

L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e *razionalizzato* al parlamentarismo flessibile, con *supplenza* presidenziale *

di
Antonino Spadaro**

(17 settembre 2018)

Indice-sommario: PARTE I. IL CONCETTO DI FORMA DI GOVERNO. 1. Considerazioni introduttive e metodologiche. La “forma di governo” come concetto ibrido: intrinsecamente *interdisciplinare* e *dinamico*.- 2. I nessi con la forma di Stato: I) il rapporto con (e il peso de) gli organi di garanzia – 3. In particolare la “supplenza” del Capo dello Stato e della Corte costituzionale italiani... 4. (*segue*): di fronte alla debolezza degli organi di indirizzo politico (Governo e Parlamento).- 5. I nessi con la forma di Stato: II) l’incidenza di fattori *esterni* (economico-finanziari, comunitari e internazionali).- 6. (*segue*): ...e gli intrinseci limiti del diritto: la realtà (tecnologica, sociale, ecc.) va oltre la capacità di normazione, sotto forma di indirizzo politico, del *tandem* Governo-Parlamento.- 7. L’esistenza di non trascurabili profili *endo-governativi* nella determinazione della forma di governo.- PARTE II. L’EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO. 8. L’evoluzione della forma di governo nei settanta anni di vita repubblicana: confronto sinottico e diacronico dei 5 fattori (variabili/costanti) che ne definiscono il concetto...- 9. (*segue*): I due fattori che, a Costituzione invariata, più di ogni altro sono realmente decisivi nell’individuazione della forma di governo italiana: a) sistema elettorale e b) sistema dei partiti.- 10. La conseguente ripartizione della settantennale storia repubblicana in tre “fasi storiche” principali: 1948-1992; 1992-2017; 2017?- 11. Il “caso Savona”, durante il primo incarico al Prof. Conte, conferma l’incidenza – sulla forma di governo italiana – della *supplenza* degli organi di garanzia.- 12. Il possibile futuro: la Corte resta l’ultimo “custode” (anche di fronte a tentativi eversivi di riforma della Carta) e il Presidente della Repubblica passa da “garante” a... “guardiano” della Costituzione.- 13. Conclusioni. La forma di governo italiana *rebus sic stantibus*: “parlamentare” con moderati tratti “presidenziali”?

PARTE I. IL CONCETTO DI FORMA DI GOVERNO

1. Considerazioni introduttive e metodologiche. La “forma di governo” come concetto ibrido: intrinsecamente interdisciplinare e dinamico

È impossibile affrontare il tema della forma di governo senza riproporsi l’eterna questione del *metodo*, non genericamente della scienza giuridica, ma della scienza costituzionalistica.

Senza avere ovviamente la pretesa qui di risolvere il problema, la riprova che la questione del metodo sia decisiva sta nel fatto che – oggi più che mai – molti ritengono che i costituzionalisti *fanno “politica”* attraverso il diritto, attribuendo a questa formula un’accezione fortemente spregiativa (nel senso che essi abdicano alla loro funzione di tecnici neutrali) o, per converso, un’accezione eminentemente laudativa (nel senso che si rivelano intellettuali autentici, dunque impegnati: *engagés*).

La verità, come sempre o quasi, sta nel mezzo: i costituzionalisti si occupano di politica, semplicemente perché la Costituzione si occupa di politica, fissando le “regole” giuridiche della politica. La Costituzione, infatti, non è assiologicamente neutra, ma

* Versione integrale della Relazione al Seminario di Quaderni costituzionali su “La forma di governo italiana nel settantennio della Costituzione”, Bologna, Lunedì 17 settembre 2018, destinata – in forma ridotta (compatibile con i criteri editoriali della rivista) – a Quaderni costituzionali, n.1/2019.

“orientata”, indicando con chiarezza alcuni principi che dovrebbero ispirare l’azione politica: *democrazia* contro autoritarismo, *libertà* e non oppressione, *solidarietà* (quindi *progressività* delle imposte e giustizia “distributiva”), invece di egoismo individualista, ecc. In questo senso ogni Carta costituzionale è un tentativo, più o meno riuscito, di *razionalizzare* le pulsioni irrazionali della politica, con il preciso obiettivo di *limitare* il potere politico, quale che sia il suo colore.

In particolare, quando un costituzionalista studia il tema della “forma di governo” si occupa di un tema eminentemente *politico* e, per questo, rischia di essere soggetto alla doccia fredda dell’accusa (“servo” del potere) o del complimento (“contropotere” critico).

Proprio il concetto di forma di governo, ben più di molti altri, a chi scrive non pare semplicemente giuridico ma ibrido, essendo caratterizzato soprattutto da due elementi. Esso è insieme “interdisciplinare” e “dinamico”:

- *interdisciplinare* perché oggetto di studio contemporaneamente di più categorie, molto diverse, di studiosi: sociologi della politica, filosofi della politica, politologi, amministrativisti, comparatisti e costituzionalisti;
- *dinamico* perché la sua determinazione muta nel tempo a seconda del mutamento, o evoluzione, dei diversi fattori che lo costituiscono (come subito si vedrà: a parere di chi scrive, almeno cinque).

Quanto all’*interdisciplinarietà*, le due categorie di studiosi più interessate – i giuristi-costituzionalisti e i politologi – non fanno esattamente lo stesso mestiere. Capita non di rado, però, che si occupino dello *stesso* oggetto (i partiti, il sistema elettorale, la forma di governo appunto, ecc.), ma naturalmente non lo fanno, o non “dovrebbero” farlo, allo *stesso* modo: gli uni si interessano “prevalentemente” alle *regole*, gli altri “prevalentemente” alle *regolarità* della politica¹. L’uso dell’avverbio “prevalentemente” è indice della difficoltà a fare distinzioni nette.

In astratto e a voler essere rigorosi, si dovrebbe distinguere fra *sistema politico* (oggetto di studio dei politologi) e *forma di governo* (oggetto di studio dei giuristi)², ma la distinzione, pur corretta, non sembra di grande utilità pratica, perché, come subito si vedrà, il giurista dovrà occuparsi “anche” del sistema politico-partitico, sempre che voglia comprendere realmente il “funzionamento” della forma di governo (ché a ben poco gli servirà l’astratta conoscenza della semplice “struttura” dei rapporti fra gli organi di governo).

Del resto, non può non prendersi atto che, in molti casi e da tempo, con disinvoltura i politologi comprensibilmente esaminano e commentano disposizioni giuridiche che riguardano le istituzioni e con pari disinvoltura i giuristi-costituzionalisti comprensibilmente tengono conto di aspetti meta-giuridici: l’opinione pubblica, la vita interna dei partiti, la rappresentatività (oltre la rappresentanza), i sondaggi, ecc.³. La natura stessa di alcuni

¹ Sulla distinzione fra *regole* e *regolarità* – che probabilmente risale al politologo G. Miglio – fra i giuristi v. spec.: A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)* (2001), in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino 2002, vol. V, 541 ss.; O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell’interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 22; ID., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli 2010, 2 e 245 ss.

² Cfr. spec. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna 2006, 22 e, con sfumature di differenza, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano 2010, 566.

³ Non a caso un politologo (S. FABBRINI, *Quale democrazia. L’Italia e gli altri*, Roma-Bari 1994, 105) propone di non parlare di “sistema politico”, né di “forma di governo”, ma piuttosto sincreticamente di “sistema di governo”. Del resto, ci sono valorosi studiosi di prevalente formazione politologica – intendo: persone laureate in scienze politiche – che fanno i costituzionalisti, ossia insegnano *Diritto costituzionale* o comunque discipline *costituzionalistiche* (Enzo Balboni, Fulco Lanchester, Carlo Fusaro, Stefano Ceccanti...). Alcuni politologi puri, anzi, sono stati spesso chiamati dalla stampa, seccamente e perentoriamente, “costituzionalisti”, senza che i diretti interessati battessero ciglio: penso a Gianfranco Miglio e Giovanni Sartori. Ma la stessa qualifica è stata attribuita anche ad autorevolissimi amministrativisti (Sabino

aspetti del tema – la *coalizione*, l'*accordo*, il *programma di governo*⁴ oppure, oggi, il c.d. *contratto di governo*⁵ – tende ormai ad attenuare le differenze di approccio, lo studioso non potendo trascurare di esaminare entrambi i profili: giuridico e politologico.

Ad ogni modo, se c'è un campo di ricerca in cui i giuristi-costituzionalisti e i politologi puri si ritrovano "insieme" e fanno fatica a distinguere i rispettivi ruoli e metodi d'indagine, è proprio quello della forma di governo. Credo che questa considerazione metodologica sia prodromica e di essa si debba subito tener conto in uno studio sul tema: a differenza che in altri settori, in questo campo specifico è difficile, anzi – ripeto – forse persino inutile, mettere "paletti" fissi e delineare "confini" metodologici rigidi.

Quanto alla natura *dinamica* del concetto di forma di governo, da tempo sostengo che esso – a differenza della gran parte dei concetti giuridici tradizionali che di solito sono statici, univoci, anche se ovviamente soggetti ad interpretazione, anche evolutiva – è invece intrinsecamente flessibile poiché legato alla molteplice serie di fattori, o "variabili", cui si accennava: se ne cambia anche solo uno/a, cambia anche, più o meno percettibilmente, la forma di governo. E *tutti* i fattori, o variabili, sono da prendere in considerazione per poterne comprendere l'effettiva portata del concetto qui studiato⁶.

