

Rivista N°: 2/2020  
DATA PUBBLICAZIONE: 09/04/2020

AUTORE: Giovanni Di Cosimo \*

## SVILUPPI DEL GOVERNO PARLAMENTARE\*\*

*Sommario: 1. Potere distribuito. – 2. Nuovi equilibri. – 3. Debole razionalizzazione. – 4. Legislativo ed Esecutivo. – 5. Partiti. – 6. Alternanza. – 7. Prassi. – 8. Rafforzamento. – 9. Scenari.*

«In tempi recenti, particolarmente evidente è stato l'orientamento espansivo dell'Esecutivo, spesso giustificato in nome della c.d. governabilità che significa tutto e non significa nulla»  
(S. Bartole, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, 2018).

### 1. Potere distribuito

L'Assemblea costituente preferì il governo parlamentare al presidenzialismo. Sulla scia dell'intervento introduttivo di Costantino Mortati, il dibattito in seno al consesso impegnato a scrivere la Costituzione repubblicana ruotò attorno a pregi e difetti dei due sistemi. Un argomento di peso a favore del governo parlamentare fu la preoccupazione per l'eccessiva concentrazione del potere<sup>1</sup>. La volontà di non ripetere l'esperienza del regime fascista e il velo di ignoranza in merito all'esito delle elezioni politiche, che si sarebbero poi svolte il 18 aprile 1948, portarono le forze politiche a preferire il sistema nel quale l'esecutivo e il legislativo sono legati da un rapporto di fiducia, che si pensava avrebbe maggiormente garantito gli sconfitti<sup>2</sup>. La stessa adozione del bicameralismo paritario è riconducibile a questa chiave di lettura<sup>3</sup>.

---

\* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Macerata.

\*\* In corso di pubblicazione nel *Giornale di Storia Costituzionale*.

<sup>1</sup> A favore del presidenzialismo si invocò invece la maggiore stabilità del governo considerato il «problema fondamentale della democrazia» (così Piero Calamandrei, Seconda sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946).

<sup>2</sup> L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 61.

<sup>3</sup> M. Macchia, *Le «instabili» fondamenta del bicameralismo paritario*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 1, 2018, p. 263.

Preoccupazioni analoghe orientarono la scelta delle regole elettorali a favore del sistema proporzionale, che si attiene fedelmente ai rapporti di forza fra i partiti fissati dagli elettori, preferito ai sistemi maggioritari che premiano le forze politiche maggiori<sup>4</sup>. Finanche la scelta di introdurre un nuovo livello di governo decentrato, intermedio fra lo Stato e gli enti locali, non è estranea alla diffidenza nei confronti della concentrazione del potere. Infatti, la funzione legislativa venne ripartita sull'asse centro periferia, sia pure in modo assai ineguale.

Insomma, l'Assemblea costituente si orientò verso soluzioni istituzionali attente alla equilibrata distribuzione del potere, sul fronte della forma di governo (parlamentare), della forma di stato (regionale), della legge elettorale (proporzionale). Come si vedrà, quest'orientamento sembra, almeno in parte e con varie modalità, essere stato abbandonato nel corso del tempo.

## 2. Nuovi equilibri

In più di settant'anni molti accadimenti hanno scosso le istituzioni repubblicane. Per una lunga fase, dall'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 agli inizi degli anni Novanta, forti tensioni hanno agitato la scena politico-istituzionale<sup>5</sup>. Si pensi, solo per citare alcuni episodi, al processo Lockheed contro due ministri giudicati nel 1977 per corruzione dalla Corte costituzionale; alla nascita nel 1978 del IV governo Andreotti, che vede l'ingresso del partito comunista nella maggioranza e coincide col rapimento da parte dell'organizzazione terroristica Brigate rosse di Aldo Moro, lo statista democristiano che si era adoperato per favorire l'allargamento a sinistra; al discorso parlamentare dell'ex Presidente del consiglio Craxi nel 1992 in cui ammise che il finanziamento dei partiti era per buona parte irregolare. Più in generale, si sono succedute varie stagioni politiche, dall'iniziale centrismo al centrosinistra, al cosiddetto pentapartito.

Eppure, in tutto questo periodo non si registrano rilevanti cambiamenti negli equilibri interni a quella che comunemente viene definita forma di governo (sintagma che comporta un certo grado di astrazione, dal momento che le "forme" sono il risultato di elaborazioni concettuali a partire dal dato normativo, ossia dalle competenze che la Costituzione assegna agli organi politici mettendoli in relazione reciproca<sup>6</sup>). L'indirizzo politico continua a formarsi

---

<sup>4</sup> L'Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria» (Corte costituzionale, sent. 429/1995).

<sup>5</sup> Questa articolazione temporale, che individua nei primi anni novanta il passaggio a una nuova fase, è ampiamente utilizzata in relazione allo specifico tema dell'evoluzione della forma di governo. Prospettive di analisi più generali si avvalgono di altre periodizzazioni (che, per esempio, sottolineano il ruolo di cerniera fra due periodi degli anni settanta: cfr. M. Fioravanti, *La trasformazione costituzionale*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 2, 2014, pp. 295 ss.).

<sup>6</sup> R. Bin, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in «Forumcostituzionale.it». Sulle questioni definitorie connesse alla nozione cfr. M. Luciani, *Governo (forme di)*, in «Enciclopedia del diritto», Annali III, 2010, pp. 538 ss.; sul metodo di studio cfr. A. Morelli, *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2017.

nel circuito fra il Parlamento e il Governo, con prevalente ruolo del primo che, a dire il vero, in larga misura ratifica la volontà dei partiti, indiscussi protagonisti della vita repubblicana.

Le cose cambiano significativamente col referendum del 1993 che decreta l'abbandono del sistema elettorale proporzionale, uno dei cardini su cui si reggeva l'equilibrio della forma di governo sperimentato fino a quel momento, in favore di un sistema misto<sup>7</sup>. Da allora, il panorama politico è profondamente mutato, tanto che sono scomparsi i partiti storici sostituiti da nuove formazioni politiche; anche le divisioni ideologiche hanno ormai un rilievo ben minore e non seguono più la direttrice dello scontro fra il blocco sovietico e i paesi occidentali<sup>8</sup>.

Soprattutto è a partire da questo momento che si avvia una lunga serie di modificazioni che sposta l'equilibrio interno alla forma di governo parlamentare. Modifiche che dipendono da fattori strutturali piuttosto che dai momenti di tensione istituzionale che fatalmente anche nella nuova fase si registrano (per esempio, la crisi di governo del 2011 quando il Presidente della Repubblica, di fronte al precipitare della fiducia dei mercati finanziari nei confronti del Paese, assegna l'incarico a una figura tecnica estranea ai partiti<sup>9</sup>; oppure la rielezione nel 2013 del Presidente della Repubblica, per la prima volta nella storia repubblicana, in deroga alla regola consuetudinaria mirante ad evitare una eccessiva durata del mandato presidenziale<sup>10</sup>; o ancora, la faticosa formazione del Governo dopo le elezioni del marzo 2018, segnata dallo scontro in merito alla nomina del ministro dell'Economia, e dalla conseguente richiesta di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica avanzata dal capo del partito di maggioranza relativa e poi prontamente rientrata<sup>11</sup>).

