



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO III

**Antonio Ruggeri**

**Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione  
(note minime su una spinosa questione)**

17 ottobre 2024

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**  
**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



Antonio Ruggeri

**Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione  
(note minime su una spinosa questione)\***

SOMMARIO: 1. Un fine astrattamente buono che però, a motivo dell'ambiguità del linguaggio e delle contraddizioni esibite dall'articolato in commento, si presta a distorte realizzazioni fino a far pervenire ad una sostanziale *decostituzionalizzazione della Costituzione*. – 2. La gracilità, per non dire vera e propria inconsistenza, degli argomenti addotti a sostegno della riforma in discorso, con specifico riguardo al bisogno di assicurare efficienza all'azione di governo e stabilità agli organi della direzione politica. – 3. Una vistosa contraddizione interna all'articolato: la mancata ridefinizione dei poteri del Presidente del Consiglio, di cui all'art. 95 Cost., in rapporto alla legittimazione popolare vantata dall'organo per effetto della elezione diretta, e la conseguente sovraesposizione delle regolarità della politica rispetto alle regole della Costituzione. – 4. La dissoluzione del sistema dei partiti, il *vulnus* che di conseguenza patisce il valore democratico, il sostanziale abbandono del principio della separazione dei poteri e, con esso, lo smarrimento della forza della Costituzione, ormai non più autenticamente *prescrittiva* bensì, tutt'al più, meramente *persuasiva*.

**ABSTRACT: *The paper highlights how the reform bill under consideration is not conducive to achieving the objectives of government efficiency and political stability, as claimed by its drafters. On the contrary, it may lead to the grave consequence of a substantial deconstitutionalization of the Constitution. It then focuses on the contradiction arising from the failure to adapt the powers attributed to the Prime Minister under Article 95 of the Constitution to align with the legitimacy conferred by the mechanism of direct election. Finally, it underscores, on one hand, the excessive exposure of political processes to constitutional rules as a result of the reform and, on the other hand, the active role the reform plays in undermining the principle of separation of powers, thereby posing a serious threat to the Constitution and its stability.***

1. *Un fine astrattamente buono che però, a motivo dell'ambiguità del linguaggio e delle contraddizioni esibite dall'articolato in commento, si presta a distorte realizzazioni fino a far pervenire ad una sostanziale decostituzionalizzazione della Costituzione*

Sul disegno di legge di revisione costituzionale volto ad introdurre il c.d. premierato elettivo è caduta (e seguita a cadere senza sosta) un'autentica alluvione di scritti di vario

---

\*



segno<sup>1</sup>. Basti solo pensare che in un saggio monografico di recente venuto alla luce la nota 160 che ne fa menzione occupa quasi cinque pagine<sup>2</sup>; e, naturalmente, non è aggiornata...<sup>3</sup>. Chi scrive ha, peraltro, già avuto modo di dirne in altre occasioni, non risparmiando all'articolato in parola severe notazioni critiche<sup>4</sup>.

Ciononostante, a me pare che vi sia ancora spazio per qualche ulteriore rilievo che affaccio ora in forma problematica, dal momento che alcune vistose oscillazioni semantiche e (forse, ancora più vistose) contraddizioni esibite dall'articolato stesso aprono a tutto campo il ventaglio delle sue possibili implementazioni nell'esperienza, sempre che naturalmente lo stesso riesca a pervenire in porto. Possiedo al riguardo una certezza, accompagnata da un timore che avverto dentro di me con non poca inquietudine e vera e propria sofferenza per il caso che lo scenario che mi prefiguro e che mi accingo a rappresentare in modo assai stringato dovesse realizzarsi.

La certezza riguarda il fine dichiarato dall'autore della riforma, in sé e per sé encomiabile e, però, a mia opinione, viziato da palese astrattezza, non tenendosi conto di alcuni fattori di contesto che, a mio modo di vedere, ostano al suo raggiungimento.

