diritto di governo», orientando i significati che gli atti ad esso correlati possono assumere nel sistema, potendo in ciò individuarsi le eventuali cesure di quest'ultimo generate dalle variabili normative.

Quanto alla causa – che è riflessa anche sulle fasi antecedenti della nomina come essenziale e strumentale momento di formazione – l'atto della «legittimazione al Governo» presenta i caratteri tipizzanti della «unitarietà nella complessità» in quanto la fiducia come momento costitutivo del rapporto tra il (duplice) organo rappresentativo della sovranità – appartenente ad una soggettività, il popolo, in sé medesima irriducibilmente «plurale»<sup>211</sup> – si rivolge nei confronti d'un organo esecutivo che, strutturalmente, vede già riprodotto in sé il pluralismo, rifiutando nella collegialità dell'indirizzo sia il monismo assoluto che il dualismo. Appare palese la circostanza che questa struttura efficiente, che impone la conduzione politica come momento plurale, verrebbe investita, a partire dalle e nelle singole fasi, dall'inserimento di una investitura auto-applicativa e co-costitutiva che, riproducendo lo schema diarchico nella fiducia, svuoterebbe il circuito sistemico della forma di governo del carattere di coerenza in quanto al dinamismo del «plurale monismo parlamentare» si sostituirebbe la tensione tra i centri di potere, dotati del medesimo titolo di legittimazione, ma intrinsecamente opposti.

Quanto al tempo, la pretesa di «immediatezza»<sup>212</sup> che è costitutiva dell'elezione diretta non può che essere e dirsi incompatibile con l'estrinsecazione temporale dell'indirizzo politico, in quanto attività posta da un complesso inter-organico e frutto di mediazioni, e del sistema di garanzie che l'assetto istituzionale possiede e che la prassi ha positivamente condotto ad una stabilizzazione – come nel caso dell'istruttoria presidenziale nell'*iter* di formazione del Governo – che garantisce ponderazione di scelte per natura complesse. L'investitura di un *premier* – condizione questa immanente alla legittimazione plebiscitaria – impone, difatti, di ridurre e superare la contingenza della complessità con l'istantaneità, proponendosi come mezzo di rottura della prima condizione al costo obbligato dell'equilibrio costituzionale.

Quanto all'oggetto che è la direzione politica che il Governo intende perseguire in rapporto alla fiducia – la quale investe, non a caso, il «programma» presentato dal primo, sottoposto alle Camere e sul quale è espressa la mozione fiduciaria – l'investitura diretta comporta una regressione, *a priori*, della libertà di indirizzo che, nella flessibilità delle relazioni tra organi

<sup>209</sup> F. Viola, *Politica e diritto nella Costituzione*, in *Ragion pratica*, 3, 1995, 238. In questa prospettiva deve essere letta la posizione della dottrina – *ex multis*, T. Martines, *Diritto costituzionale*, Torino, 1994, 888 – che nega la modificabilità della forma parlamentare in quanto «connaturata» con la Costituzione». La rigidità della tesi, a prescindere dall'accoglimento, condivisibilmente pone in evidenza il grado di complementarità tra la scelta dei mezzi istituzionali – la forma di governo – e i vincoli politici che sono incorporati nelle disposizioni della Parte I, tale per cui i primi non risultano neutrali, ma una scelta coerente con il modello di Stato prescelto.

<sup>210</sup> Queste categorie riferiscono, rispettivamente, alla tetramorfa questione della «funzionalizzazione dell'atto verso il fine previsto dalla disposizione», della «temporalità dell'operazione recata dall'atto», del «contenuto effettivo dell'atto» e del «sistema di responsabilità e imputazione dell'atto tra gli organi emananti».

<sup>211</sup> Sul carattere pluralistico del popolo, *amplius*, D. Nocilla, *Popolo*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, cit., 341 ss.