---

<sup>7</sup> Questa modifica della formula elettorale punta ad affidare al corpo elettorale, oltre alla selezione dei parlamentari, anche la scelta del governo (S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 82).

<sup>8</sup> Le attuali contrapposizioni appaiono meno profonde e definitive, per quanto si sviluppino lungo linee di frattura corrispondenti a temi fondamentali, come per esempio il ruolo dell'Unione europea, oppure addirittura il modello di democrazia (liberale vs illiberale).

<sup>9</sup> N. Maccabiani, M. Frau, E. Tira, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in «Rivistaaic.it», n. 1, 2012; G. Mammarella, *L'Italia contemporanea 1943-2011*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 647 s.; C. Fusaro, *La formazione del governo Monti*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2012, pp. 391 ss.

<sup>10</sup> Sulla vicenda cfr. G. Scaccia, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in «Rivistaaic.it», n. 2, 2013; M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del Governo Letta*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III vol., Milano, Giuffrè, 2015, pp. 2278 ss.

<sup>11</sup> Per la quale è opinione largamente condivisa non vi fossero i presupposti (cfr., fra gli altri, V. Pupo, *L'insussistenza dei presupposti per il giudizio di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica*, in *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 197 ss.). Sulle rilevanti ricadute sulla concezione della democrazia rappresentativa del cosiddetto "contratto di governo" posto a fondamento del Governo Conte I cfr. M. Cavinno, *The Manchurian Candidate. Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo*, in «Federalismi.it», n. speciale 3, 2019, pp. 231 ss.

### 3. Debole razionalizzazione

Un fattore strutturale è costituito dalla breve durata dei governi, un fenomeno endemico al quale si è tentato di porre rimedio andando alla ricerca della mitica governabilità<sup>12</sup>. Larga parte della traiettoria istituzionale della Repubblica è segnata dall'instabilità governativa che si ritiene incida negativamente sull'efficacia decisionale<sup>13</sup>. Mentre i dati - con poche e limitate eccezioni - sono inequivoci, si controverte sulle cause e, quindi, sulle possibili soluzioni. All'idea che l'instabilità governativa dipenda dai caratteri distintivi del sistema parlamentare, e che quindi sia opportuno adottare modelli diversi come per esempio il semipresidenzialismo, che vanta un'agguerrita pattuglia di estimatori, o addirittura il presidenzialismo<sup>14</sup>, è facile replicare che in altri contesti nazionali la prestazione in termini di stabilità del governo parlamentare è certamente superiore, come nel caso del Regno Unito (per quanto ultimamente la vicenda della *Brexit* abbia determinato effetti anche su questo piano<sup>15</sup>, ora apparentemente riassorbiti con l'elezione del dicembre 2019 che ha assegnato la maggioranza assoluta ai conservatori) e della Germania.

Occorre allora volgere lo sguardo a cause esogene ai meccanismi del sistema parlamentare come, in particolare, l'instabilità del sistema politico, protrattasi persino nella fase delle leggi elettorali maggioritarie<sup>16</sup>. Instabilità che si manifesta in forme varie: scissioni e conseguente nascita di nuove formazioni politiche, passaggi di parlamentari dalla maggioranza all'opposizione e viceversa secondo un diffuso e persistente costume trasformistico, cronica rissosità. Tutti dati rilevanti che però, di per sé, non determinano particolari evoluzioni della forma di governo, non fosse altro perché hanno segnato, sia pure con diversa intensità, l'intero arco della vita repubblicana.

---

<sup>12</sup> Sugli aspetti problematici connessi al concetto v. M. Betzu, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in «Costituzionalismo.it», n. 3, 2015, pp. 189 ss. ed E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, ivi, pp. 39 ss. per la quale la «governabilità à la italienne si è affermata, invero, nei termini di un paradigma concettuale associato al solo potere esecutivo - e non, in maniera più ampia e problematica, all'insieme dei poteri pubblici e del *Government* - divenendo il "braccio (concettualmente) armato" delle proposte di presidenzializzazione e di verticalizzazione della forma di governo» (p. 45); v. anche C. De Fiore, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, a cura di C. De Fiore, Torino, 2007, pp. 19 ss.; sui diversi significati che ha assunto nel tempo cfr., da ultimo, B. Pezzini, *Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, pp. 124 ss.; per una critica alla eccessiva enfasi su di esso cfr. A. D'Andrea, *Forma di governo e coordinate costituzionali: i limiti del giustificazionismo fattuale*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 249 ss.

<sup>13</sup> Tuttavia, come è stato notato, «durata non è efficienza e non dà efficienza. Un governo può essere longevo e inetto, durevole e paralizzato. Per essere efficiente non basta che un governo duri; soprattutto deve poter contare su una vera maggioranza e deve essere, se di coalizione, formato da alleati solidali» (G. Sartori, *La democrazia delle idee sbagliate*, in «il Mulino», n. 3, 2017, p. 520; il testo è del novembre 1995).

<sup>14</sup> Sulle concezioni radicalmente diverse della democrazia e della rappresentanza che fondano il governo parlamentare e il presidenzialismo cfr. M. Dogliani e F. Pallante, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in «Rivistaaic.it», n.2, 2013, p. 7.

<sup>15</sup> M. Volpi, *Alla ricerca della stabilità perduta*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 3, 2019, p. VI.

<sup>16</sup> V., per tutti, S. Mangiameli, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in «Dirittifondamentali.it», n. 1, 2018, p. 2.

Più significativa da questo punto di vista è invece l'altra causa dell'instabilità governativa solitamente individuata nella laconicità della disciplina costituzionale della forma di governo<sup>17</sup>. Quando l'Assemblea costituente, con il famoso ordine del giorno Perassi approvato il 5 settembre 1946, si esprime a favore del sistema parlamentare, suggerisce di introdurre «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»<sup>18</sup>. Ma poi il testo costituzionale licenziato dà un'interpretazione restrittiva dei meccanismi di stabilizzazione, delinea un governo parlamentare a bassa razionalizzazione, limitandosi essenzialmente a prevedere la figura del Presidente della Repubblica, cui affida poteri di garanzia e di intermediazione politica, e la Corte costituzionale, cui affida il compito di garantire la prevalenza della Costituzione<sup>19</sup>.