Il timore è che l'effetto in concreto affermatosi possa essere nel segno della sostanziale *decostituzionalizzazione della Costituzione*, ovvero sia dello scadimento di significato e di valenza delle regole iscritte nella Carta, sopraffatte da nuove regolarità della politica idonee a realizzare un sovvertimento non soltanto dei canoni che presiedono allo svolgimento delle dinamiche della forma di governo ma anche – e peggio... – di quelli che governano le

---

<sup>1</sup> Riservo solo un cenno qui di passaggio alla tesi avanzata da un'accreditata dottrina [A. SPADARO, [Riforma costituzionale \(premierato elettivo\) o riforma elettorale \(maggioritario con designazione del Premier\)?](#), in questa [Rivista](#), 2023/III, 1063 ss., in uno scritto che è però datato al giugno dell'anno scorso; dello stesso, v., ora, *Dal "parlamentarismo" al "premierato": le quattro vie percorribili*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2/2024, 12 giugno 2024, 101 ss., secondo cui l'obiettivo dell'introduzione del premierato potrebbe ugualmente raggiungersi senza necessità d'innovare al dettato costituzionale. Dal momento che siamo davanti ad un disegno di revisione della Carta giova infatti appuntare su di esso l'attenzione e ragionare – come si tenterà ora di fare – circa i suoi possibili effetti.

<sup>2</sup> A. MORELLI - A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, 161 ss.

<sup>3</sup> Tra gli altri scritti più di recente apparsi, v. i contributi a *Un decalogo di temi e quesiti sul progetto governativo di riforma costituzionale* che sono in *Quad. cost.*, 3/2024, 539 ss. e, pure, ivi, A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo. Un premierato conflittuale*, 695 ss., e E. BALBONI, *Rifrazioni pre-moderne sull'investitura demo-popolare*, 701 ss., nonché A. MASTROPAOLO - L. REVELLI, *Le parole sono importanti: osservazioni sul testo della proposta di riforma costituzionale per l'introduzione del premierato in Italia*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2024, 7 ottobre 2024, 71 ss., e, nella stessa [Rivista](#), L. Marantoni (a cura di), *I rischi della riforma costituzionale per il c.d. premierato nelle parole (del 1996) di Giuseppe Guarino*, 14 ss.

<sup>4</sup> Indicativo il titolo che figura nel mio *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in [Diritto pubblico europeo, Rassegna on-line](#), 2/2023, *forum Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, 4 dicembre 2023, LXI ss.



dinamiche della forma di Stato e, per ciò stesso, dei valori fondamentali che stanno a base della Repubblica.

Altro è, insomma, il fine dichiarato ed altra cosa quello che potrebbe tradursi nei fatti, anche in conseguenza di difetti congeniti del meccanismo predisposto dall'autore della riforma.

*2. La gracilità, per non dire vera e propria inconsistenza, degli argomenti addotti a sostegno della riforma in discorso, con specifico riguardo al bisogno di assicurare efficienza all'azione di governo e stabilità agli organi della direzione politica*

Vengo, dunque, a dire delle ragioni che depongono a favore delle affermazioni appena fatte.

Assai gracili, per non dire del tutto inconsistenti, sono, infatti, gli argomenti addotti da chi senza esitazione alcuna caldeggia l'introduzione della riforma in discorso, che essenzialmente dovrebbe servire a due cose: dare efficienza all'azione di governo e stabilità agli organi cui questa è per Costituzione demandata.

Ebbene, in disparte la circostanza per cui se ne dovrebbe concludere che le stesse forze politiche artefici del disegno di riforma confessano di non essere né efficienti né stabili o, diciamo pure, con doverosa cautela, di non esserlo a sufficienza, in stridente contraddizione con ciò che invece sono soliti in modo martellante ripetere alcuni loro autorevoli esponenti, il vero è che né l'una né l'altra delle qualità dell'attività di governo e di coloro che la pongono in essere può essere assicurata dalla riforma in parola: in ispecie, non può esserlo in un contesto politico, quale il nostro, connotato – come si sa – da governi di coalizione, nei quali emblematicamente si rispecchia il pluripartitismo esasperato profondamente radicato nel nostro Paese.

Da un canto, infatti, l'efficienza, intesa quale attitudine dei governanti a farsi carico dei bisogni maggiormente avvertiti in seno alla comunità governata, presuppone un personale politico-istituzionale in grado di elaborare progetti di crescita della società congrui rispetto ai bisogni suddetti e, dunque, idonei a far fronte alla mole viepiù imponente di problemi che gravano sulla collettività, specie nel tempo presente offuscato da plurime e soffocanti emergenze, a partire da quella bellica dagli imprevedibili ed inquietanti sviluppi. Ed è allora da chiedersi se il premierato potrà giovare a risolvere l'annosa e spinosa questione relativa al *degrado culturale* del ceto politico – come lo si è altrove chiamato<sup>5</sup> – che segna a fondo la

---

<sup>5</sup> ... nel mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Liber amicorum Guerino D'Ignazio*, nonché in [Ordine internazionale e diritti umani](#), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss.



presente congiuntura politico-sociale<sup>6</sup>. Come dirò a momenti, temo che possa però aversi proprio l'inverso...