<sup>212</sup> In senso fortemente critico sulle effettive possibilità d'esistenza di una «immediatezza decisionale» e di un riconoscibile bene ad esso legato dentro il perimetro della complessità dei sistemi costituzionali, M. Luciani, *Art. 75*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma, 2005, 9 ss.



chiamati a condurre l'azione politica, verrebbe vincolata alla fissità del soggetto immesso a capo del Governo. L'elezione della «personalità» converte e non può non convertire, come rilevato in precedenza, la «motivazione» sulla costituzione del rapporto di fiducia da ragion pubblica sulle coordinate variabili dell'indirizzo a primo «loyalty test» sul soggetto. Questa condizione inesorabile si riporta anche in relazione all'imputazione in quanto una elezione diretta degraderebbe il sistema di responsabilità, in ragione della causa duale degli atti, alla medesima condizione di tensione tra il pluralismo rappresentato dal Parlamento e dal nuovo centro di potere personalizzato nel *premier*, con la doverosa esclusione di ultronei organi.

In questa prospettiva, la formula premierale non aggiunge energia al circuito ma ne modifica la semantica sistemica, ritornando a modelli – non direttamente non-democratici, come pure osservato dalla dottrina – che il Costituente ha inteso superare con uno schema nel quale il titolo personale d'investitura diretta può produrre effetti reali solo se la figura del Presidente della Repubblica retrocede al ruolo di certificatore dei risultati elettorali e con la contestuale riduzione della fiducia da atto-rapporto causale dell'indirizzo politico – a meno di non dare luogo a scontri (presumibili) di investitura con conseguente svuotamento di significato e di portata costituzionale dell'istituto dell'elezione popolare – a controllo di conformità<sup>213</sup>.

La razionalizzazione imposta nel Testo sovente fraintesa come «debole» poiché non tradotta in automatismi della sopravvivenza dell'Esecutivo è, nella prospettiva della coerenza, tanto necessaria quanto razionale in quanto nella struttura i poteri sono distribuiti *ex ante* in vista dell'unità dell'investitura in vista della quale non si sacrifica, ma si responsabilizza la libertà del controllo parlamentare e per la quale la direzione del Presidente del Consiglio non può risolversi nella decisione collegiale o monocratica, lasciando alla libertà della politica e del sistema da essa creato di riempire di contenuto le disposizioni costituzionali e l'indirizzo.

In questa prospettiva, l'elezione diretta non si rappresenta come una «variabile neutra», ma come il «cambio di causa»<sup>214</sup> dell'atto fiduciario e degli atti presidenziali a esso causalmente collegati che per dirsi compatibile con il sistema in cui essa è inserita richiede la riscrittura coordinata dell'intero circuito (tempi, oggetto, imputazioni) per raggiungere un (possibile) equilibrio tra i fattori descritti che sono caratterizzanti l'intera Costituzione Repubblicana, a

<sup>213</sup> In questa prospettiva vanno lette le considerazioni critiche sui più recenti disegni di riforma costituzionale in senso premierale, *ex multis*, di A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2, 2023, I ss.; G. Silvestri, *Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premierato*, in *Democrazia e Diritto*, 2, 2023, 27 ss.; F. Furlan, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, in *Consulta online*, 2, 2023, 1020 ss.; R. Tarchi, *Il «Premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2023, 30 ss.

<sup>214</sup> In questo senso, la nozione qui adoperata di «cesura» non rappresenta un'immagine retorica, ma il sintomo di un'incompatibilità sistemica che priva gli organi delle funzioni tradizionali, che si pretende di conservare, e li trasforma in qualcosa di diverso da ciò che la Costituzione li ha chiamati ad essere, toccando, detto in altri termini, la causa degli atti costituzionale che il Testo descrive nella costruzione forse «sibillina», ma che non può dar luogo a de-rubricazioni materiali come di recente rimarcato da A. Ruggeri, *Note introduttive ad uno studio sulla decostituzionalizzazione della Costituzione*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2025, 130. Come messo in luce, il primo terreno di cesura riguarda la Presidenza della Repubblica. Nell'assetto repubblicano, la causa degli atti presidenziali non è meramente ricognitiva né discrezionalmente libera, ma funzionale alla garanzia della «praticabilità fiduciaria» e alla verifica della compatibilità istituzionale della compagine. L'introduzione dell'investitura diretta del Presidente del Consiglio muta tale causa, mantenendo in vigore la rubrica testuale che costruisce la causa degli atti presidenziali nell'*iter* di formazione del Governo. Se l'elezione popolare produce i propri effetti immediati, la nomina e gli altri atti presidenziali perdono la loro funzione di garanzia, assumendo una causa meramente certificatoria e, viceversa, se si tenta di conservare la funzione sostanziale, l'atto presidenziale riacquista una causa discrezionale di selezione incompatibile con l'auto-applicatività della investitura personale. Parimenti, l'atto fiduciario, in tale prospettiva, trasmuta la propria causa di atto politico in atto causalmente o confermativo del risultato elettorale o di atto oppositivo di questo esito, restringendo il grado di discrezionalità che si riconnette direttamente alla sua fisiologica pluralità in vincolo esterno.