Proprio i tentativi di porre rimedio alla debole razionalizzazione hanno alimentato il processo evolutivo della forma di governo. Nel corso della successiva esperienza repubblicana sono state percorse varie strade per stabilizzare la forma di governo secondo l'auspicio dell'ordine del giorno Perassi: la via della riforma elettorale, a partire dal 1953 quando venne approvata la "legge truffa", i cui effetti maggioritari in realtà non scattarono mai, la via della ristrutturazione dei partiti, la via della riforma costituzionale<sup>20</sup>. Ad accomunarle è la circostanza che, sia pure in forme diverse, determinano effetti evolutivi e modificativi a carico della forma di governo. Ulteriori svolgimenti discendono dal mutamento dei rapporti fra gli organi costituzionali nel corso del tempo, un elemento altrettanto decisivo che affiora dalla prassi e che pure si spiega (almeno in una certa misura) nella medesima prospettiva della debole ra-

---

<sup>17</sup> V., da ultimo, G. Azzariti, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2017, p. 16.

<sup>18</sup> Durante il dibattito erano state avanzate varie proposte volte ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo; in particolare, va ricordato che Tosato suggerì l'adozione della sfiducia costruttiva e Mortati propose che il Governo doveva rimare in carica per due anni dopo il conferimento della fiducia parlamentare. Perassi pensava invece che il fenomeno fosse addebitabile alla mancanza di istituti di democrazia diretta e alla mancanza di partiti politici strutturati che temperassero gli elementi personalistici in nome dell'interesse generale (M. Siclari, *Il contributo di Tommaso Perassi ai lavori della Costituente*, in «Nomos-leattualitaneldiritto.it», n. 2, 2018, p. 6). Sull'ordine del giorno Perassi cfr., da ultimo, R. Perez, *l'«incubo» della dittatura passata e la fiducia al Governo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2018, p. 337 ss.

<sup>19</sup> Cfr., da ultimo, G. Repetto, *Appunti per uno studio sui rapporti tra garanzie costituzionali e indirizzo politico nell'esperienza repubblicana*, in «Diritto pubblico», n. 3, 2018, pp. 725 ss. Sull'insufficienza dei correttivi introdotti per assicurare la stabilità dei governi cfr., per tutti, S. Merlini e G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 85 ss. Sulle responsabilità dei partiti riguardo all'inattuazione dell'ordine del giorno Perassi cfr. G. Amato, *Per i sessanta anni della Costituzione*, in «Astridonline.it», n. 62, 2007, pp. 4 ss. Sul concetto di razionalizzazione cfr. M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in «Nomos», n. 3, 2016 e S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997. Sul peso assunto dal Capo dello Stato nel concreto funzionamento del governo parlamentare cfr., da ultimo, A. Spadaro, *Sui caratteri del parlamentarismo "all'italiana": o doppia fiducia o doppia maggioranza*, in *Scritti per Roberto Bin* cit. pp. 348 ss. Sugli ampi margini d'azione che il governo parlamentare a bassa razionalizzazione consente al Presidente della Repubblica cfr., pure da ultimo, O. Chessa, *L'incerto monismo. Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, pp. 31 ss.

<sup>20</sup> L. Elia, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, in «Astridonline.it», n. 63, 2008, pp. 7 ss. Un'altra strada, a lungo vanamente cercata, passa per l'unione nella medesima persona della figura di Presidente del Consiglio e di quella di leader del partito di maggioranza relativa (cfr. L. Elia, *La forma di governo*, in *Il valore della Costituzione*, a cura di M. Fioravanti, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 65 ss.). Tuttavia, quando l'ipotesi si è poi realizzata (governi Berlusconi e Renzi), non si può dire che abbia significativamente concorso alla stabilizzazione della forma di governo (discorso diverso andrebbe fatto per l'esperienza all'avvio della Repubblica dei governi De Gasperi, che però fin qui è rimasta sostanzialmente un'eccezione).

zionalizzazione<sup>21</sup>. Sicché per cogliere la portata dell'evoluzione della forma di governo, occorre tener conto di molteplici fattori. Assumendo questa più comprensiva prospettiva, si vede che il concorso fra gli strumenti utilizzati dalla politica con l'obiettivo di superare la debole razionalizzazione della forma di governo (le riforme costituzionali ed elettorali, nonché la ristrutturazione dei partiti) e le prassi che pure mirano all'obiettivo (anche perché anch'esse sono, in fin dei conti, il risultato di volontà politiche), provoca sviluppi significativi relativamente: al rapporto fra Legislativo ed Esecutivo; al ruolo dei partiti; alle coalizioni al governo<sup>22</sup>.

#### 4. Legislativo ed Esecutivo

Negli anni la politica ha promosso una serie di riforme istituzionali che, fra l'altro, miravano a rimodulare il rapporto fra Legislativo ed Esecutivo. Ma i risultati sono stati nel complesso deludenti: alcune riforme non hanno neppure visto la luce, mentre altre hanno avuto vita breve. Il dato più vistoso è la dissociazione fra l'esito delle riforme costituzionali, bloccate dal corpo elettorale, e quello delle riforme legislative elettorali infine giunte in porto malgrado una perigliosa navigazione e ben due pronunce di incostituzionalità.

Già a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso si comincia a discutere dell'opportunità di riformare la Costituzione repubblicana. Da più parti vengono invocate modifiche in nome della necessità di consolidare l'esecutivo. Tuttavia, l'attività delle commissioni bicamerali appositamente istituite non porta ad alcun risultato, resta immutata la disciplina costituzionale relativa al rapporto fra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica.

In due occasioni il Parlamento approva in via definitiva importanti riforme costituzionali. La prima volta nell'autunno del 2005 il centrodestra vara una riforma che concentra il potere nelle mani del Presidente del Consiglio, delineando un sistema che Leopoldo Elia bollerà come "premierato assoluto"<sup>23</sup>. Però l'anno successivo la riforma viene bocciata dal referendum popolare. Un successo più effimero tocca alla riforma della legge elettorale approva-

---

<sup>21</sup> Mi rifaccio al concetto di modificazione che si basa su «convenzioni, consuetudini, giurisprudenza costituzionale o dei giudici ordinari», indicati come «veicoli del mutamento», cioè di quelle modificazioni costituzionali che segnano una «discrepanza fra la costituzione scritta e la realtà pratica, vissuta dell'esperienza costituzionale della comunità di riferimento» (S. Bartole, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, in «Rivistaaic.it», n. 1, 2019, pp. 335 ss.). Sul concetto di modifiche tacite cfr., di recente, A. Ruggeri, *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», n. 2, 2018, pp. 1 ss. Sul rapporto fra diritto costituzionale e regole non scritte cfr. G.U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in «Osservatoriosullefonti.it», n. 2, 2018. Per una mappatura dei recenti mutamenti del quadro politico che danno luogo a convenzioni costituzionali incidenti sulla forma di governo cfr. G. Grasso, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», n. 2, 2019, pp. 134 ss.