Naturalmente si riconosce che, da un punto di vista strettamente empirico, ci sono tante forme di governo quanti sono i singoli ordinamenti (e ciò vale ad ogni livello: degli EE.LL., delle Regioni, degli Stati, dell'Unione Europea, ecc.), perché, certo, nessun ordinamento è uguale all'altro⁷. Perciò – vista le peculiarità di ogni contesto, al di là del "modellino" giuridico che usiamo per classificarlo (presidenziale, parlamentare, ecc.) – ogni Municipio, ogni Città metropolitana, ogni Regione, ogni Stato hanno una forma di governo *diversa* dagli altri Municipi, Città metropolitane, Regioni, Stati. E, in linea di massima, il "grado" di diversificazione tra ente ed ente varia da un minimo, quasi irrilevante (fra EE.LL), ad uno intermedio (fra Regioni/Stati membri/Cantoni/Länder) ad un massimo (fra Stati). Tuttavia pervenire solo a tale conclusione sarebbe risultato assai modesto, se non ovvio. Si trascurerebbe, in tal modo, la possibilità di scorgere canoni, criteri, costanti che

Cassese). Del resto, in altri Paesi, com'è noto, il Diritto costituzionale è insegnato sotto forme e *nomina* diversi: *Derecho político*, *Droit constitutionnel et institutions* (o *sciences*) *politiques*, *Comparative Government*, ecc. Non so, invece, se in Italia ci siano giuristi, o comunque persone laureate in Giurisprudenza, che fanno i politologi di professione, ossia insegnano Scienze politiche. La cosa dà da pensare sulla tendenziale rigidità "di approccio" dei giuristi, ma mi fermo qui.

⁴ In passato trattati proprio dai costituzionalisti con risultati controversi ma sempre in chiave giuspubblicistica. Per tutti, v.: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano 1973; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano 1975; A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano 1989; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1984; M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Padova 1989.

⁵ Per indicazioni sul punto v. *amplius* il § 11.

⁶ Essendoci spesso occupati del tema, anche in prospettiva regionalistica, abbiamo più volte espresso quest'idea: cfr. A. SPADARO, *La forma di governo della Regione Calabria: analisi e prospettive di riforma (fino al dicembre 1994) [fra nuovo ordinamento statutario e revisione del procedimento legislativo]*, in AA.VV., *Ordinamento, organizzazione amministrativa e rapporti di lavoro nella legislazione regionale calabrese. Problemi e prospettive*, a cura di L. Zoppoli, Soveria Mannelli (CZ) 1996, 5 ss.; ID., *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Pol. dir.*, n. 2/2001, 289 ss.; ID., *La forma di governo regionale calabrese*, in AA.VV., *Istituzioni e proposte di riforma (Un "progetto" per la Calabria)*, a cura di A. Spadaro, Napoli 2010, vol. I, 3 ss.; ID., *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in www.forumcostituzionale.it (2011) e in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Vol. IV., Napoli 2011, 3433 ss.; ID., *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Rivista online dell'AIC* (2011) e in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino Giappichelli 2011, 219 ss.; ID., *Profili generali della forma di governo calabrese*, in *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Calabria*, a cura di C. Salazar ed A. Spadaro, Torino Giappichelli 2013, 33 ss.

⁷ Per quanto possa sembrare strano, si può in effetti parlare di forma di governo ad ogni livello: cfr., per esempio, R. MEDDA, *La forma di governo delle città metropolitane*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it* - 2/2016.

consentono di individuare la *categoria* in sé della forma di governo. E proprio perché tali “costanti” sono declinate in modo diverso in ogni forma di governo, a conferma del carattere dinamico del concetto, esse costituiscono, a ben vedere, le “variabili” che permettono allo studioso una qualche, più o meno discutibile, tipizzazione o categorizzazione⁸.

Per questa sua ricordata natura, insieme intrinsecamente dinamica e interdisciplinare, si fa una certa fatica ad accedere alla tesi secondo cui la forma di governo è riducibile *semplicemente* a «un’insieme di regole formali che, in quanto specificatamente giuridiche, sono distinte dalla materia che regolano [...e si occupano dei...] rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica»⁹.

L’approccio metodologico che invece più mi sembra convincente e che sostengo – non da ora – è che, dopo la pandettistica, la ricerca giuridica non sia e non debba essere più «un pensiero *concettuale* e astratto, essendo piuttosto un pensiero *situazionale* e concreto [...] caratterizzato dalla partecipazione alla realtà e alla vita, che si occupa delle effettive situazioni dell’esistenza»¹⁰.

In questa prospettiva – poiché il diritto è una «scienza sociale pratica»¹¹, che per di più in questo caso si occupa di un concetto ibrido, intrinsecamente interdisciplinare – credo

⁸ Molto brevemente, chi scrive aderisce all’ampia corrente dottrinale secondo cui tutte le forme di governo siano ibridazioni delle due tipiche/originarie: parlamentare e presidenziale (per tutti, cfr. C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli 2009, 149). Tuttavia, per motivi che non è possibile in questa sede approfondire e argomentare, le “forme di governo” effettivamente tipizzabili, a parere di chi scrive, sono le seguenti sei: 1) *parlamentare* (UK, Francia 1946, Italia 1948, RFT 1949...); 2) *presidenziale* (USA 1787...); 3) *semi-presidenziale* (Weimar 1919, Francia 1962, Portogallo 1976...); 4) *semi-parlamentare* (Austria 1929, Irlanda 1937, Islanda 1945...); 5) *direttoriale* (Svizzera 2000); 6) di *premierato* (Israele 1992-2001): quest’ultima invero riconosciuta nella sua autonomia concettuale da ben pochi (per es.: G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari 1996, 227 e M. OLIVETTI, *L’elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *St. parl. pol. cost.*, 1997, 59 s.). Non considero invece a sé la forma di governo “assembleare”, che spesso è una semplice degenerazione del parlamentarismo: cfr. spec. A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana* e G. GUZZETTA, *Le mozioni di sfiducia al Governo Berlusconi, tra parlamentarismo razionalizzato e deriva assembleare*: entrambi in *Quad. cost.*, n. 1/2011, rispettz. 9 ss. e 113 ss. Su ognuno dei sei modelli ricordati, com’è noto, esiste ormai un’ampia bibliografia che non occorre qui ricordare. Mi piace tuttavia segnalare, su *Il governo «semi-presidenziale» in Europa* (in realtà, anche sul governo «*semi-parlamentare*»), un intero numero di *Quaderni costituzionali*, il n. 2/1983 (con contributi di E. Cheli, C. De Caro Bonella, M. Duverger, M. P.G. Lucifredi, J. Massot, S. Ortino).

⁹ Così, in maniera formalmente ineccepibile, M. LUCIANI, *op. cit.*, 565 s. e 540, il quale propone una rigida «griglia definitoria della forma di governo» – ricomprendente solo Parlamento, Governo, Capo dello Stato e corpo elettorale (per via delle leggi elettorali) – ma da cui sono del tutto esclusi altri soggetti, ad avviso di chi scrive parimenti importanti, anche se non esercitanti *direttamente* funzioni giuridiche, o meglio giuridicizzate, di indirizzo politico: Corte costituzionale, magistratura, altri organi di rilevanza costituzionale, partiti, sindacati, ecc. Si tratta di soggetti rilevanti, a giudizio di M. Luciani, *soltanto* sul piano del «funzionamento» ma non della «struttura» della forma di governo (cfr. *op. cit.*, 568 ss.). Paradossalmente questa distinzione costituisce il pregio, ma forse anche il limite, dell’approccio restrittivo seguito dall’autorevole studioso. Chi scrive non crede – proprio dal punto di vista giuridico – che, in questo caso, abbia molto senso occuparsi della *struttura* di un concetto (forma di governo) senza tener conto anche del modo in cui esso, nella sua concreta applicazione, *funziona*. Per ulteriori precisazioni, cfr. note 13 e 15.

¹⁰ Mi esprimevo così già molti anni fa [Ex facto (id est: ex scripto) oritur ratio scientiae iuris (*Notarella sul metodo “relazionista” nel diritto costituzionale*), in *Pol. dir.*, n. 3/1996, 409 e 418, nt. 27]. Sul “pensiero situazionale” cfr. J. HESCHEL, *God in Search of Man. A Philosophy of Judaism* (New York s.d.), trad. it. Roma 1983, 21. Sul piano giuridico, questa distinzione – nella forma di passaggio dalla *dogmatica*, come sistema di concetti, alla *problematica*, come sistema di azioni – è stata acutamente sottolineata da N. LUHMANN, *Rechtssystem und Rechtsdogmatik* (Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1974), trad.it. Milano 1962, *passim*.

¹¹ Cfr. S. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, ora in ID., *Grammatica e diritto*, Milano, 1978, 101 ss. Coglie bene questo aspetto – proprio in relazione alla forma di governo – A. MORELLI, *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, in www.federalismi.it, 1/2017, spec. 18 ss.

sia necessario analizzare tutti i fattori, “strutturali” e “funzionali”, che concorrono *effettivamente* a delinearlo. Ora, senza avere la pretesa di offrire un elenco completo delle “costanti/variabili” che andrebbero prese in esame (basti pensare ai *regolamenti parlamentari*, per molti aspetti importanti anche se qui non presi direttamente in esame), ci sembra che sia possibile indicare comunque le principali.