meno di non riattivare nella pericolosa forma di una sconosciuta plebiscitarizzazione le patologie della doppia investitura, risultando i tentativi di ridurre il conflitto con le soluzioni elettorali uno sviamento dalla questione che aggrava le possibili irrazionalità del sistema in quanto tangenti non solo l'azione, ma la natura e la consistenza politica del popolo<sup>215</sup>.

Le cesure sugli organi costituzionali, tracciate dalle aporie funzionali rispetto all'adozione dello schema dell'elezione diretta, rappresentano i segni di una trasformazione genetica che non può essere compiuta – per dirsi coerente – se non attraverso una riscrittura coordinata della Costituzione. Senza una reale riscrittura, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio non si limita a incidere sul procedimento di formazione del governo per raggiungere il fine politico della stabilità, ma altera la natura degli organi, svuotandoli della funzione che li definisce, dispiegandosi in ciò la riferita forza del principio di coerenza che impone non di conservare lo *status quo*, ma esige che qualsiasi mutamento sia dichiarato e tracciato per situarsi nell'ordine razionale e razionalmente darne una nuova configurazione rispetto.

In questa prospettiva, occorre compiere un atto di verità. Il premierato, per come delineato, non restituisce la variante del parlamentarismo, ma una sua negazione implicita. Non è una razionalizzazione, ma una concentrazione che altera la forma stessa della legittimazione. Se il Parlamento non fonda più il governo ma si limita a ratificarne la conformità all'investitura popolare, se il Presidente della Repubblica non media più ma certifica, se il Governo non decide più collegialmente ma si riduce alla proiezione di una persona, il sistema non può più dirsi parlamentare, se non per un abuso del linguaggio. È questo il punto che la presente riflessione, a partire dalla valorizzazione della coerenza, ha tentato di dimostrare, ovvero che la convivenza tra istituti – sovente ripresa dai sostenitori dell'introduzione dell'elezione diretta – che esprimono finalità divergenti non può non generare un assetto incoerente, privo di una effettiva capacità di spiegare effetti proprio a partire dalla propria forma astratta.

L'alternativa, allora, si presenta in termini secchi e non negoziabili. Da un lato vi è la strada della rifondazione costituzionale esplicita e organica, ridefinendo con trasparenza la natura della nomina e delle fasi che la precedono, il contenuto della proposta, lo statuto della controfirma, la configurazione della fiducia, il ruolo della Presidenza nelle crisi, il perimetro della collegialità e i poteri conformativi del Presidente del Consiglio. In questo scenario, il premierato diventa una scelta dichiarata e regolata, dotata di un proprio punto di equilibrio interno e di garanzie sostitutive per le funzioni sacrificate. Dall'altro lato vi è la strada della conservazione del parlamentarismo razionalizzato già esistente, potendosi rafforzare, senza alterarne la natura, gli strumenti di governo dei tempi parlamentari, consolidare le prassi di garanzia presidenziale, preservare la collegialità come luogo effettivo dell'indirizzo.

*Tertium non datur.* Ogni ipotesi che pretenda di mantenere intatto il Testo con addizioni di tipo minimale e, in forza di ciò, attribuire una efficacia auto-applicativa a un titolo personale produce solo svuotamenti necessari. L'ibridazione, lungi dal garantire la deliberata stabilità, genera conflitti di legittimazione, amplia le crisi e tensioni insolubili. La storia dello Statuto (fallimentare) e la lunga durata della Repubblica e della sua organizzazione dimostrano che la doppia investitura è incompatibile con l'unità teleologica di un sistema costituzionale<sup>216</sup>.