Da un altro canto, è vero che le esperienze maturate in altri ordinamenti ci consegnano numerosi casi di regole che stabiliscono meccanismi (tra i quali, la sfiducia costruttiva) idonei ad assicurare stabilità ai Governi: una stabilità che però – qui è il punto – appare molte volte artificiosa laddove non sorretta da regolarità della politica conducenti allo scopo. Nei governi di coalizione – per ciò che specificamente ci riguarda – è sufficiente, infatti, che uno dei partiti costitutivi della maggioranza si sfili da quest'ultima perché si determini immediatamente una crisi di governo, a volte non altrimenti risolvibile che mediante il ritorno alle urne. Ben diverso è il quadro che si ha in Paesi a sistema bipartitico, nei quali – perlomeno fino a quando il *Premier* mantiene il controllo del partito di maggioranza – la stabilità in parola si fa apprezzare in considerevole misura, pur non accompagnandosi di necessità all'efficienza. Il premierato, d'altronde, non è una soluzione istituzionale in sé e per sé né buona né cattiva. Ciò che, ad ogni buon conto, è sbagliato, metodicamente prima ancora che teoricamente, è ragionarne appunto in astratto, senza tener conto dei fattori di

---

Della crisi della rappresentanza politica si discorre – come si sa – *ab antiquo* [solo per taluni riferimenti essenziali, v. A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in questa *Rivista*, 2/2019, 249 ss.; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 14 dicembre 2020, 517 ss.; P. LOGROSCINO, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in questa *Rivista*, 2021/II, 406 ss.; M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?* in *Nomos*, 3/2021, 1 ss.; S. PRISCO, *Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna on-line*, 2/2021, 14 ottobre 2021, 70 ss.; I. CIOLLI, *La rappresentanza politica. Recenti trasformazioni di una categoria ineludibile*, in *Lo Stato*, 18/2022, 129 ss.; D. SCOPELLITI, *Il canale giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti: tra crisi della rappresentanza e supplenza nei confronti della politica*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2022, 11 maggio 2022, 28 ss.; i contributi alla Giornata di studi in onore di F. Lanchester, svoltasi il 15 giugno 2022, su *Trasformazioni della rappresentanza tra crisi di regime, integrazione europea e globalizzazione*, in *Nomos*, 2/2022, nonché quelli al convegno AIC di Brescia del 27 e 28 ottobre 2023 su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, alcuni dei quali sono già consultabili in *Rivista AIC*. Altri riferimenti, infine, in A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna 2023; L. BUFFONI, *La forma della legge nel governo popolare*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2024, 26 aprile 2024, e C. IANNELLO, *Neutralizzazione della politica ed eclissi della democrazia rappresentativa*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2024, 30 agosto 2024, 279 ss.]. Ora, però, parrebbe aver raggiunto livelli francamente intollerabili, tali da pregiudicare la naturale, indefettibile aspirazione della società e dell'ordinamento a trasmettersi integri nel tempo, senza cioè che vada disperso il patrimonio di valori fondamentali che hanno dato sostegno e alimento alla lotta contro il regime fascista e che stanno a base della Repubblica.

<sup>6</sup> Ne è, peraltro, indice eloquente il tasso viepiù crescente di astensione dal voto che si registra in occasione delle tornate elettorali: tangibile riprova dello scollamento vistoso esistente tra il personale politico e la società civile.



contesto che, invece, giocano un ruolo di centrale rilievo nei complessivi sviluppi delle dinamiche della forma di governo (e, di riflesso, della forma di Stato).

Al momento (e salvo il verificarsi di un terremoto politico del cui possibile riscontro però al presente non si dispone di alcun segno premonitore), i Governi sono (e verosimilmente seguiranno ad essere) di coalizione, pur laddove accompagnati da sensibili spostamenti dei consensi elettorali dall'uno all'altro dei partiti di maggioranza. Ed è, dunque, solo per effetto di una drastica semplificazione del quadro politico, operata da una nuova disciplina elettorale a vocazione spiccatamente maggioritaria, che potrebbe centrarsi (ma in modo artificioso) l'obiettivo della stabilità politica.