Esse, in estrema sintesi, sono:

- I) le norme costituzionali scritte;
- II) le norme costituzionali consuetudinarie¹²;
- III) i precedenti, le prassi e le convenzioni costituzionali in genere¹³;
- IV) il sistema elettorale in senso stretto (proporzionale, maggioritario o misto, nelle sue diverse varianti) e in senso lato (tipo di collegio, tipo di voto, cause di ineleggibilità/incompatibilità, c.d. sistema elettorale di contorno: norme sulla propaganda, il finanziamento elettorale, ecc.)¹⁴;
- V) il sistema politico-partitico¹⁵.

¹² Ovviamente anche le *consuetudini* costituzionali – e non solo le norme costituzionali scritte – sono elementi decisivi nella determinazione di una forma di governo: si pensi solo, nell’ordinamento italiano, alle consultazioni del Capo dello Stato in occasione del procedimento di formazione del governo nazionale, di cui com’è noto non v’è traccia alcuna nella nostra Carta, ma che certo costituiscono parte rilevante, ancorché appunto di natura consuetudinaria, nella procedura costituzionale di formazione del governo della Repubblica.

¹³ Come giustamente ricorda R. BIN (*Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n.1/2013, 17 e 7): «Le prassi non costituiscono precedente vincolante [...e...] non modificano i confini della legalità [...ma ...] se i *facti* modificano la “forma”, allora l’analisi della prassi appare strumento imprescindibile degli studi costituzionalistici, senza dei quali è inevitabile arrendersi a un’interpretazione astratta e solo formalistica della Costituzione [...] Ciò è particolarmente importante in relazione alla “forma di governo”». Invece M. LUCIANI (*op. cit.*, nt. 18, 541) – seguendo sempre un approccio molto rigido – ammette, fra gli “elementi” che fanno una forma di Governo, oltre alle norme scritte, le consuetudini, ma non la prassi e nemmeno le convenzioni, in quanto il principio *pacta sunt servanda* è accompagnato dalla clausola *rebus sic stantibus* che ne escluderebbe la *giuridicità*. La questione è troppo complessa per essere qui esaminata *funditus*, ma se fosse sempre vero quanto sostenuto dovremmo negare giuridicità, per esempio e in un altro campo “giuridico”, agli stessi trattati internazionali regolarmente ratificati che spesso prevedono il principio *rebus sic stantibus*. Si noti che, con ciò, non si sta affatto dicendo che le prassi e le convenzioni costituzionali siano “fonti del diritto”, ma semplicemente che esse vanno tenute in adeguata considerazione ai fini di una completa definizione del “concetto” di forma di governo: cfr. pure M.S. GIANNINI, *Prefazione* a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, Milano 1950, XI, e L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, 639, nt. 20. Sulla problematica in questione cfr., *ex multis*, AA.VV., *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bologna 2008 e AA.VV., *Prassi, convenzioni e consuetudini nel Diritto costituzionale* (Atti del XXIX Convegno annuale AIC, CZ, 17-18 ottobre 2014), Napoli 2015.

¹⁴ Sul nesso stretto esistente tra forma di governo e sistema elettorale v., per tutti, fra i primi: F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna 1981; AA.VV., *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura di S. Gambino, Padova 1995; R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell’esecutivo*, in www.forumcostituzionale.it (2006). Per indicazioni più recenti, v. per es.: A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n.1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2014, spec. 143 ss.; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche* e A.M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, entrambi in *Diritti fondamentali*, n. 1/2018.

¹⁵ Al solito – nella ricordata, rigorosa impostazione formale di M. LUCIANI (*op. cit.*, 556) – i partiti sono semplici «presupposti», non «elementi costitutivi della forma di governo». L’A. tuttavia ammette che sono indispensabili per coglierne il concreto «funzionamento». Ora, non si nega qui la possibilità di fare, se si è ben inteso, la sottile distinzione fra il *concetto* astratto, le *funzioni* giuridiche e il *funzionamento* pratico della “forma di governo”. Ma, come si diceva, penso sia ben più utile, anzi direi necessario, che non solo il politologo ma lo stesso giurista esamini e tenga adeguatamente conto di tutti i ricordati fattori/variabili ricordati, sistema politico-partitico compreso, seppur quest’ultimo sia rilevante solo piano del concreto “funzionamento” della forma di governo, la quale proprio per questo appare un concetto inevitabilmente *ibrido*. Del resto, non vedo perché il buon giurista non *debba* interessarsi, oltre che all’(astratta) “funzione”, anche al (concreto) “funzionamento”. Infine, come ammette anche M. Luciani, a tal fine gli stessi partiti non sono certo gli unici soggetti sociali (dunque metagiuridici) rilevanti: basti pensare ai gruppi di pressione, ai sindacati, ecc.

Dunque, piaccia o no, per una comprensione non superficiale della forma di governo, serve la conoscenza contemporaneamente di “tutti” questi fattori. Ciò significa che ogni accentuazione dell’importanza di uno solo di essi non coglie nella sua complessità, e interezza, il concetto.

È il caso, per esempio, di chi nell’analisi “privilegia” il *sistema politico-partitico*, come appare nella prevalente vulgata di politologi e di qualche giurista¹⁶.

Ma sarebbe anche il caso di chi, invece – e non si tratta certo di politologi – volesse fermarsi al mero dato giuridico-testuale, in Italia invero scarno se non laconico, della Carta fondamentale. Ricostruendo il concetto di forma di governo *solo* in senso strettamente *giuridico-costituzionale*, non v’è dubbio che dovrebbe pervenirsi alla conclusione secondo cui essa non è mai mutata in quanto – nonostante le 40 leggi approvate con la procedura aggravata di cui all’art. 138 (di cui, a seconda della prospettiva, 15 o 17 di “revisione” costituzionale della nostra Carta)¹⁷ – *mai* le regole superprimarie che disciplinano i rapporti fra i soggetti istituzionali della nostra forma di governo (specialmente Governo, Parlamento, ma anche Presidente della Repubblica) sono state modificate in 70 anni di Repubblica. Dunque, se si accedesse a questo approccio, diciamo così *tranchant*, potremmo chiudere subito l’indagine, dicendo che la nostra forma di governo è sempre stata la stessa, ossia era, ed è, *parlamentare*. Ma fortunatamente anche il giurista più formalista non potrà non tener conto almeno di importanti “consuetudini costituzionali” in materia di forma di governo, né potrà ignorare l’esistenza di fonti sub-costituzionali (le norme sulla Presidenza del consiglio e, non da ultimo, le leggi elettorali: *formalmente* “ordinarie”, ma *materialmente* “costituzionali”), che invece pure certo incidono sulla forma di governo¹⁸.

Insomma – anche a voler ignorare i profondi mutamenti intervenuti in questi settant’anni sul sistema politico-partitico e rimanendo nel “limbo” del mero, e a questo punto angusto, “recinto” giuridico-costituzionale – si dovrà ammettere che qualcosa, non poco, in questi settanta anni di Repubblica, è cambiato: *la forma di governo italiana è insieme la stessa (parlamentare) e... diversa*: in breve, come tutte le cose, si è “evoluta” (o “involuta”, a seconda dei punti di vista).

2. I nessi con la forma di Stato: I) il rapporto con (e il peso de) gli organi di garanzia

Ho provato per un attimo a mettermi nei panni del *quisque de populo* che, per cercare di capirne di più, clicca su *Google* le parole “forma di governo”. Com’era prevedibile, vi ho rintracciato – per tacer d’altro – una congerie del tutto caotica di pseudo-informazioni, da cui emerge l’assoluta difficoltà a distinguere con chiarezza fra forma di Stato e forma di governo.

¹⁶ Il riferimento – più che a V. CRISAFULLI (*I partiti nella Costituzione*, in AA.Vv., *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea Costituente*, Firenze 1969, 136) tra i primi a riconoscere l’incidenza dei partiti sulla forma di governo – chiaramente è a L. ELIA, *op. cit.*, 634 ss., che ha usato i “partiti” quale fattore di classificazione almeno delle forme di governo parlamentari: a bipartitismo rigido, a multipartitismo temperato, a multipartitismo estremo, ecc. Ma i profondi, direi radicali, mutamenti dei sistemi politico-partitici avvenuti nei diversi Paesi, nel corso dei quasi cinquant’anni trascorsi dalla redazione della voce per l’Enciclopedia del diritto, rende largamente inattuale tale classificazione. Non dissimile la prospettiva di S. CECCANTI, *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in AA.Vv., *Il presidenzialismo che avanza*, a cura di T.E. Frosini, C. Bassu e P.L. Petrillo, Roma 2009, 51.

¹⁷ Sul punto cfr., da ultimo, gli atti del convegno annuale del “Gruppo di Pisa” (Cz, 8-9 giugno 2018) su *Alla prova della revisione- Settanta anni di rigidità costituzionale*, in corso di stampa mentre si scrive.

¹⁸ Sul carattere materialmente costituzionale – anzi di *leggi costituzionalmente obbligatorie* – delle leggi elettorali, anche per indicazioni di giurisprudenza, cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014^v, 107.