<sup>22</sup> Alla trasformazione della forma di governo hanno naturalmente concorso anche altri fattori, come per esempio, il mutamento del ruolo del Presidente della Repubblica nella prospettiva di una forma di governo parlamentare a "correttivo presidenziale", oppure le modifiche dei regolamenti parlamentari. Ma in queste pagine vorrei concentrare l'attenzione sulle specifiche trasformazioni provocate dai reiterati tentativi di accrescere la razionalizzazione del governo parlamentare.

<sup>23</sup> L. Elia, *Il premierato assoluto*, in «Astridonline.it», 22 settembre 2003; Id., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, il Mulino, 2005. Sull'idea debole di Parlamento veicolata dalle riforme elettorali in senso maggioritario cfr. L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano, Feltrinelli, 2012, pp. 172 ss.

ta parallelamente alla riforma costituzionale: nel 2014 la Corte costituzionale la giudica incostituzionale a causa del premio di maggioranza che determina «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare» (sent. 1/2014)<sup>24</sup>.

Passano undici anni e a sua volta la maggioranza di centrosinistra promuove una riforma costituzionale che, fra le altre cose, impatta sugli equilibri della forma di governo, nel senso che, di nuovo, ma con modalità diverse e meno dirompenti rispetto al precedente tentativo, determina il rafforzamento del Governo e del Presidente del Consiglio<sup>25</sup>. Eppure la riforma viene respinta dagli elettori nel referendum del dicembre 2016, andando incontro allo stesso destino di quella di parte avversa<sup>26</sup>.

Nello stesso tempo il centrosinistra vara una nuova legge elettorale concepita all'interno del medesimo disegno riformatore, come del resto aveva fatto il centrodestra. In entrambi i casi, il legame fra riforme costituzionali ed elettorali punta al rafforzamento del Governo<sup>27</sup>. Per mezzo dell'abbinamento fra modifica costituzionale ed elettorale si mira a rimodellare la forma di governo nella prospettiva di un sistema parlamentare maggioritario o di investitura<sup>28</sup>. Proprio come la precedente, anche questa legge viene annullata dalla Corte

---

<sup>24</sup> Uno degli aspetti controversi della legge è l'indicazione del capo unico della coalizione che in maniera surrettizia suggerisce l'idea dell'elezione diretta del capo del Governo (cfr., fra gli altri, O. Massari, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, a cura di M. Volpi, Bologna, il Mulino, 2015, p. 97 s.).

<sup>25</sup> E. Cheli, *La forma di governo nel disegno della riforma costituzionale*, in «Astrid Rassegna», n. 12, 2016, p. 2 s.; A. Pace, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in «Rivistaaic.it», n. 2, 2016; ID., *Verso una forma di governo senza contro-poteri?*, in «Osservatoriocostituzionale.it», luglio 2014; M. Villone, *La forma di governo nella legge costituzionale Renzi-Boschi e nell'Italicum*, in «Astrid Rassegna», n. 13, 2016; A. Algostino, *Contro una democrazia di investitura e senza contropoteri*, in *Nuvole.it*, 17 aprile 2016. Altri sottolineano invece i nuovi contrappesi al *continuum* Governo-maggioranza parlamentare (S. Curreri, *Riforma costituzionale e forma di governo*, in «Istituzioni del federalismo», n. 1, 2016, pp. 15 ss.) e l'effetto di maggiore razionalizzazione della forma di governo (D. Capitano, *L'evoluzione della forma di governo nella riforma costituzionale del Governo Renzi*, in «Forumcostituzionale.it», n. 2, 2016).

<sup>26</sup> Malgrado che il Presidente del Consiglio Renzi si sia impegnato in prima persona e senza risparmiarsi nella campagna referendaria. Ma proprio a causa di questo attivismo il voto ha finito con l'assumere il significato di un giudizio sul Governo e sulla sua persona, ragion per cui nella valutazione degli elettori i significati politici contingenti sono prevalsi sull'apprezzamento degli effetti contenuti delle riforme (cfr. G. Di Cosimo, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2017, pp. 11 ss.).

<sup>27</sup> Lo rileva, da ultimo, G. De Minico, *Forma di governo e legge elettorale. Un dialogo nel tempo*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, a cura di G. De Minico e G. Ferraiuolo, Firenze, Passigli Editori, 2019, p. 51 s.; sul legame fra riforme elettorali e costituzionali cfr. G. Tarli Barbieri, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, p. 3.

<sup>28</sup> L. Imarisio, *Riforma costituzionale e sistema elettorale*, in *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, a cura di M. Cavino, L. Conte, L. Imarisio, S. Sicardi, G. Sobrino, C. Tripodina, Bologna, il Mulino, 2017, p. 185. L'idea dell'investitura diretta dell'Esecutivo spiega tanto la legge Calderoli del 2005 quanto quella di dieci anni dopo (G. Azzariti, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, in «Questione giustizia», n. 2, 2016, p.68; sulla riconduzione della legge del 2015 all'ambito della c.d. "democrazia di investitura" cfr. anche C. De Fiores, *La riforma della legge elettorale*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2015, p. 13); sull'impostazione presidenzialistica di questa seconda legge, che porta alla distorsione della logica del parlamentarismo cfr. ora G. Ferraiuolo, *La transizione maggioritaria in Italia: equivoci, paradossi, distorsioni della realtà*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo* cit., pp. 100 ss.

costituzionale, che in entrambi i casi rileva l'eccessivo sacrificio della rappresentatività dell'assemblea parlamentare nel bilanciamento con l'obiettivo della stabilità del governo, dato che «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività» (sent. 35/2017). Prende corpo così una giurisprudenza che si spiega anche in ragione della necessità di proteggere i principi del governo parlamentare e più ampiamente della democrazia rappresentativa<sup>29</sup>.

Da ultimo, gli sviluppi della forma di governo potrebbero (almeno in una certa misura) essere condizionati dalla riduzione del numero di parlamentari deliberata nell'attuale legislatura<sup>30</sup>. L'effetto immediato di questa modifica costituzionale rischia infatti di essere un ulteriore indebolimento del Parlamento, con conseguente impatto sull'equilibrio della forma di governo<sup>31</sup>. Più evidente la ricaduta che su tale piano avrebbe l'iniziativa legislativa popolare - l'altra riforma costituzionale messa in cantiere all'inizio della legislatura che però per il momento non ha avuto un seguito parlamentare - dal momento che altera il rapporto fra la democrazia rappresentativa e la democrazia diretta, in danno della prima<sup>32</sup>.