Non è, peraltro, casuale che in nessun Paese si sia pensato di dar vita al premierato elettivo, specie dopo la fallimentare esperienza registratasi in Israele (laddove, non a caso, è stato prontamente rimosso)<sup>7</sup>. O dovremmo, forse, pensare che solo noi siamo stati in grado di escogitare e mettere a punto la ricetta giusta per risolvere le annose questioni della scarsa efficienza ed instabilità del Governo e della maggioranza che lo sostiene? E dovremmo, perciò, concludere nel senso che ogni Paese che non conosca il premierato elettivo sia fatalmente condannato alla inefficienza ed alla instabilità?

V'è, però, di più; e lo si coglie tornando a riguardare alla questione ora discussa da una prospettiva diversa da quella fin qui adottata che dà modo di portare alla luce i gravi inconvenienti discendenti dalla riforma Meloni. Quest'ultima, infatti, s'inscrive in un quadro segnato, ormai da tempo, da una crisi lacerante del sistema dei partiti, proiezione immediata e diretta di una generale crisi della società e, a dirla tutta, della Costituzione, dal momento che i valori fondamentali cui essa dà voce faticano ad affermarsi in apprezzabile misura, a diffondersi ed a radicarsi nell'esperienza.

È perciò che – come mi affanno a dire da tempo – la prima e più rilevante riforma dovrebbe riguardare il tessuto sociale, attraverso un'organica ed approfondita opera volta al rifacimento delle basi culturali su cui si regge l'organizzazione della società, senza la cui messa a punto sarebbe vana la speranza di poter rimediare, seppur in parte, a quel degrado del ceto politico (che – non si dimentichi – è estratto dal corpo sociale) cui si faceva poc'anzi cenno.

A quest'obiettivo sono chiamate a dare il loro fattivo concorso sia nuove regole che nuove regolarità, sociali e politiche a un tempo. Ed è, poi, chiaro che, prima ancora di porre mano al rifacimento del Governo, occorre farsi cura del grande malato del sistema, il Parlamento, che dà in sede di apparato l'immagine più fedele, emblematicamente espressiva, del modo di essere del ceto politico.

Per l'aspetto ora considerato, come si vede, la riforma non soltanto non è conducente allo scopo ma anzi ne ostacola il raggiungimento, aggravando in sensibile misura le cose.

---

<sup>7</sup> Un richiamo a questa vicenda è, ora, anche in A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo. Un premierato conflittuale*, cit., 697 s.



La crisi dei partiti ha, poi, portato, tra gli altri suoi effetti, alla personalizzazione della lotta politica ed è in modo eloquente attestata dal non infrequente ricorso a Governi c.d. “tecnici”<sup>8</sup>: tangibile riprova dell'affanno in cui versano i partiti stessi in ordine alla elaborazione di progetti di sviluppo della società e, in genere, alla messa a punto di soluzioni adeguate a far fronte ai plurimi e pressanti bisogni emergenti da quest'ultima.

Ora, è di tutta evidenza che la riforma accentua in vistosa misura il *trend* in parola, portandolo ad esasperate affermazioni e dando una spinta vigorosa all'ulteriore spostamento della lotta suddetta dal piano delle cose da fare a quello delle persone, *rectius*: della persona chiamata alle maggiori responsabilità di governo.

La riforma è, dunque, per un verso, figlia della crisi dei partiti o, diciamo pure, del vuoto politico che, a mo' di buco nero, ha inghiottito i partiti stessi; per un altro verso, dà a questi ultimi il colpo di grazia, sancendo il sostanziale smarrimento della duplice funzione loro propria di formazione culturale del ceto politico e di elaborazione di progetti d'interesse generale.

A conti fatti, è verosimile attendersi che, dopo la riforma, i partiti fungeranno da meri comitati elettorali dai quali sarà attinto un personale che, specie nelle sedi in cui s'incarna la rappresentanza politica, si troverà svilito a compiti di mera esecuzione della volontà manifestata dal “capo”<sup>9</sup> (ché di questo, in buona sostanza, si tratta, malgrado la legge di riforma accortamente non cambi nome al Presidente del Consiglio).