Com'è noto, si tratta di una vecchia questione, non solo nel senso che la *dizione* “forma di governo” per gli antichi (monarchia, aristocrazia, politeia/democrazia, con le loro degenerazioni: tirannia, oligarchia, oclocrazia) serviva a individuare quelle che oggi chiamiamo semmai e più correttamente “forme di Stato”¹⁹, ma perché in passato autorevoli giuristi hanno usato i due termini, forma di Stato e forma di governo, con una certa promiscuità²⁰. Al di là della formale ricezione in Costituzione del termine “forma di governo”, avvenuta solo nel XXI secolo (art. 123, novellato dalla riforma cost. del 2001), bisogna ammettere che in dottrina «la distinzione è relativamente recente»²¹ e che non da molto si è riconosciuto acutamente che si può davvero parlare di diverse forme di governo solo se esiste una separazione dei poteri, un effettivo sistema di *checks and balances*, ossia solo all'interno della forma di Stato liberaldemocratica, poiché nei regimi autoritari e/o totalitari i due concetti sostanzialmente coincidono²².

Che un'autentica pluralità di forme di governo sia possibile solo nel quadro di una forma di Stato pluralista, dunque costituzionale e non autoritaria/totalitaria, è senz'altro vero. Ma è pur vero che – al fine di delineare compiutamente la natura di una forma di governo all'interno degli stessi regimi liberaldemocratici – bisogna tener conto “anche” degli organi di controllo e garanzia, il cui peso e le cui funzioni, pur non essendo di stretto indirizzo politico, sono determinanti per definire concretamente una specifica forma di governo.

Per questo, come definizione di “forma di governo”, fra le molte possibili²³, da sempre preferiamo la seguente, che espressamente cerca di tener conto anche di elementi caratterizzanti la forma di Stato: dunque, costituisce forma di governo «...il complesso dei ricordati cinque fattori che concorrono a determinare l'assetto del potere esecutivo in rapporto agli altri (definendone il particolare equilibrio nell'ordinamento), assetto che consente di individuare gli organi di indirizzo politico (pesi), distinguendoli da quelli di controllo e garanzia (contrappesi)»²⁴.

In questa prospettiva, mentre la “forma di Stato” indica il rapporto fra governanti e governati (c.d. regime politico), la “forma di governo” individua il particolare modo di essere del potere esecutivo rispetto agli altri poteri dello Stato.

¹⁹ Nella tripartizione, con degenerazioni, si è seguita qui, più che quella di Aristotele, la nota classificazione terminologica di POLIBIO, *Storie*, VI, 3, 12.

²⁰ Promiscuità che, in fondo, forse si è interrotta solo negli anni Trenta del secolo scorso (E. CROSA, *Sulla teoria delle forme di Stato*, in *Riv. inter. fil. dir.*, 1931, 18 ss.), ma che a ben vedere si è trascinata nel secondo dopoguerra fin quasi ai nostri giorni. Basti pensare – ancora nell'anno della caduta del muro di Berlino! – all'esistenza di una voce *unica* “Forme di Stato e forme di governo” nell'enciclopedia giuridica Treccani. Cfr., appunto, G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma 1989 (che pure nettamente distingue i due concetti). Ma, a ben vedere, persino pure chi è considerato il vero padre italiano della distinzione (C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973) non è del tutto estraneo a un uso non sempre rigido dei due concetti: basta rileggere alcune pagine di *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975^{IX}, tomo I, 384 ss.

²¹ G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 1.

²² Cfr., *ex multis*: ancora C. MORTATI, *op. cit.*, 136; L. ELIA (*op. cit.*, 635), che conferma – nei regimi non liberaldemocratici – l'“assorbimento” dell'una (forma di governo) nell'altra (forma di Stato); M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. REPOSO - M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino 2016. Ma v. pure G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano 1984, II, 270 ss.

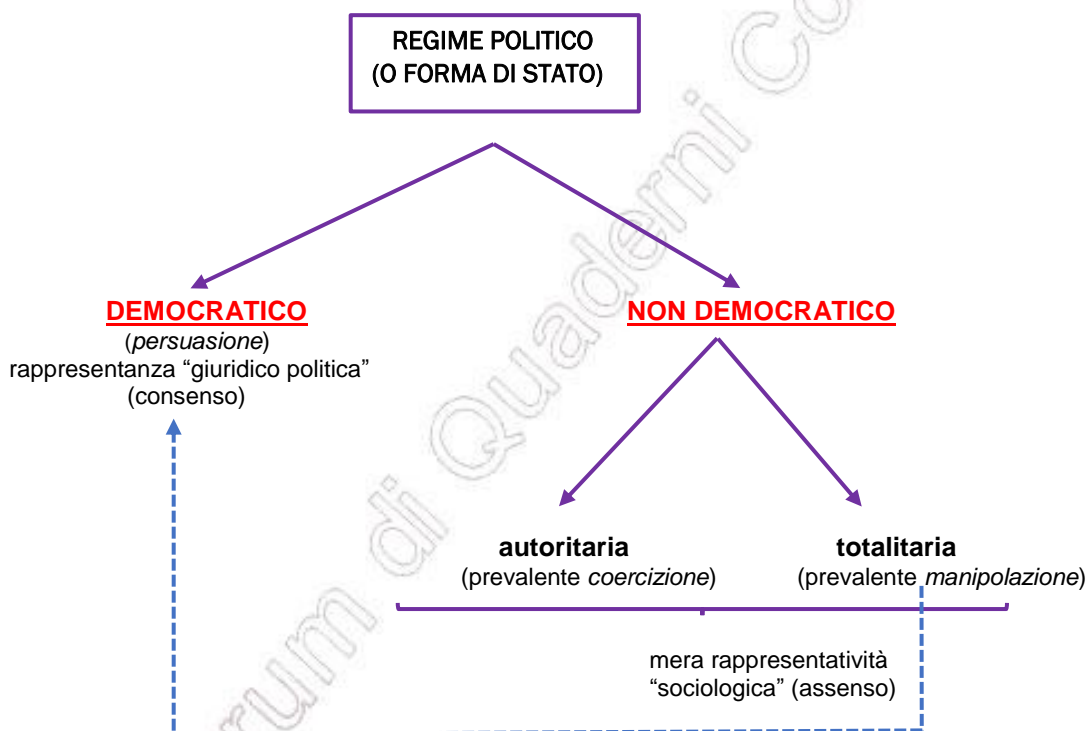
²³ Ne segnalo, per la rilevanza editoriale dei manuali, due analoghe: «il modo in cui le funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali, avuto particolare riguardo alle attività di indirizzo politico, che [...] precede e condiziona l'esercizio delle funzioni statali» (così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 2017, XIV ed. a cura di G. Silvestri, 164) e «i modi con cui il potere è distribuito tra gli organi principali di uno Stato-apparato e l'insieme dei rapporti che intercorrono fra di essi» (così R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2017, 35).

²⁴ Cfr., per maggiori approfondimenti, A. SPADARO, *La forma di governo della Regione Calabria: analisi e prospettive di riforma (fino al dicembre 1994)*, cit., 7 ss., e ID., *I «contenuti» degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, cit., 289 ss.

Proprio ai fini della definizione dell'attuale forma di governo italiana, a chi scrive sembra che un ruolo tutt'affatto trascurabile – ben più che in altri ordinamenti – svolgano appunto gli *organi di controllo e garanzia*: naturalmente quelli di rango costituzionale (Corte e, soprattutto, Presidente della Repubblica), ma in fondo anche la semplice magistratura (si pensi agli effetti, sul sistema politico-partitico, di “tangentopoli” e, sull'attività di governo, dei processi che ne coinvolgono gli esponenti)²⁵ e talora le stesse Autorità amministrative indipendenti (in qualche caso decisivi “contrappesi” rispetto agli organi di indirizzo politico).

Tuttavia l'incidenza del concetto di forma di Stato su quello di forma di governo – n.b.: e viceversa – va ben oltre l'evidente rilevanza che in esse hanno gli organi di garanzia/controllo.

Ricordo infatti che non solo l'Italia, ma tutti i Paesi liberaldemocratici – dunque tutti gli Stati costituzionali del mondo – sono soggetti da sempre, ma con particolare virulenza negli ultimi anni, all'attacco subdolo e strisciante di diffuse forze e tendenze “populiste”, sicché la *manipolazione* – che è fenomeno proprio, insieme alla *coercizione*, delle forme di stato (o regimi) totalitari – è oggi un problema che rode dall'interno “anche” tutte le democrazie costituzionali, incidendo sulle forme di governo. Pavento questo pericolo da molto tempo²⁶. E, per comodità, riporto di seguito uno schema, altrove meglio spiegato, dove una freccia tratteggiata accenna al fenomeno della presenza di componenti totalitarie di manipolazione *anche* all'interno dello stesso regime, o forma di Stato, democratica²⁷.



²⁵ Sul punto v., per es., T.F. GIUPPONI, *L'illegittimo impedimento e la tutela della funzione di governo, tra vecchi e nuovi conflitti*, in *Quad. cost.*, n. 1/2011, 110 ss.

²⁶ Fin dal lontano 1987. Da ultimo, in *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, vol. V, Napoli 2009, 2007 ss., nonché in www.forumcostituzionale.it (ottobre 2009).

²⁷ Per gli approfondimenti del caso, e ulteriori indicazioni bibliografiche, ci permettiamo di rinviare a: A. SPADARO, *Les évolutions contemporaines de l'État de droit*, in *Civitas Europa, Revue semestrielle de l'Université de Lorraine*, 2/ 2016 (n. 37), 95 ss. (nonché in *Lo Stato*, n. 8/2017, 139 ss.)

In questo quadro non c'è dubbio che – per quanto indiretto – il nesso fra *forma di Stato* e *forma di governo* resti forte e ineludibile.