## 5. Partiti

Il secondo sviluppo significativo riguarda i partiti. La trasformazione di cui nel tempo sono stati protagonisti ne influenza il ruolo nel contesto della forma di governo. Nell'ultima fase, la trasformazione ha seguito due percorsi riassunti dalle formule del partito *personale* e del partito *digitale*<sup>33</sup>. Per lungo tempo i partiti di massa novecenteschi, pur con molte con-

---

<sup>29</sup> N. Lupo, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in «Rivistaaic.it», n. 3, 2018, p. 50. Sulle condizioni che la riforma delle leggi elettorali deve assolvere per riequilibrare il rapporto fra Parlamento ed Esecutivo cfr., da ultimo, A.G. Lanzafame, *La vis expansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 301 ss.

<sup>30</sup> P. Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», fasc. spec., maggio 2019.

<sup>31</sup> L. Ciaurro, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale e opportunità politica*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 2019, p. 113 s.; A. Algostino, *Perché ridurre il numero di parlamentari è contro la democrazia*, in «Forumcostituzionale.it», n. 9, 2019 (30 settembre 2019); M. Villone, *Un parlamento debole, apripista del presidenzialismo*, in *Il manifesto*, 11 ottobre 2019.

<sup>32</sup> U. De Siervo, *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in «Astrid rassegna», n. 2, 2019; G.M. Salerno, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, in «Osservatoriocostituzionale.it», n. 1-2, 2019; G. Di Cosimo, *Perché sarebbe meglio che le leggi le facesse il popolo?*, in «Lacostituzione.info.it», 18 aprile 2019; I.A. Nicotra, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in «Federalismi.it», n. 10, 2019, p. 8; S. Passigli, *Le proposte di riforma costituzionale del governo Conte: luci ed ombre*, in «Astrid rassegna», n. 14, 2018. Per la tesi opposta cfr. C. Saloi, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto revisione costituzionale A.C. n. 1173-A*, in «Rivistaic.it», n. 3, 2019, p. 689 s.; V. Lippolis, *Un parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in «Federalismi.it», numero speciale 3, 2019, pp. 249 ss.; A. Morrone, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in «Federalismi.it», numero speciale 3, 2019, pp. 257 ss.

<sup>33</sup> Cfr. G. Di Cosimo, *Personale e digitale, le metamorfosi del partito*, in «Forumcostituzionale.it», n. 1, 2019 (17 gennaio 2019). Sulle trasformazioni dei partiti cfr., di recente, G. Gemma, *Antipartitismo e qualità della politica*, in *Scritti per Roberto Bin* cit., pp. 297 ss.; S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo* cit., pp. 62 ss.; ID., *La rappresentanza*, in «Rivistaaic.it», n. 3, 2017, pp. 11 ss.; A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*,

traddizioni e deplorabili eccessi partitocratici, hanno rappresentato luoghi di riflessione collettiva volta a dare fondamento argomentativo a decisioni destinate a essere riprese nel circuito istituzionale. Gli attuali partiti personali<sup>34</sup> hanno invece quasi del tutto smarrito tale funzione progettuale e si presentano principalmente come macchine elettorali al servizio del capo, sicché la linea politica esprime più che altro la volontà di questi e dei suoi accoliti<sup>35</sup>.

Volontà che è anche il risultato dell'interazione con l'opinione pubblica che si svolge sempre più tramite strumenti informatici. Nell'epoca dei partiti digitali<sup>36</sup> le forme della comunicazione politica sono mutate grazie alla rete internet. Per mezzo dei *social media* i sostenitori vengono progressivamente fidelizzati ed è soprattutto il capopartito che si pone in rapporto diretto con i *follower*. Al contempo si assiste al fenomeno per cui i politici inseguono la polarizzazione che si crea nella rete secondo la logica della *cd bubble democracy*<sup>37</sup>. Va aggiunto che l'utilizzo della rete modifica l'organizzazione dei partiti. Funzioni fondamentali come la selezione dei candidati alle elezioni si svolgono ormai utilizzando piattaforme digitali alle quali accedono gli iscritti, ma che sono pur sempre gestite (in modo inevitabilmente opaco) dai vertici del partito<sup>38</sup>.

Insomma, entrambi i percorsi di trasformazione, partito personale e partito digitale, concorrono ad accrescere il ruolo dei leader, dei capipartito, dando corpo al secondo sviluppo rilevante a carico del governo parlamentare<sup>39</sup>. Allo stesso risultato portano certe concezioni, che si vanno affermando nell'arena politico-culturale, riconducibili all'idea della democrazia immediata e della disintermediazione politica<sup>40</sup>. Concezioni che declassano il Parla-

---

Milano, FrancoAngeli, 2018; C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2018; R. Calvano, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2017; E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in «Forumcostituzionale.it», ottobre 2017; L. Mosca, *Visioni democratiche e pratiche partecipative online nel Movimento 5 Stelle*, in «Quaderni di scienza politica», n. 3, 2017; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017; I. Rivera, *La rete, i populismi e i partiti politici 2.0*, in «Informatica e diritto», n. 1-2, 2017.

<sup>34</sup> M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010. Il concetto è ormai ricorrente nella riflessione dottrinale. v., da ultimo, F. Musella, *Governo, leader personali e autonomia del politico, in Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 248 ss.

<sup>35</sup> Cfr., da ultimo, C.A. Ciaralli, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in «Politica del diritto», n. 3, 2019, pp. 379 ss.

<sup>36</sup> P. Gerbaudo, *The Digital Party. Political Organisation and Online Democracy*, London, Pluto Press, 2019.

<sup>37</sup> «Quando gli individui sono chiusi in bolle autoreferenziali e proliferano le *fake news* e gli *hate speech*, la politica tende a polarizzarsi, seguendo il "neo-tribalismo" che si alimenta nel web» (cfr. G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di internet*, in «Media laws», n. 1, 2018, pp. 22 ss.). Probabilmente i due fenomeni si alimentano reciprocamente: la volontà di fidelizzare i simpatizzanti spinge i leader a entrare nelle loro "bolle" col risultato di un progressivo scadimento della qualità del dibattito politico.

<sup>38</sup> Pionieristica è l'esperienza del Movimento 5 stelle, che per mezzo della piattaforma *Rousseau* ha scelto il proprio capo politico nel settembre 2017, l'ha poi confermato nel ruolo dopo la rovinosa sconfitta alle elezioni europee del maggio 2019, e pochi mesi dopo, ne ha sconfessato la linea politica in merito alle elezioni regionali.

<sup>39</sup> Su una via di uscita da tale situazione di medio-lungo periodo costituita dal recupero di forme corrette di partecipazione e dall'investimento sull'educazione cfr. M. Luciani, *Partiti e forma di governo*, in «Nomos», n. 3, 2018, p. 11. Sul costituzionalismo come rifiuto della personalizzazione del potere cfr. G. Ferrara, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, Feltrinelli, 2006, pp. 212 ss.