*3. Una vistosa contraddizione interna all'articolato: la mancata ridefinizione dei poteri del Presidente del Consiglio, di cui all'art. 95 Cost., in rapporto alla legittimazione popolare vantata dall'organo per effetto della elezione diretta, e la conseguente sovraesposizione delle regolarità della politica rispetto alle regole della Costituzione*

Qui è il cuore della questione ora nuovamente discussa.

La riforma, infatti, al di là di altri rilievi critici già da molti e variamente mossi, esibisce una grave contraddizione interna che riflette quindi la propria immagine sulla Costituzione, incrinandone la linearità di dettato ed alterandone, in sensibile misura e con effetti di

---

<sup>8</sup> In tema, ora, lo studio di F. MICARI, *Dalla tecnica alla politica. Il ruolo dei “Governi tecnici” nella transizione italiana, alla luce del disegno di legge costituzionale A.S. 935*, contributo in *paper* al Seminario italo-spagnolo su *La Costituzione al tempo delle transizioni*, Università Parthenope di Napoli 2-4 ottobre 2024.

<sup>9</sup> Sulla “capograzia” faccio qui richiamo del fortunato libello di M. ANIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, La nave di Teseo, Milano 2024. V., inoltre, utilmente, i contributi al Seminario di Napoli del 28 settembre 2023 su *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Quad. n. 5 di [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), a cura di G. Azzariti e M. Della Morte, Editoriale Scientifica, Napoli 2024.



sistema ad oggi imprevedibili, la complessiva fisionomia<sup>10</sup>. E, invero, non soltanto – come si diceva – non è cambiato il nome del Presidente del Consiglio ma – ciò che più conta – resta altresì immutato il quadro complessivo dei poteri dell'organo, avuto specifico riguardo ai suoi rapporti con i Ministri, quali tratteggiati nell'art. 95 della Carta. La cosa, tuttavia, suona stonata rispetto al meccanismo della elezione diretta introdotto per la preposizione del Presidente alla carica che, di tutta evidenza, non può restare senza conseguenze sul versante dei poteri, nella loro proiezione interna al Governo come pure in quella nei riguardi delle altre istituzioni e, ancora più a fondo, della comunità governata.

Se ne ha, d'altro canto, esplicita conferma dalla vistosa *deminutio capitis* patita dalle Camere, per un verso, specie per ciò che attiene alle dinamiche della relazione fiduciaria, alterate rispetto al modo del loro fisiologico svolgimento, quale delineato nella Carta ad oggi vigente, per effetto della legittimazione popolare di cui il Presidente del Consiglio viene a godere grazie alla elezione diretta<sup>11</sup>, e, per un altro verso, dal Capo dello Stato<sup>12</sup> e dagli altri organi di garanzia (part., Corte costituzionale e Consiglio Superiore della Magistratura) i cui componenti sono – come si sa – scelti *pro quota* da un Parlamento ormai confinato ai margini del circuito politico-decisionale, nel mentre centralità di posto è riconosciuta al “capo” del Governo. D'altronde, il pur delicato, precario equilibrio a grandi linee disegnato nella Carta in ordine ai rapporti tra le due componenti del Governo – la compagine

---

<sup>10</sup> Non molte speranze possono per vero coltivarsi a riguardo del fatto che la contraddizione di cui si passa subito a dire sia rilevata in un giudizio di costituzionalità, ponendosi pertanto a base dell'annullamento della legge in commento per irragionevolezza, tanto più laddove la legge stessa dovesse godere dell'avallo offertole per il tramite del verdetto popolare manifestato *ex art. 138*. Non si trascuri inoltre la circostanza per cui si è qui in presenza di una legge di forma costituzionale; e – come si sa –, al di là della ormai remota esperienza riguardante alcune norme dello statuto siciliano palesemente non compatibili con la Carta ad esse sopravveniente, fino ad oggi nessun atto siffatto è stato caducato dalla Consulta, avendo quest'ultima piuttosto preferito battere la via del sostanziale aggiustamento per via interpretativa (la complessiva vicenda, tuttora in corso, concernente il nuovo Titolo V *docet*).

Immaginare, poi, che la Corte possa contrapporsi alle forze politiche di maggioranza su una questione gravida di valenza politico-istituzionale sembra, dunque, essere un'ipotesi (sì astrattamente fattibile ma) francamente remota. È pur vero, nondimeno, che anche la pronuncia d'inammissibilità o d'infondatezza potrebbe ugualmente prestarsi a strumentali letture siccome espressiva di uno schieramento di campo.