<sup>215</sup> Si vedano al riguardo le osservazioni critiche di M. Della Morte, *Il popolo impotente. L'acclamazione e il Capo*, in G. Azzariti, M. Della Morte (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Napoli, 2023, 229 ss.

<sup>216</sup> Non appare casuale il fallimento dello Statuto come guida nelle crisi istituzionali in quanto la concorrenza in essa tra fonti – scritta per la legittimazione dinastica e consuetudinaria per quella democratica bilanciata – e finalità – salvaguardia di un rapporto tensionale tra classi economiche – abbia condotto alla neutralizzazione delle garanzie in esse previste – a partire proprio dalla presente garanzia della immodificabilità della Carta – differenza della Costituzione repubblicana che riconosce al sistema politico, inteso come la logica espressione della pluralità, il un titolo di partecipazione normativa che ha agevolato – mutuando la suggestiva espressione di R. Bin, *Il Presidente*, cit., 8 – la «omeomorfia» del sistema, evitando i rischi di rotture del sistema al costo,

Il legislatore costituzionale non può rifugiarsi nella retorica delle riforme incrementali che pretendono di non esprimere vere modifiche, dovendo decidere se rifondare o conservare. Rifondare significa abrogare espressamente ciò che non è più compatibile, sostituire con garanzie equivalenti le funzioni sacrificate, tipizzare in Costituzione il nuovo equilibrio nei limiti dei principi fondamentali. Conservare significa riconoscere che la razionalizzazione equilibratrice inscritta nel 1948 è sufficiente a garantire la governabilità e che le difficoltà del sistema derivano non dalla forma ma dal modo in cui gli attori politici l'hanno utilizzata. Nessuna tecnica ermeneutica, per quanto creativa, può, diversamente, ricomporre le aporie funzionali che nasce dalla convivenza di norme e principi incompatibili.

**Abstract.** L'articolo esamina la proposta di introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio nel sistema costituzionale italiano, assumendo la «coerenza» quale parametro e criterio strutturale che consente, all'interno di un sistema composto da norme di pari forza, di distinguere i mutamenti legittimi da quelli (illegittimamente) disarmonici. Muovendo da una ricostruzione storica che individua nello Statuto albertino un caso di incoerenza e nella Costituzione repubblicana una matrice di razionalizzazione equilibratrice, la riflessione si propone di mostrare come la diretta investitura popolare produca «aporie funzionali» non emendabili in via interpretativa, ergendosi la coerenza a clausola di continuità istituzionale.

**Abstract.** The article examines the proposal to introduce the direct election of the Prime Minister within the Italian constitutional system, adopting «coherence» as a structural parameter and criterion that, within a framework composed of norms of equal rank, makes it possible to distinguish legitimate constitutional changes from those (illegitimately) disharmonic. Starting from a historical reconstruction that identifies the Albertine Statute as a paradigmatic case of incoherence and the Republican Constitution as a matrix of equilibrating rationalisation, the analysis seeks to demonstrate how direct popular investiture produces «functional aporias» that cannot be remedied through interpretation, with coherence standing as a clause of institutional continuity.

**Parole chiave.** Coerenza – revisione costituzionale – forma di governo – elezione diretta – aporia funzionale.

**Key words.** Coherence – constitutional amendment – form of government – direct election of the Prime Minister – functional aporia.

---

sostenibile, della potenziale instabilità degli Esecutivi. Riproporre attualmente in un momento di generalizzato indebolimento dei dispositivi di garanzia degli Stati democratici, una legittimazione personale del vertice entro un circuito disegnato per tutelare l'assetto dai monismi rigidi, significa, ad avviso di chi scrive, riaprire e riporre in dubbio un utile equilibrio a favore di un «nuovo equilibrio», ma un equivoco normativo destinato a risolversi in svuotamento o della rinnovata legittimazione carismatica o del necessario pluralismo politico.