<sup>40</sup> Cfr. F. Bassanini, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in «Astrid rassegna», n. 9, 2019, pp. 45 ss.

mento a un semplice canale di comunicazione politica, e che considerano preminente il canale digitale dove operano strumenti come la citata piattaforma<sup>41</sup>.

Soprattutto, considerando assieme i primi due sviluppi significativi della forma di governo, si vede che è in atto un processo di concentrazione del potere a favore dell'Esecutivo e a favore dei capipartito, che tocca il culmine nei casi in cui un capipartito diventi Presidente del Consiglio dei ministri.

## 6. Alternanza

Il terzo sviluppo è il superamento della “democrazia bloccata”, ossia la circostanza per cui il governo è stato costantemente retto dalla Democrazia cristiana e dai suoi alleati a causa della *conventio ad excludendum*<sup>42</sup>, peraltro progressivamente abbandonata a partire dalla fine degli anni settanta. Finalmente con le elezioni del 1994 si afferma la logica bipolare e l'alternanza delle forze politiche al governo, le coalizioni di centrodestra e di centrosinistra si contendono il governo guidate da leader candidati alla presidenza del Consiglio. Tutto ciò grazie alle nuove regole elettorali che determinano l'abbandono della proporzionale<sup>43</sup>. Un ruolo importante lo gioca, ovviamente, anche la scelta del sistema politico di strutturarsi in poli alternativi.

Malgrado che l'alternanza delle coalizioni al governo sia funzionale al pluralismo politico e al perfezionamento del gioco democratico, nel pieno della grande crisi economico-finanziaria del 2011 il meccanismo si inceppa e si rende necessario dar vita a un governo tecnico guidato dall'economista Monti. Due anni più tardi, il ritorno dei governi politici non si accompagna al ristabilimento dell'alternanza fra le coalizioni, dal momento che l'affermazione elettorale del Movimento 5 stelle comporta la ristrutturazione del sistema politico su tre punte. Situazione che si ripete anche nelle elezioni del 2018, anche per effetto della nuova legge elettorale approvata l'anno prima<sup>44</sup>, il che lascia temere che l'epoca dell'alternanza fra due poli contrapposti sia tramontata, sostituita da alleanze che si formano dopo il voto, con il partito di maggioranza relativa che nell'esperienza più recente si allea disinvoltamente con le altre punte, prima l'una e poi l'altra, come mostrano i due governi Conte.

---

<sup>41</sup> A. Morrone, *Governo di cambiamento*, in «Federalismi.it», n. 12, 2018, p. 11.

<sup>42</sup> In base a questa convenzione «uno o più partiti sono considerati al di fuori dell'area utilizzabile per il sostegno parlamentare a un Gabinetto (...) tale intesa *ad excludendum* assume il carattere di una vera e propria regola del giuoco, vincolante per tutti gli operatori costituzionali»: così L. Elia, in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 204 (si tratta della riedizione della celebre voce dell'Enciclopedia del diritto, *Governo (forme di)*, 1970).

<sup>43</sup> V., per es., G. Pasquino, *Potere degli elettori, rappresentanza, accountability*, in «International Journal of State and Government Sciences», n. 1, 2017, p. 5 s.

<sup>44</sup> Sul difetto della legge del 2017 di rendere più difficile la formazione del governo cfr. F. Pastore, *Rappresentatività e governabilità nelle scelte del legislatore in materia elettorale*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo* cit., p. 156; L. Rampa, *La parabola della legge elettorale italiana tra rappresentatività e stabilità del governo: ostaggi di Condorcet?*, in «Politica del diritto», n. 2, 2018, p. 239.

## 7. Prassi

Il rafforzamento dell'Esecutivo - frutto tanto della rimodulazione dei rapporti fra Legislativo ed Esecutivo quanto della trasformazione dei partiti - costituisce lo sviluppo più appariscente della forma di governo<sup>45</sup>. Sostanzialmente mancato sul tavolo delle riforme, l'obiettivo viene ugualmente conseguito grazie agli sviluppi della prassi. Li ricordo rapidamente<sup>46</sup>. Il primo è la progressiva prevalenza delle fonti governative sulla legge parlamentare<sup>47</sup>. Una supremazia di ordine quantitativo e anche qualitativo, nel senso che le principali decisioni politiche vengono assunte per mezzo delle fonti governative, in particolare il decreto legge<sup>48</sup>. Il secondo è l'affermarsi dell'Esecutivo come interlocutore principale delle istituzioni europee, il cui impatto sull'ordinamento interno è in continuo aumento<sup>49</sup>. Il terzo è il crescente potere del Governo di organizzazione della pubblica amministrazione. Il quarto è il sempre maggiore abuso da parte sua di certi istituti della vita parlamentare, in particolare la questione di fiducia abbinata alla tecnica dei maxi emendamenti<sup>50</sup>. Il quinto è la decrescente efficacia del controllo parlamentare sulle nomine pubbliche, che sono di competenza dell'Esecutivo<sup>51</sup>. L'ultimo è il progressivo imporsi della volontà del Governo nella definizione dei contenuti delle manovre di bilancio all'esame del Parlamento<sup>52</sup>.

---

<sup>45</sup> La sottolineatura del rafforzamento è ricorrente nella riflessione dottrina (v., per es., S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 151; in riferimento all'esperienza più recente cfr. M.C. Grisolia, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in «Rivistaaic.it», n. 3, 2019, pp. 370 ss. e S. Cassese, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, p. 119; per la definizione «forma di governo tendenzialmente "a trazione governativa"» cfr. A. Ruggeri, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, in «Osservatoriosullefonti.it», n. 3, 2017, p. 6 ss. e A. Lanzafame, *Le simmetrie necessarie. Forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, in «Rivistaaic.it», n. 4, 2015, p. 5 ss.), che poi si divide fra quanti giudicano ancora insufficiente il rafforzamento e quanti invece lo valutano eccessivo. Sui diversi significati dell'espressione "rafforzamento" riferita al Governo cfr. A. Pisaneschi, *Brevi considerazioni su efficienza del Governo e riforme costituzionali*, in «Rivistaaic.it», n. 4, 2015, pp. 1 ss.

<sup>46</sup> Per una più dettagliata analisi rinvio a G. Di Cosimo, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi vent'anni*, Milano, FrancoAngeli, 2014, pp. 34 ss.

<sup>47</sup> Su questi aspetti cfr., da ultimo, F. Dal Canto, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in «federalismi.it», numero speciale n. 3, 2019 e F. Meola, *Governare per decreto. Sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta*, in «Rivistaaic.it», n. 3, 2019.

<sup>48</sup> Sul tema cfr., di recente, AA.VV., *I poteri normativi del Governo*, in «Osservatoriosullefonti.it», n. 2, 2019 ed E. Aureli, *L'uso del decreto-legge nella XVII legislatura*, in «Rivistaaic.it», n. 1, 2019.