Infine, è da mettere in conto che sia caducata, seppur solo in parte, la disciplina elettorale adottata a completamento della riforma in commento. Una eventualità – come si sa – già verificatasi, seppur in un contesto assai diverso da quello di cui qui si discute; e a rendere marcata la differenza è soprattutto il nesso strutturale-funzionale che lega la nuova disciplina elettorale alla riforma stessa.

<sup>11</sup> Rimarcata, ancora di recente, da A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo. Un premierato conflittuale*, cit., 699, la contraddizione, “logica e politica”, insita nel conferimento della fiducia da parte delle Camere in rapporto alla previa elezione popolare, rilevando come ne discenda un'anomala doppia legittimazione.

<sup>12</sup> ... menomato proprio nei suoi due poteri più forti, la nomina del Presidente del Consiglio e lo scioglimento anticipato delle Camere.





ministeriale e, appunto, il Presidente del Consiglio<sup>13</sup> – risulta gravemente alterato a tutto beneficio della seconda.

La contraddizione, insomma, è tra una legittimazione popolare espressiva di una tendenziale “presidenzializzazione” della istituzione governativa e l’insieme dei poteri riconosciuti al Presidente del Consiglio dall’art. 95, come si è veduto *secundum verba* immutato<sup>14</sup>.

Ora, nessuno è in grado di dire con certezza quale segno lascerà questa contraddizione sul versante delle regolarità della politica, vale a dire al piano dei rapporti tra i *partners* della coalizione, se cioè i rapporti tra i partiti, tutti in tesi egualmente necessari per la tenuta della maggioranza, resteranno quelli che in atto sono, demandati cioè a quotidiane e snervanti trattative, nell’affannosa e non di rado sofferta ricerca di un ragionevole compromesso nel quale al tirar delle somme tutti possano riconoscersi, ovvero se ed in che misura i rapporti stessi potranno risentire del fatto nuovo costituito dalla elezione popolare (sarei tentato di dire: del carico di briscola che il Presidente ha in mano e che può in ogni tempo far valere per il proprio tornaconto).

Non posso tuttavia non rinnovare qui il timore manifestato all’inizio di questo studio, vale a dire che il meccanismo della elezione diretta, unitamente alla opacità e contraddittorietà del quadro costituzionale “conseguenziale” alla riforma, possa portare ad una sovraesposizione delle nuove regolarità della politica, comunque verosimilmente assai oscillanti anche per effetto del rilievo posseduto dagli *accidents of personality*, rispetto a regole costituzionali vistosamente indebolite dallo spurio inserimento dei nuovi canoni nel tessuto originario che risulta dagli stessi gravemente sfilacciato. Saranno, infatti, verosimilmente le nuove regolarità della politica a fissare di volta in volta il punto di sintesi delle dinamiche caratterizzanti la forma di governo e, più ancora, la forma di Stato, facendolo attrarre ora dal corno dei poteri quali stabiliti nell’art. 95 della Carta, così com’era e come resta pur dopo la riforma, ed ora di contro dal corno opposto dei poteri stessi quali ridefiniti *de facto* (e secondo occasionali convenienze) in forza del meccanismo della elezione diretta.

---

<sup>13</sup> Può tornare ancora oggi utile la rilettura degli atti della Costituente da cui risulta chiaro il faticoso compromesso raggiunto tra le sinistre, favorevoli ad un modello di Governo imperniato sul principio di collegialità, e il partito dei cattolici (con in testa C. Mortati ed E. Tosato) che, ispirandosi al modello anglosassone, si faceva portatore di un disegno volto a rimarcare il centrale rilievo del principio monocratico nella organizzazione del Governo e nelle sue dinamiche interne, tant’è che la fiducia, secondo una iniziale proposta con particolare vigore patrocinata, avrebbe dovuto essere concessa al solo *Premier*, sulla base del programma da quest’ultimo elaborato, ancora prima della nomina dei Ministri (maggiori ragguagli sulla vicenda possono, se si vuole, aversi dal mio *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 19981, 53 ss. e 90 ss.).

<sup>14</sup> Sulla figura e il ruolo del Presidente del Consiglio la letteratura – come si sa – è imponente (riferimenti ed indicazioni possono aversi da I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli 2018, e L. DELL’ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell’organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, ESI, Napoli 2022).