Il fatto molto preoccupante con cui fare i conti, oggi più di ieri, è che il fenomeno della *manipolazione populistica del consenso*, che degenera in mero assenso passivo, non è più tipico dei (e prevalente nei) regimi totalitari, ma ormai sembra caratterizzare abbondantemente “anche” le democrazie costituzionali. Il consenso popolare dato a personalità come Donald Trump negli USA, Alice Weidel per il terzo partito tedesco (*Alternative Für Deutschland*), Marine Le Pen in Francia, Sebastian Kurz in Austria, Viktor Orban in Ungheria, ecc. è la riprova che la distanza fra regimi democratici e non democratici si è pericolosamente ridotta – dando vita a una *democrazia malata o parziale o illiberale o pseudo-democrazia* – al punto che si è creato l'efficace neologismo “democrazia” (*crasi* fra democrazia e dittatura) per definire i casi *border line* a noi più vicini ed eclatanti: la Russia di V. Putin e la Turchia di R.T. Erdogan²⁸. Il dramma è che le correnti populiste pretendono di essere *democratiche*, ma rifiutano contemporaneamente la democrazia *liberale* (essendo insofferenti alle “limitazioni” della volontà popolare), la democrazia *pluralista* (essendo insofferenti alla mediazione delle formazioni sociali: non a caso feroce è la critica dei partiti) e la democrazia *personalista* (essendo insofferenti alle garanzie processuali, in nome di facili giustizialismi, per lo più mediatici).

Quasi profetica si rivela, quindi, una preoccupazione espressa circa cinquant'anni fa: «è impossibile nascondersi che il cattivo funzionamento della forma di governo può mettere in pericolo la sopravvivenza della forma di Stato»²⁹.

Infatti, i danni che oggi le tendenze populistiche generano sulla forma di governo si scaricano sulla forma di Stato (e viceversa: i danni che le tendenze populistiche generano sulla forma di Stato incidono profondamente sulla forma di governo) in un circolo vizioso e pericoloso. Ciò vale a maggior ragione nel contesto italiano, più fragile di altri, perché soggetto non solo a pressioni populiste/sovraniste (di molte forze politiche) ma addirittura, parrebbe, anche anti-sistema (almeno di alcuni partiti).

Anche per questo da sempre sostengo – se davvero ci sta a cuore la sopravvivenza della “democrazia costituzionale” – la necessità di rafforzare dovunque, ma soprattutto nel nostro fragile ordinamento, gli organi di controllo/garanzia, come subito si vedrà gli unici (insieme a complessi e lunghi processi educativi), in grado di costituire un argine *razionale* alle ricordate, perniciose tendenze *irrazionaliste* (populistiche e antisistemiche)³⁰.

²⁸ Sull'origine del termine “democrazia” non c'è certezza: al di là di altre minori “paternità”, il termine è conteso soprattutto fra lo scrittore bosniaco P. Matvejevič e il saggista uruguayano E. Galeano.

²⁹ L. ELIA, *op. cit.*, 636.

³⁰ Insisto sulla necessità di proteggere la democrazia “costituzionale”, e non la democrazia *tout court* (tanto meno la democrazia “critica” di cui parla G. Zagrebelsky, pronta a rimettere in discussione tutto, anche se stessa, secondo il paradosso che la “maggioranza” democratica potrebbe cancellare la stessa democrazia), perché non abbiamo bisogno di *più* democrazia, anche *diretta*, come invocano le forze demagogiche e populiste, ma semmai di *migliore* democrazia e di limiti razionali, dunque meta-democratici (o *costituzionali*), alla democrazia. Per l'approfondimento di tutte queste delicate tematiche mi permetto di rinviare – oltre a *Costituzionalismo versus populismo*, già cit. – ad A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC* n. 1/2017 (26.01.2017). Ma v. pure, fra gli altri, spec.: G. BRONNER, *La démocratie des crédules*, Presses universitaires de France, Paris 2013; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano 2017; T. BOERI, *Populismo e stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2017; I. DIAMANTI - M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Roma-Bari 2018; S. LEVITSKY - D. ZIBLATT, *How Democracies Die*, New York 2018; J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, con prefazione di S. Cassese, Roma 2018. Utili, ma meno efficaci, i saggi di T. NICHOLS, *La conoscenza e i suoi nemici. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma 2018 [che, fra l'altro presenta una singolare incongruenza fra il titolo della copertina (*L'era dell'incompetenza...*) e il titolo interno del volume (*L'età dell'incompetenza...*)] e del più divulgativo lavoro di G. MARTINO - M. PIVATO, *Usare il cervello. Ciò che la scienza può insegnare alla politica*, La nave di Teseo, Milano 2018.

3. In particolare la “supplenza” del (Capo dello Stato e della Corte costituzionale...

Per quanto in Italia l'attività di indirizzo politico sia stata e sia appannaggio – apparentemente esclusivo – del *tandem* Governo-Parlamento³¹, ben poco si capirebbe della sua “effettiva” forma di governo in questi settant'anni di Repubblica ove si trascurasse di ricordare, come si accennava nel § precedente, le funzioni svolte dai due organi costituzionali di garanzia: Corte e Presidente della Repubblica, non di rado con proficuo e reciproco sostegno³².

Questi due organi, molto più che in altri Paesi, semplicemente svolgendo le loro funzioni di controllo/garanzia – perciò *quasi sempre* restando nel recinto delle loro attribuzioni costituzionali di *delimitazione* dell'indirizzo politico governativo-parlamentare – in Italia spesso lo hanno profondamente inciso, contribuendo indirettamente a *determinarlo*.

Naturalmente la Corte costituzionale ha esercitato le sue funzioni di supremo custode della Carta in “forma giurisdizionale”, quindi secondo canoni giuridici formalmente *super partes*, discreti e distaccati, ma non meno incisivi e determinanti sul piano politico. Basti pensare, fra le molte, alle sentenze che integrano creativamente il parametro costituzionale, sul pluralismo radiotelevisivo, sul Lodo Alfano, quelle che incidono sul bilancio, sulle leggi elettorali, ecc.³³. In breve – per quanto la Corte italiana, nelle sue pronunce, spesso rinvii alla discrezionalità del legislatore e cerchi di evitare le *political question* – essa ha svolto e svolge una difficile funzione di “supplenza”, che indirettamente ma pesantemente incide sull'attività di indirizzo politico. In particolare essa ha derogato, e deroga costantemente – soprattutto grazie al giudizio di ragionevolezza – al principio di non sindacare la discrezionalità del legislatore, principio che pure la legge prescrive (art. 28, l. n. 87/1953)³⁴.

A sua volta il Capo dello Stato – chiamato a garantire l'unità nazionale e l'equilibrio fra i poteri – per la natura più squisitamente “politica” del suo alto incarico, ha potuto agire in modo più diretto e meno distaccato, attraverso l'uso significativo dei poteri espressamente *già previsti* nel testo della Costituzione [nomina del Presidente del Consiglio, autorizzazione dei disegni di legge governativi, rinvio delle leggi, messaggi alle Camere, scioglimento del Parlamento, nomina dei giudici costituzionali e dei senatori a vita...] o *conquistati sul campo* nel corso di questi settant'anni di Repubblica [comunicati informali o «indiscrezioni quirinalizie»³⁵, facoltà di esternazione³⁶, «conoscenza preventiva»

³¹ Parliamo deliberatamente di “attività” e non di “funzione”: cfr., in questo senso, le belle pagine di T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano 1971, ora in *Id.*, *Opere*, I, Milano 2000, 403 ss., che – in relazione alle attività del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale – amava piuttosto parlare di semplice “forza politica”.

³² Cfr. A. SPADARO, *Storia di un "consolato" di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a cinquant'anni dall'inizio dell'attività della Consulta*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. RUGGERI, Napoli ESI, 2006, 597 ss.

³³ La disamina più avanzata della ricchissima tipologia delle decisioni costituzionali è, probabilmente, quella di C. PANZERA, *Interpretare Manipolare Combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli 2013. Ma v. pure A. RUGGERI - A. SPADARO, *op. cit.*, spec. 143 ss. Sul valore spesso indiscutibilmente, e inevitabilmente, “politico” di tali pronunce: A. SPADARO, *Sulla intrinseca “politicalità” delle decisioni “giudiziarie” dei tribunali costituzionali contemporanei*, in *Federalismi.it*, n. 5/2017 (8 marzo 2017), 1 ss., nonché in AA.VV., *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, (15 dicembre 2016), a cura di R. Romboli, Pisa 2017, 117 ss.

³⁴ Sul punto cfr. ancora A. RUGGERI - A. SPADARO, *op. cit.*, spec. 102 ss.

³⁵ Cfr. spec. A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 35 ss.

³⁶ Cfr. spec. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista online dell'AIC*, n.1/2011 e M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione istituzionale del Capo dello Stato*, Milano 2012, 303 ss.

dell'ordine del giorno della riunione del Consiglio dei ministri (cfr. § 8), «veto» sulla scelta dei ministri da nominare (cfr. § 11), «trattativa preventiva» con il Presidente del Consiglio sui decreti legge (pena il rifiuto dell'emanazione «per manifesta incostituzionalità» da parte del Capo dello Stato)³⁷ o in genere «contrattazione fra Governo e Capo dello Stato sugli atti del primo»³⁸, «promulgazioni dissenzienti» o «con motivazione contraria», ovvero pure – cosa lievemente diversa – «promulgazioni condizionate»³⁹, pieno potere di «grazia»⁴⁰, creazione di governi tecnici o del Presidente, formazione di governi su preciso mandato presidenziale, ossia volti a realizzare un preciso programma, ecc.].