<sup>49</sup> Cfr., da ultimo, N. Lupo, *L'uropeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, a cura di R. Ibrido e N. Lupo, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 187 ss., G. Rivosecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, ivi, pp. 361 ss., nonché E. Catelani, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia Editrice Pisana, 2017, pp. 203 ss.

<sup>50</sup> Sul tema cfr., di recente, G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

<sup>51</sup> E invece, se si vuol rilanciare il parlamentarismo italiano, occorrerebbe valorizzare la funzione di controllo, assieme a quelle di indirizzo politico e di comunicazione con l'opinione pubblica (cfr. G. Brunelli, *Il Parlamento*, in «Rivistaaic.it», n. 2, 2018, p. 14 s.).

<sup>52</sup> Cfr. G. Di Cosimo, *Stratagemmi governativi per monopolizzare le decisioni di finanza pubblica*, in *Costituzione e bilancio*, a cura di C. Bergonzini, Milano, FrancoAngeli, 2019, pp. 207 ss. e A. Vernata, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2019.

## 8. Rafforzamento

Il rafforzamento dell'Esecutivo è la dimostrazione di come l'evoluzione della forma di governo sia andata in senso opposto a quello indicato dall'Assemblea costituente che, sotto la suggestione del "complesso del tiranno", si preoccupava dell'equilibrata distribuzione del potere fra gli organi costituzionali<sup>53</sup>. Ed è significativo che la svolta non sia il frutto di riforme ordinamentali, cioè di deliberati disegni di modifica delle regole istituzionali (fatta eccezione per le riforme elettorali che peraltro, nell'ultima versione, hanno accantonato quel modello dell'investitura popolare del vertice dell'Esecutivo precedentemente assecondato, e che, comunque, per volontà del corpo elettorale espressa nei referendum costituzionali, non si sono saldate con le coeve riforme costituzionali, lasciando incompiuto il disegno riformatore), ma di prassi, ossia soprattutto comportamenti (più o meno distorsivi) degli organi costituzionali, e principalmente del medesimo Governo.

In secondo luogo, il rafforzamento si è realizzato nonostante che il corpo elettorale nei referendum del 2006 e del 2016 abbia mostrato di non condividere un simile esito. In effetti, se da un lato la Costituzione attribuisce al corpo elettorale il potere di arrestare le iniziative del legislatore costituzionale, dall'altro è pur vero che alcune cause del rafforzamento governativo non sono legate alla volontà degli elettori, pur essendo comunque riconducibili all'azione di decisori politici: per esempio, il rapporto con l'Unione europea, l'abuso delle fonti normative del Governo, l'azione del Governo in Parlamento. E dunque, malgrado il corpo elettorale non abbia approvato la direzione impressa alle riforme costituzionali, il processo di consolidamento dell'Esecutivo è andato avanti lo stesso proprio perché il potere di interdizione degli elettori non si estende a tali cause.

In terzo luogo, non ha paradossalmente condotto all'obiettivo della maggiore stabilità governativa che ha mosso l'intero processo evolutivo, e che viene considerata una delle componenti della agognata governabilità assieme all'efficacia decisionale<sup>54</sup>.

In quarto luogo, laddove configuri un ruolo assolutamente predominante dell'esecutivo, rischia di risultare penalizzante per le minoranze politiche. Una deriva che è sembrata chiaramente concretarsi nella vicenda della legge di bilancio 2019, quando il Governo ha imposto tempi di approvazione che di fatto hanno precluso il dibattito parlamentare, ricorrendo a forzature procedurali che secondo la Corte costituzionale hanno «determinato una compressione dell'esame parlamentare»<sup>55</sup>. Ed è proseguita in forma diversa un anno dopo, nella discussione alla Camera della legge di bilancio 2020, quando il Governo ha posto la fiducia sul testo approvato dal Senato, con la conseguenza che i deputati non hanno

---

<sup>53</sup> La maggiore preoccupazione dei costituenti fu «quella di garantire un equilibrio dei pubblici poteri, impedendo soprattutto la prevalenza dell'esecutivo nel sistema, considerata la causa delle disfunzioni e delle crisi del regime liberale prefascista» (C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 422).

<sup>54</sup> Sulle componenti della governabilità, stabilità politica ed efficacia decisionale, cfr. G. Pasquino, voce *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1994 (consultabile online nel sito Treccani.it).

<sup>55</sup> Ord. 17/2019. Tuttavia, la Corte non si è spinta a sanzionare tale condotta, limitandosi a formulare un monito per il futuro. Sul sistematico ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti durante le procedure di bilancio cfr. C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 77 ss.

potuto emendarlo e quindi il Parlamento ha operato alla stregua di un'assemblea monocamerale.

Un'ultima considerazione, che meriterebbe ben altro sviluppo rispetto al fuggevole accenno che è possibile fare in questa sede, sposta l'attenzione sui dati di contesto, da un lato, inquadrando il fenomeno del rafforzamento dentro le coordinate delle trasformazioni della rappresentanza e, dall'altro, valutandolo in rapporto all'esercizio della funzione di indirizzo politico<sup>56</sup>. Porterebbe a deviare dal filo del discorso anche il tema del supposto condizionamento che l'attività di governo subisce da parte di poteri tecnocratici e di realtà economiche come i mercati finanziari<sup>57</sup>.

## 9. Scenari

Sotto il cielo delle istituzioni italiane convivono continuità e discontinuità. Se da un lato, in più di settant'anni di Repubblica è rimasta inalterata la disciplina costituzionale del governo parlamentare, dall'altro le modificazioni introdotte in via di prassi ne hanno alterato i tratti. Le regole costituzionali sono immutate dal 1948, ma l'assetto della forma di governo è profondamente cambiato<sup>58</sup>. I mutamenti determinano effetti controversi quali, principalmente, la maggiore concentrazione del potere, dovuta al consolidamento dell'Esecutivo rispetto al Legislativo e alla trasformazione dei partiti. Esiste ormai una contraddizione fra le regole costituzionali che collocano al centro del sistema il Parlamento (dato formale), e la prassi che assegna un ruolo preminente al Governo e al Premier (dato sostanziale)<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Cfr., da ultimo, S. Sicardi, *La rappresentanza politica ai tempi dell'avatar. Scenari tormentati e future incognite*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», fasc. spec. maggio 2019, pp. 721 ss.; A. Mastropaolo, *Le acrobazie della rappresentanza*, in «Comunicazione politica», n. 3, 2018, pp. 317 ss.; A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2018, pp. 7 ss.; N. Lupo, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in «Percorsi costituzionali», n. 1, 2017, pp. 37 ss.; M. Dogliani, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2017.