Di qui, come si diceva, quell'effetto della sostanziale *decostituzionalizzazione della Costituzione*, conseguente all'avvento della riforma, cui si faceva poc'anzi cenno, che – come si è venuti dicendo – spiana la via all'affermazione di congiunturali regolarità della politica, perlomeno fino a quando le stesse non dovessero consolidarsi e radicarsi nell'esperienza<sup>15</sup>.

V'è, però, di più; ed è doveroso farne parola prima di chiudere la succinta riflessione ora svolta.

4. *La dissoluzione del sistema dei partiti, il vulnus che di conseguenza patisce il valore democratico, il sostanziale abbandono del principio della separazione dei poteri e, con esso, lo smarrimento della forza della Costituzione, ormai non più autenticamente prescrittiva bensì, tutt'al più, meramente persuasiva*

Il *punctum crucis* della questione qui nuovamente discussa è dato, infatti, come si diceva, dalla marcata accelerazione, conseguente al varo della riforma, del processo da tempo in corso di dissoluzione del sistema dei partiti, elemento portante tanto della forma di governo quanto della forma di Stato<sup>16</sup>.

Ora, il colpo di grazia ai partiti – è appena il caso qui di esplicitare – equivale *ipso facto* allo svuotamento del valore democratico che, in un ordinamento di tradizioni liberali quale il nostro, ha nei partiti stessi (e nelle formazioni sociali in genere) – come si sa – il suo cuore pulsante. Il pluralismo dei partiti – è parimenti noto – è condizione necessaria ma, di per sé, non sufficiente del carattere democratico dell'ordinamento. Di più, occorre che non si snaturi e viepiù disperda la funzione tipica dei partiti stessi, gravemente pregiudicata da una dinamica politica sempre di più affidata ad attacchi non di rado scomposti alle persone piuttosto che a confronti pur animati attorno ai problemi esistenti ed alle cose da fare per la loro, ancorché parziale, risoluzione.

Il *vulnus* al valore democratico è, poi, accentuato dallo squilibrio vistoso che si prefigura al piano dei rapporti caratterizzanti la forma di governo, per un verso, e la forma di Stato, per

---

<sup>15</sup> Si tratta, invero, di stare a vedere se si formeranno in seno agli organi di apparato ed alla stessa comunità governata talune *consuetudini culturali* di riconoscimento della validità di un certo orientamento interpretativo del nuovo quadro costituzionale, tali da potersi – se del caso – convertire in vere e proprie *consuetudini giuridiche* attuative del quadro stesso. Ma, di ciò – com'è chiaro – nulla al momento può dirsi.

<sup>16</sup> Un'accreditata dottrina si è – come si sa – dichiarata dell'idea che i partiti non entrino a comporre la forma di governo ed a segnarne i più salienti sviluppi [v., part., M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Ann.*, III (2010), 538 ss., che prende dunque le distanze dalla nota ricostruzione di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX (1970), 638 ss., e, sulla sua scia, di una nutrita schiera di studiosi di pur vario orientamento]. Senza che se ne possa ora dire nuovamente e con il dovuto svolgimento, certo si è ad ogni buon conto che il sistema dei partiti lascia un segno marcato sulle dinamiche istituzionali ed ordinamentali, secondo quanto è peraltro avvalorato da plurime e rilevanti esperienze maturate in contesti anche sensibilmente diversi dal nostro.



un altro verso. Si tratta – come si è tentato di mostrare altrove<sup>17</sup> – di dinamiche reciprocamente e in modo fitto intrecciate, dal momento che le torsioni di cui si ha riscontro all’un piano riflettono la propria immagine al secondo, e viceversa. E a darne conferma è la tendenza, in atto assai marcata e – a quanto pare – portata a crescere ulteriormente, alla concentrazione del potere in capo a sedi istituzionali ristrette (e, segnatamente, appunto, al *Premier*). Per paradossale che possa poi per più aspetti sembrare, la concentrazione in parola non di rado – come si è tentato di argomentare altrove – si traduce in un (ora più ed ora meno vistoso) vuoto di potere, alimentando quella innaturale “supplenza” dei garanti nei riguardi dei decisori politici che appare essere uno dei tratti maggiormente marcati del tempo presente. È vero che la supplenza in discorso ha risalenti e ramificate radici; e, tuttavia, mai aveva raggiunto le punte ora toccate, secondo quanto è, a tacer d’altro, testimoniato dalla riscrittura a “versi sciolti”, per riprendere un’etichetta di una sensibile dottrina<sup>18</sup>, dei testi di legge in sede di giudizi di costituzionalità<sup>19</sup>.