Nei casi più gravi, la “supplenza” del Presidente della Repubblica costituisce attività “prodromica” a quella della Consulta: si pensi all'apparentemente semplice rinvio delle leggi che «svolge non solo la funzione ufficiale di *veto sospensivo* verso il legislatore, ma anche e di fatto quella, solo implicita ma determinante, di materiale *preavviso di istruttoria costituzionale* di fronte alla Corte» ad opera di altri soggetti⁴¹. In ogni caso, tale attività è sempre stata ben più intensa e controversa di quella svolta dal Giudice delle leggi. Per esempio, è difficile distinguere – fra gli interventi *riservati* (dunque non pubblici) del Capo dello Stato – fra semplice “consiglio”, “impulso”, “indirizzo” e/o “veto”. Del resto, la natura potenzialmente *espansiva*, soprattutto nelle situazioni di crisi, dei poteri presidenziali è cosa nota: non può dimenticarsi che in settant'anni di Repubblica – anche a voler considerare come governi c.d. tecnici o del Presidente soltanto quelli di Ciampi, Dini e Monti, ma trattasi di lettura riduttiva⁴² – abbiamo avuto governi “scelti” dal Capo dello Stato complessivamente per ben 4 anni! Non sono mai esistiti e sono invece da escludere – a parere di chi scrive – governi “di garanzia”, espressione di un inesistente *indirizzo politico costituzionale*⁴³.

³⁷ Per indicazioni di dettaglio cfr. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, cit., 16 e ora G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale delle leggi. Prospettive della presidenza Mattarella*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 20.07.2018, 10 s. A differenza di chi ritiene che il Capo dello Stato possa rinviare “solo” nel caso di *manifesta infondatezza*, si sottolinea qui piuttosto – in questo caso – il carattere *doveroso* del rinvio del Presidente, che per altro *può* sempre esercitare il suo potere di veto sospensivo nella semplice ipotesi di “dubbia costituzionalità”, rientrando tale facoltà nei suoi poteri discrezionali.

³⁸ Cfr. A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, cit., 20 (ivi ulteriore bibl.), dove si auspicava che «il fenomeno della *contrattazione preventiva* fra Presidente della Repubblica e Governo (ma forse più precisamente dovrebbe dirsi fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei ministri) non sia (e non possa essere) considerata una nuova consuetudine costituzionale, ma soltanto una semplice e discutibilissima *prassi*. In questo senso è pure auspicabile che tale *prassi* non abbia in futuro alcun seguito, pena il determinarsi di uno scarto, costituzionalmente inaccettabile, fra potere (di due soggetti: Capo dello Stato e Governo) e responsabilità (di un solo soggetto: il Governo)».

³⁹ Cfr. spec. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino 2011, 39 ss.; A. BURATTI, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Dir. e soc.*, 2014, 196 ss.; G. BASCHERINI, *op. cit.*, spec. 8 ss. Ma sul punto v. già, per esempio, G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo “seguito” governativo*, in www.forumcostituzionale.it

⁴⁰ Sul punto è d'obbligo il rinvio alla sent. cost. n. 1/2013, vero florilegio di indicazioni sulla figura del Presidente della Repubblica nella nostra forma di Governo.

⁴¹ Così mi esprimevo in *Storia di un “consolato” di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a cinquant'anni dall'inizio dell'attività della Consulta*, cit., 623 s.

⁴² ...che trascura molti casi. Per esempio i governi balneari, di transizione, elettorali e soprattutto i governi senza fiducia [ultimo governo De Gasperi (1953), primo (1954) e sesto (1987) governo Fanfani, primo (1972) e quinto (1979) governo Andreotti], durante i quali inevitabilmente il Capo dello Stato è stato chiamato a svolgere un ruolo decisivo e tutt'altro che notarile.

⁴³ Usando la formula “indirizzo politico costituzionale” si determinerebbe una discutibile commistione fra i diversi e contrapposti concetti di indirizzo politico (*potestas*) e garanzia/controllo costituzionale (*auctoritas*). L'idea che esista un fantomatico *indirizzo politico costituzionale* – che sarebbe proprio della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica (nonché inevitabilmente ... dei governi “tecnici” o “di

Credo che una precisazione sia necessaria: si è qui usato, non a caso, il termine “supplenza”, nello spirito democratico e solidaristico del principio di *sussidiarietà* che informa di sé ogni ordinamento costituzionale, anche quelli – non è il caso dell’Italia – che non lo hanno formalmente esplicitato. Quale che sia stata l’influenza della più nota e risalente teoria schmittiana del Capo dello Stato come “reggitore nella situazione di crisi”, capace di concentrare in lui tutti i «poteri di indirizzo e di decisione»⁴⁴, con la parola “supplenza” si configura qui invece – evocando la tesi di K. Jaspers delle “situazioni-limite” – semplicemente una “funzione-limite” (*Limit-situation*) o di confine (*Grenz-situation*) del Presidente italiano, la quale determina un suo *enlargement of functions*, naturale e legittimo perché sempre:

- a) sussidiario, ossia temporalmente limitato e
- b) ispirato alla tutela dei principi-valori protetti nella Carta.

Almeno ad avviso di chi scrive, è proprio la presenza di questi *due* straordinari “contrappesi” a fare della forma di governo italiana, formalmente parlamentare, qualcosa di profondamente diverso da altri tipi di parlamentarismo. E ho detto “due” *pour cause*: non va dimenticata la Corte⁴⁵. Insomma, Corte costituzionale e Presidente – pur *non* cercando deliberatamente un ampliamento delle proprie competenze e tentando, anzi, di mantenersi estranei dall’indirizzo politico, in quanto organi formalmente al di sopra delle parti e poteri neutri, di sola garanzia – molte volte sono stati “costretti”, direi loro malgrado, per usare una metafora calcistica a giocare nel “campo” della politica qualcosa in più della semplice funzione di “arbitri”⁴⁶.

garanzia” a quest’ultimo rispondenti) – è a dir poco equivoca. Proprio l’inventore dell’“indirizzo politico costituzionale”, P. Barile, riconosceva, infatti – in un importante passo purtroppo non sufficientemente noto – l’inutilità della formula da lui stesso creata: «... per ciò che riguarda l’“indirizzo politico costituzionale”. È una storia sulla quale ci stiamo un pochino baloccando da molti anni, per colpa mia per la verità [...] In realtà, quello che volevo dire, e poi successivamente l’ho specificato, era, fondamentalmente, che esisteva la possibilità di un intervento nel campo dell’indirizzo politico di maggioranza da parte della Corte costituzionale e del Capo dello Stato, i quali avevano il diritto-dovere di intervenire per correggere eventualmente l’indirizzo politico di maggioranza e per ricondurlo all’osservanza della Costituzione. Ecco, per dire questo, non c’era bisogno, in realtà – ancora mi batto il petto – di inventare un indirizzo politico costituzionale che, di per sé, forse poteva essere ritenuto ultroneo [...] Faccio, quindi, ammenda all’idea di aver introdotto questo probabilmente inutile concetto di indirizzo politico costituzionale...» (cfr. P. BARILE, *Intervento*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines*, a cura di M. Ainis - A. Ruggeri - G. Silvestri - L. Ventura, Milano 1998, 111 ss.). In breve, l’unica distinzione logica e praticabile è appunto quella fra attività di *indirizzo politico* e attività di *garanzia costituzionale* (cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., spec. 454 ss. e 457 ss.). Continua a immaginare una «funzione di indirizzo politico costituzionale di cui si vuole sia titolare» il Presidente, M.C. GRISOLIA, *Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 25 giugno 2018. Cfr. pure, oltre questa, gli altri studiosi, che sono ricorsi all’“indirizzo politico costituzionale” per giustificare l’operato di Mattarella: E. Cheli, P. Caretti, U. de Siervo, S. Merlini, R. Zaccaria, S. Grassi, E. Catelani, M. Carli, O. Roselli, G. Tarli Barbieri, A. Simoncini, A. Cardone e D. Traina.

⁴⁴ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano 1960 237 ss.

⁴⁵ Per tacer d’altro, basti pensare – nella prima fase della vita repubblicana (1948-1992) – anche solo allo straordinario ruolo svolto, grazie al decisivo impulso dei giudici comuni, dalla Corte costituzionale nello “smantellamento” delle numerosissime disposizioni di epoca e di impronta fascista presenti nel nostro ordinamento: su questo terreno Parlamento e Governo – pur non rimanendo del tutto assenti – hanno fatto di meno. Anche solo per questo, l’incidenza della Corte sulla forma di governo italiano è stata, ed è, fin troppo evidente. Non può parlarsi di un analogo fenomeno per molti altri Paesi (forse sono possibili analogie, in parte, soltanto con la Germania post-nazista e la Spagna post-franchista).