<sup>57</sup> Cfr. A. Ruggeri, *Art. 94 della Costituzione vivente: "il Governo deve avere la fiducia dei mercati" (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in «Federalismi.it», n. 23, 2011.

<sup>58</sup> Del resto, un moto trasformativo investe costantemente l'intero testo costituzionale per effetto dell'adeguamento all'evoluzione sociale (cfr. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004).

<sup>59</sup> Sul rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio cfr., per tutti, I. Ciolli, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2017. Peraltro, la supremazia del Premier ha conosciuto una rilevante eccezione durante il primo Governo Conte singolarmente connotato dalla leadership dei due vicepresidenti (cfr. T. Guarnier, *L'esperienza del "contratto di governo"*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», n. 3, 2019, pp. 210 ss.; C.F. Ferrajoli, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2019, pp. 44 ss.; A. D'Andrea, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2018, p. 681 ss.; E. Catelani, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, ivi, pp. 677 ss.; A. Ruggeri, *"Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*, in «Consulta online», n. III, 2018, p. 605 s.; M. Fichera, *Formazione, funzionamento e struttura del Governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in «Costituzionalismo.it», n. 3, 2018, p. 27; G. Di Cosimo, *I primi 100 giorni e le novità nelle prassi di governo*, in «LaCostituzione.info», 10 settembre 2018; C. Negri, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 70 ss.).

Tutto ciò, tirando le fila del discorso, solleva un interrogativo concernente il significato del processo evolutivo. Si è già imposta una nuova forma di governo che accentua i poteri dell'Esecutivo e, in particolare, di chi lo guida, oppure è un processo tuttora in corso, e dunque siamo in presenza di una transizione dall'esito ignoto?

L'interpretazione secondo cui è subentrata una nuova forma di governo implica l'avvenuto superamento del governo parlamentare, quando invece la disciplina costituzionale continua a tratteggiarlo, e quindi comporta la grave conseguenza della negazione del valore prescrittivo della Costituzione relativamente a un aspetto essenziale dell'ordinamento della Repubblica. In realtà, non pare che questo scenario dirimpente si sia ancora (compiutamente) realizzato<sup>60</sup>. Vi si oppone in particolare il carattere flessibile del governo parlamentare, la sua capacità di adeguarsi al mutare dello scenario politico istituzionale<sup>61</sup>. Carattere che è assecondato dalla concisione della disciplina costituzionale dei rapporti reciproci fra gli organi politici, che proprio in virtù della sua essenzialità permette l'apertura del testo a varie possibili modulazioni del parlamentarismo<sup>62</sup>. In fin dei conti, anche la soluzione data alla rocambolesca crisi di governo dell'agosto 2019 dimostra che il Parlamento può tuttora svolgere un ruolo determinante. L'assemblea torna centrale in un momento critico del funzionamento del governo parlamentare, mentre lo è assai meno per gli aspetti prima citati. Fintanto che ciascuno dei tre organi politici - Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica - esercita le competenze che la Costituzione gli attribuisce, senza interferire su quelle degli altri due, si deve presumere che il governo parlamentare sia operativo. Cessa di esserlo quando uno degli organi usurpa le competenze di un altro, circostanza che non pare si sia ancora realizzata, malgrado gli indubitabili abusi verificatesi, per esempio relativamente all'esercizio della decretazione d'urgenza, che tuttavia non arrivano a configurare una stabile sottrazione della funzione legislativa (che in quanto tale avrebbe effetti, più ampiamente, sulla divisione dei poteri).

Più adeguato a descrivere lo stato attuale delle cose è allora l'interpretazione secondo cui siamo di fronte a una diversa versione del governo parlamentare, che cambia e si modifica in corso d'opera sfruttando, appunto, i margini di flessibilità consentiti dalla disciplina costituzionale sulla forma di governo<sup>63</sup>. Una versione che non comporta l'abbandono del

---

<sup>60</sup> Come invece sembra suggerire la scelta di numerare *à la française* le repubbliche: cfr., per es., M. Aïnis, *La forma di governo della Terza Repubblica*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, pp. 111 ss.

<sup>61</sup> Sulla flessibilità della Costituzione cfr., fra gli altri, M. Fioravanti, *Le due trasformazioni costituzionali dell'età repubblicana*, in «Astridonline.it», n. 65, 2008 e M. Villone, *La forma di governo: elasticità versus rigidità*, in *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio* cit., pp. 65 ss. Sulla «sorprendente capacità di tenuta del sistema parlamentare» anche dopo le tormentate vicende della XVIII legislatura che hanno condotto al Governo Conte II cfr. A. D'Andrea, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo "del cambiamento" e il suo superamento*, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2019, p. 34; A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supponenza presidenziale*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, p. 101.

<sup>62</sup> Sulla indefinitezza della disciplina costituzionale in tema di forma di governo cfr., da ultimo, G. Melis, *Prima e dopo la Costituente: il Governo debole*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2018, pp. 393 ss.

<sup>63</sup> Si è parlato, per esempio, di "sistema ibrido", alludendo alla compresenza dei caratteri del parlamentarismo *compromissorio* e del parlamentarismo *maggioritario* (G. Sobrino, *La forma di governo*, in *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, Bologna, il Mulino, 2015, p. 130).

modello parlamentare prescelto dalla Costituzione; che non lacera lo spazio delineato dal triangolo dei tre organi politici<sup>64</sup>. Piuttosto, le modificazioni intervenute mostrano come da tempo si sia avviata una fase di transizione<sup>65</sup>. L'approdo ultimo di questo processo appare però incerto. Posto che finora le spinte modificative della prassi, per quanto potenti, non sono state di misura tale da provocare l'abbandono del governo parlamentare, gli sviluppi ulteriori potrebbero, tanto disarticolarlo definitivamente, quanto, all'opposto, mitigare gli effetti di maggior contrasto con il disegno costituzionale.

---

<sup>64</sup> «Non mi sembra che nel corso della nostra esperienza istituzionale si siano registrati episodi tali da far ritenere che si siano prodotte lacerazioni nello spazio topologico della forma di governo. Il triangolo è sempre rimasto tale – non si è schiacciato sino a confondere uno dei vertici con uno dei lati – e non si è spezzato per l'irrompere di un quarto potere. Il che significa, a mio modo di vedere, che le «trasformazioni» del governo parlamentare hanno senz'altro modificato più volte l'assetto della figura, mantenendosi però sempre nello «spazio topologico» tracciato (elasticamente) dalla Costituzione» (R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», n.1, 2013, p. 9).

<sup>65</sup> Su questo concetto cfr. *Ripensare la transizione come categoria storiografica: uno sguardo interdisciplinare*, a cura di G. Bernardini e M. Cau, in «Ricerche di Storia politica», n. 2, 2018, pp. 191 con interventi di C. Cornelißen, L. Lacchè, L. Scuccimarra, B. Stråth.