In un quadro complessivo confuso ed appannato, emerge, dunque, con singolare evidenza la tendenza al sostanziale abbandono del principio della separazione dei poteri, di cui si hanno tangibili ed inequivoche testimonianze in plurime e reciprocamente diverse occasioni<sup>20</sup>, nondimeno convergenti nel fine della contrazione della forza normativa della Costituzione, sempre meno *prescrittiva* e, di contro, tutt’al più *persuasiva*.

---

<sup>17</sup> Raguagli possono, volendo, aversi dal mio *Fino a che punto possono tenersi distinte le vicende della forma di governo da quelle della forma di Stato?* Editoriale, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 24/2024, 9 ottobre 2024, IV ss.

<sup>18</sup> D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss., e *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a felix culpa, a gabbia troppo costrittiva*, in [Sistema Penale](https://www.sistema.penale.it), 2/2021, 3 febbraio 2021, 5 ss.

<sup>19</sup> Non si sottovaluti, inoltre, il ruolo giocato dai giudici comuni non soltanto in ordine all’apertura dei giudizi davanti alla Corte così come al “seguito” dato ai verdetti di quest’ultima, a volte essi pure espressivi di un margine considerevole di apprezzamento discrezionale, ma anche in occasione della c.d. interpretazione conforme dei testi di legge la cui messa in atto offre parimenti opportunità di non secondario rilievo per il loro sostanziale rifacimento [indicazioni di vario segno al riguardo in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*<sup>7</sup>, Giappichelli, Torino 2022, 247 ss.; D. PIERANTONI, *Erroneo presupposto interpretativo, interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie del Giudice delle leggi: appunti a margine della sentenza n. 105 del 2023*, in [Nomos](https://www.nomos.it), 2/2023; D. PICCIONE, *Diritto vivente e interpretazione conforme quali fondamenti argomentativi degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2024, 455 ss.; G. PARODI, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice a quo*, in *Giur. cost.*, 6/2023, 2883 ss., e, dello stesso, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice costituzionale*, in *Lo Stato*, 22/2024, 63 ss.].

<sup>20</sup> Non è a caso, d’altronde, che il dibattito sul principio in parola sia tornato di recente a riaccendersi [*ex plurimis*, v. i contributi al convegno in ricordo di G. Grottanelli de’ Santi, svoltosi a Siena il 14 marzo 2024, su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo*, ed a quello di Messina del 27 e 28 giugno 2024 su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*. Adde, almeno, G. SCACCIA, *L’etica della funzione giudiziaria. Fra teoria dell’interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 459 ss.; R. ROMBOLI, [Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di](https://www.corte costituzionale.it)



Non occorre qui esplicitare ciò che tutti sanno, vale a dire che, venendo largamente meno i decisori politici ai compiti istituzionali loro propri ovvero assistendosi ad una vistosa torsione dei ruoli ad essi assegnati – ed è proprio ciò che in ulteriore, accresciuta misura si avrà per effetto della riforma Meloni –, ne soffrono, a un tempo, il valore democratico, specie a causa della scarsa rappresentatività dei rappresentanti, e il principio della separazione dei poteri, vale a dire, in breve, la Costituzione che, priva di una delle due gambe su cui si regge e si porta avanti nel suo non sempre lineare cammino<sup>21</sup>, dapprima barcolla e poi finisce fatalmente con il cadere a terra.

Sarebbe bene non scordarselo.

---

[separazione dei poteri](#), in questa [Rivista](#), 2023/III, 815 ss.; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Certezza del diritto e separazione dei poteri nella riflessione costituzionalistica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, 154 ss.; C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in [Rivista AIC](#), 2/2024, 8 maggio 2024, 126 ss.; F. MERUSI, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell'ordinamento italiano*, in *Lo Stato*, 22/2024, 37 ss.; E. DE GREGORIO, *I nuovi orizzonti dei rapporti fra Corte Costituzionale e Parlamento*, in [Giustizia Insieme](#), 15 ottobre 2024, nonché, in prospettiva giusfilosofica, M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Mimesis, Milano 2023].

<sup>21</sup> Il riferimento – com'è chiaro – è alla mirabile definizione datane dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.