⁴⁶ Così rilevavo già nel 2011 in *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, cit., 34: «Il sistema costituzionale italiano ha retto, in questi 62 anni di Repubblica, proprio perché – accanto ai concetti costituzionali-valvola (*ventil-begriffe*), che hanno consentito un’interpretazione evolutiva, e quindi un aggiornamento, della Carta ad opera della Corte costituzionale – ha operato anche un organo costituzionale, per dir così: “valvola”, il Presidente della Repubblica, capace di continue mediazioni e adattamento ai nuovi contesti istituzionali. L’accostamento, forse ardito, che qui si propone è appunto fra la “vaghezza” di alcune disposizioni costituzionali, che ha consentito alla Corte (al pari, del resto, di ogni altro

Si tratta di effetto istituzionale fisiologico: esattamente come accade in un sistema di vasi comunicanti, dove il flusso fra gli stessi non si interrompe mai, così un vuoto/inerzia di potere è sempre riempito/a da altri poteri. Infatti, se è vero che solo le *pouvoir arrê le pouvoir* – ed è vero – quanto più i “pesi” (organi di indirizzo politico) sono deboli, tanto più cresce la forza dei “contrappesi” (organi di garanzia costituzionale). Nel caso italiano, alle carenze del *tandem* legislativo/esecutivo non sempre ma spesso ha “supplito” il *tandem* Corte /Presidente.

4. (segue): di fronte alla debolezza degli organi di indirizzo politico (Governo e Parlamento)

Sulla (reale o presunta) fragilità/instabilità/debolezza – n.b. non solo dei governi, ma anche dei parlamenti, italiani che ha reso possibile l'*espansione* degli interventi degli organi di garanzia – forse è giusto far parlare i dati. *Res ipsa loquitur*.

Dal 1948 al 2018, in 70 anni di Repubblica – avendo, com'è noto, la legislatura la durata di 5 anni – avremmo dovuto averne 14, mentre se ne sono succedute ben 18: dunque, la “durata media” della legislatura italiana nel periodo repubblicano non è stata di 5 anni, ma di soli 3 anni e 8 mesi.

Al di là della debolezza del Parlamento, dunque dell'organo legislativo, ancor più evidente è la fragilità/instabilità dei Governi: in 70 anni se ne sono succeduti ben 65, dal II De Gasperi (primo governo post-monarchico) al I Conte (primo governo della XVIII legislatura). Il più breve è stato il Fanfani I nel 1954 (appena 22 giorni), il più lungo il Berlusconi II (quasi 3 anni e 8 mesi: 2001-2005). Ma la durata media complessiva dei governi italiani è di appena 1 anno e un mese. Inoltre, come prima si ricordava, di questi 65 governi, almeno tre sono stati c.d. “tecnici” o del Presidente, per circa 4 anni⁴⁷.

Tuttavia, una delle caratteristiche più peculiari della forma di governo italiana è che, paradossalmente – dietro l'apparente fragilità/instabilità degli organi di indirizzo politico – spesso si è celata anche una sostanziale “continuità politica” e persino, talvolta, una notevole durata della stessa personalità in incarichi di governo, non da ultimo come Capo dell'esecutivo⁴⁸. Perciò, per descrivere la situazione italiana, non troppo lontana dall'analoga esperienza giapponese⁴⁹, forse si potrebbe usare un ossimoro: un'*instabile stabilità* (dove prevalente è il sostantivo, positivo). Insomma: abbiamo avuto molti governi, con inevitabili caratterizzazioni politiche diverse (centro, centro-destra, centro-sinistra,

tribunale costituzionale) una sapiente opera di riempimento normativo, o aggiornamento, della Carta – da un lato – e la “vaghezza” delle indicazioni costituzionali sui compiti del Capo dello Stato, che ha consentito a quest'ultimo ora di subire un contenimento, ora invece di espandere i suoi poteri – dall'altro – mostrando una grande flessibilità e un continuo adattamento, senza che però mai sia stata messa in discussione la sua generale funzione di controllo e garanzia». Oggi non è di moda immaginare soprattutto il Presidente della Repubblica come potere *neutro* e *super partes*, ma questo è invece lo *status* che gli attribuisce la Corte costituzionale: cfr. sentt. nn. 200/2006 e 1/2013.

⁴⁷ Naturalmente va escluso che il governo in carica nel momento in cui scrivo (Lega - M5S) si possa considerare “tecnico” per il semplice fatto che il Presidente del Consiglio (Conte) è stato considerato tale, non provenendo direttamente dal mondo politico. E, poi, come si sa, tutti i governi – anche quelli c.d. tecnici o del Presidente – in fondo sono *politici*.

⁴⁸ Gli esempi sono moltissimi. Ne segnalo alcuni: S. Berlusconi, seppure dirigendo 4 esecutivi, ha governato per più di 9 anni! Seguono G. Andreotti e A. De Gasperi che, presiedendo entrambi 7 governi, sono rimasti nella carica (l'uno per più, l'altro quasi) 7 anni; A. Moro (con 5 governi) 6 anni e 2 mesi; A. Fanfani (con 5 governi) 4 anni e 5 mesi; R. Prodi (con 2 governi) 4 anni e 4 mesi; B. Craxi (con 2 governi) 3 anni e 7 mesi; ecc.

⁴⁹ Sappiamo bene che Italia e Giappone sono state accusate di essere *uncommon democracies* o *quasi-democracies*, essendo accomunate dal fatto che per circa cinquant'anni ha governato sempre lo stesso partito. Fra i politologi italiani si è parlato, a proposito, di “democrazia senza alternativa” (alla DC) o “senza alternanza” (comunque con Premier DC) o di “bipartitismo imperfetto” (G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna 1967).

sinistra-centro, unità nazionale, ecc.), ma in un quadro di sostanziale “continuità politica” sulle scelte di indirizzo politico di fondo: adesione all’Unione Europea, fedeltà all’alleato Usa e alla Nato, rispetto dello Stato di diritto, mantenimento di un minimo di Stato sociale, ecc.

Ciò – *almeno fino all’attuale fase politico-istituzionale* (governo Lega/M5S) – che invece rappresenta, almeno così sembrerebbe, un elemento di significativa rottura della continuità, sia *quoad formam* (procedure seguite per la formazione del Governo) che *quoad substantiam* (fini politici dell’esecutivo): in questo caso – forse: è ancora troppo presto per dirlo – potremmo essere passati dalla tradizionale *instabile stabilità* italiana a una più grave e nuova *stabile instabilità* (dove prevalente è sempre il sostantivo, che però è negativo, con l’aggravio dell’aggettivo). Ma sul punto cfr. il § 11.

Attenzione: l’accennata constatazione, al di là della formale instabilità degli esecutivi, della “continuità politico-costituzionale” italiana non deve ingannare. Diversamente da altri Paesi europei, ma similmente alla RFT⁵⁰, è vero che nel dopoguerra la democrazia italiana complessivamente ha ben tenuto, nonostante le dure prove cui sono state sottoposte la società e le istituzioni italiane in questi settant’anni: immani distruzioni del dopoguerra, diverse crisi economiche, forte divario Nord-Sud, eversione terroristica rossa e nera (i c.d. anni di piombo: fine anni Sessanta, primi anni Ottanta), fino alla decapitazione di un’intera classe politico-partitica ad opera di un soggetto terzo, non di indirizzo politico, la magistratura (l’inchiesta “mani pulite” e “tangentopoli”: all’incirca 1991-1994), la “morsa” della criminalità organizzata (ormai su tutto il territorio), la corruzione amministrativa e politico-elettorale, la più grande crisi economica del dopoguerra (2007-2017), ecc. Ma questo indubbio successo, o tenuta, attiene appunto alla “forma di Stato”, che sembra relativamente consolidata, non certo alla “forma di governo”, che invece è persa, e pare, complessivamente debolissima. Insomma, anche la ricordata continuità politico-costituzionale è, almeno in parte, conseguenza felice di complesse ragioni storiche, su cui qui non è dato soffermarsi, alle quali hanno positivamente contribuito, non per ultimi, ancora una volta Corte e Presidente – come s’è detto all’occorrenza anche esercitando una *supplenza*, funzione di cui non v’è traccia (n.b.: esplicita) nella Carta – ma sempre come fattori decisivi di continuità istituzionale e stabilità democratica nel marasma e nei bizantinismi politico-partitici del c.d. bel Paese, spesso incomprensibili all’osservatore straniero.

Ancora una volta il nesso forma di Stato/forma di governo emerge prepotente. A ben vedere – per quanto l’esperienza di “supplenza” dei due organi di garanzia abbia riguardato, e sempre più riguardi, i concreti svolgimenti della *forma di governo* – in realtà essa ha sempre mirato a garantire, in fondo e più profondamente, la *forma di Stato*: costituzionale, liberaldemocratico, personalista, sociale, aperto alla comunità internazionale e segnatamente all’Unione Europea. Insomma: per quanto significativa ed ampia sia stata la funzione di supplenza dei due principali organi di garanzia, essa ha garantito solo la continuità “costituzionale” della forma di Stato, non certo l’efficienza “politica” dei governi e dunque la stabilità della forma di governo. E ciò conferma che i due organi di garanzia – Capo dello Stato e Corte – con alcune rarissime eccezioni, non sono caduti nella tentazione di un arbitrario e arrogante “straripamento di potere” a danno degli organi di indirizzo politico, essendosi limitati appunto solo all’esercizio, verrebbe da dire:

⁵⁰ Per comprensibili ragioni storiche, la stabilità della scelta democratica in Germania e in Italia – Paesi autoritari sconfitti nella II guerra mondiale – finora non è stata mai seriamente in discussione. Non così, invece e com’è noto, altrove. Si pensi alla Grecia (dittatura dei colonnelli: 1967-1974), al Portogallo (bisognerà aspettare il 1974 per la fine effettiva del salazarismo) e alla Spagna (la cui Costituzione democratica è solo del 1978, ma che è stata soggetta al colpo di Stato di Tejero nel 1981. E solo ora, desecretati gli archivi, si è appreso che il re Juan Carlos era a conoscenza del “tentativo” di Tejero prima della sua esecuzione).

dovuto, di temporanea e necessaria attività di “suppletiva”, *straordinariamente* svolta nel quadro *ordinario* della naturale funzione di mero “contrappeso” ad essi spettante.

Del resto, nulla di tutto questo *baillame* italiano – di occasionale, ma incisiva, inversione dei ruoli fra organi di garanzia e organi di indirizzo – può dirsi (almeno non in questi termini) per gli USA, per l’Inghilterra, per la Francia, mentre sorprendentemente forse qualche prudente analogia potrebbe farsi con l’esperienza tedesca: in particolare, sul piano formale, con le funzioni e i ruoli del *Bundespräsident* tedesco, rispetto al *Bundeskanzler*, e del *Bundesverfassungsgericht*, rispetto al *Bundestag*. Beninteso, si tratta comunque di similitudini solo formali, perché in Germania i governi ordinariamente *governano* e gli organi di garanzia ordinariamente *controllano*: le “supplenze”, ammesso che se ne possa parlare, sono davvero eccezionali.

5. I nessi con la forma di Stato: II) l’incidenza di fattori esterni (economico-finanziari, comunitari e internazionali)

Il forte nesso fra forma di governo e forma di Stato non discende solo dal fatto che – *ab intra* – gli organi di indirizzo *determinano*, e “contestualmente” gli organi di garanzia *delimitano*, l’indirizzo politico, con ciò incidendo indirettamente sul concetto di forma di governo. Discende anche dal fatto che – *ad extra* – sulla forma di governo italiana incidano importanti fattori esterni o internazionali, di natura geo-politica, giuridica ed economico-finanziaria, che, piaccia o no, ormai sono rilevanti per, e caratterizzano la, nostra forma di Stato. E quanto dico per l’Italia, anche se in misura diversa, vale ormai per tutte le c.d. democrazie mature contemporanee.

Per il nostro Paese mi riferisco, ovviamente, ai vincoli discendenti dalle alleanze strategiche internazionali (soprattutto NATO e UEO) e dai Trattati sull’Unione Europea [Lisbona 2007 (TUE e TFUE); MES 2011 (Meccanismo europeo di stabilità, area euro); Fiscal compact 2012 (pareggio di bilancio nell’Unione economico-monetaria)]. Alleanze geo-strategiche e adesione al processo di integrazione europea che – pur non espresse in origine nel testo della Carta, se non per evocazione implicita negli artt. 10 e 11 – hanno ora trovato, almeno in parte, ricezione nel 2001 attraverso l’inserimento esplicito del rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari (art. 117, I c.) e nel 2012 attraverso le norme sul pareggio di bilancio (artt. 81, 97, 117, 119)⁵¹.

Sappiamo bene che *economia* e *diritto* sono due campi diversi, ma non possono parlare due lingue diverse, pena il disordine assoluto dello e nello Stato. L’identificazione dei due campi si traduce nella c.d. Costituzione economica, la quale caratterizza la forma di Stato (sociale di mercato e aperta all’integrazione europea) e si riverbera sulla forma di governo (parlamentare, ma vincolata alla forma di Stato prima ricordata).

Ora, nella sciagurata, ma purtroppo non inverosimile, ipotesi che gli organi di *indirizzo politico* (che caratterizzano più precipuamente la forma di governo) non tengano conto dei ricordati vincoli esterni (che caratterizzano invece la concreta forma di Stato italiana), sono proprio gli *organi di garanzia* – grazie, fra gli altri, agli artt. 10, 11, 81, 97, 117, 119 Cost. in combinato disposto con il resto della Carta – che potranno, anzi *dovranno*, intervenire secondo le rispettive competenze in vario modo: consigliando, ammonendo, correggendo, sanzionando e, all’occorrenza, persino supplendo. Il Presidente cercherà di farlo, per quanto possibile, in via *preventiva*, la Corte quasi sempre – a meno che non si esprima con sentenze-moniti o additive di principio rivolte al legislatore e alla P.A. – in via

⁵¹ Ma l’esistenza di un nesso stretto fra “vincoli comunitari” e “forma di governo” è ben più risalente. Per esempio, fra gli altri, v. già il n. 3/1991 di *Quaderni costituzionali* su *La forma di governo fra referendum e Costituzione Europea* (con contributi di S. Cassese e M. Luciani) e L. PALADIN, *Forma italiana di governo e appartenenza dell’Italia all’Unione Europea*, in *Quad. cost.*, n. 3/1994, 403 ss.

*successiva*⁵². Mi sembra che questo “giuoco”, o relazione dialettica fra controllori e controllati – in astratto fisiologico nel sistema di *checks and balances* della forma di Stato costituzionale – presenti caratteri più accentuati nel nostro ordinamento: esso ha caratterizzato, e probabilmente è destinato ancora a caratterizzare nei prossimi anni, proprio la forma di governo italiana.

Poiché un’analisi della forma di governo non può prescindere, come prima si ricordava (cfr. § 1) dal sistema politico-partitico, non può dunque sottacersi di alcune già ricordate forti tendenze politiche in atto, populiste e sovraniste, che “non sembrano” conformi al rispetto dei vincoli internazionali, di integrazione europea e di bilancio, i quali – n.b. – oggi più di ieri sono vincoli *costituzionali*.

Soprattutto l’idea, direi romantica e ottocentesca, che esista realmente una piena sovranità “nazionale” – come se tutti i Paesi potessero davvero fare quel che vogliono e non appartenessero alla più grande famiglia degli Stati vincolati fra loro da accordi e impegni liberamente accettati e che vanno rispettati – è piuttosto fragile⁵³. Per quanto forse l’Unione Europea si avvia a diventare una realtà *multicenter*, ossia con partecipazione differenziate dei diversi Paesi secondo il metodo delle *cooperazioni rafforzate*⁵⁴, e per quanto esistano democrazie europee consolidate fuori dall’UE (Svizzera, Norvegia, Islanda, tra poco Regno Unito), l’UE resta comunque la cornice ineludibile di ogni ordinamento costituzionale europeo. Altrove, nel quadro di una più ampia riflessione sullo Stato contemporaneo, ho cercato di spiegare, sulla base di argomenti di fatto oltre che di diritto, perché l’ipotesi sovranista sia un’illusione che non regge⁵⁵. E a maggior ragione ciò vale per l’Italia, Stato privo di armamento nucleare (anzi aderente, sia pure *sub condicione*, al trattato di non proliferazione), per di più sostanzialmente privo di materie prime, membro del G8, ma considerabile una media potenza regionale.

Segnalo inoltre – al di là dei vincoli formalmente posti nella Carta sul piano internazionale ed europeo – ancora un ulteriore, decisivo fattore (anche questo esterno, ma di natura economico-finanziaria) che riguarda insieme forma di Stato e forma di governo: non si tratta, in questo caso, di gravosi vincoli impostici dall’Unione europea, ma semplicemente del fatto che l’Italia periodicamente *deve* pagare agli investitori stranieri gli interessi sul suo mostruoso debito pubblico (nel momento in cui scrivo, dei più di 2300 miliardi del nostro debito pubblico circa 600 sono in mano a investitori internazionali). Se il Governo e il Parlamento italiani decidessero di “non” farlo, ossia di non rispettare gli impegni assunti – si badi: non l’Unione Europea (che in fondo ci ha aiutato: *quantitative easing* della BCE), ma – i mercati finanziari internazionali ci abbandonerebbero. Poiché l’economia italiana è esattamente l’opposto di un sistema chiuso e autarchico, in questo caso l’ipotesi di *default* è ben più che un semplice spettro, come, del resto, l’esperienza prima argentina e poi greca drammaticamente conferma.

Insomma, l’incidenza di fattori esterni/internazionali (vincoli geo-politici, obblighi comunitari, impegni finanziari) caratterizza, piaccia o no, la nostra forma di Stato –

⁵² Cfr. A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in *Pol. del dir.*, n. 2/1993, 219 ss. e Id., *Storia di un "consolato" di garanzia*, op. et loc. cit.

⁵³ S’intende che, come liberamente assunti, così liberamente gli impegni internazionali possono derogarsi o cancellarsi, ma in tal caso bisogna accettarne le relevantissime conseguenze politiche, economiche, finanziarie... e anche costituzionali, visto il ricordato obbligo del rispetto dei vincoli comunitari e internazionali di cui all’art. 117, I c., Cost. Cfr. pure A. GUSMAI, *La metamorfosi della sovranità negli Stati costituzionali europei*, in *Diritti fondamentali.it*, n. 2/2017 e S. CASSESE, *Gli Stati non sono sovrani*, in *Corriere della sera*, 13.08.2018, 1 s.

⁵⁴ Cfr. spec. G. AMATO, *Le prospettive del processo costituzionale europeo*, in *Federalismi.it* n.16/2018, 1 agosto 2018, 7.

⁵⁵ Cfr. *Les évolutions contemporaines de l’État de droit*, op. et loc. cit.

liberaldemocratica, sociale di mercato, aperta all'integrazione europea e al processo di globalizzazione, ecc. – con chiari riverberi sulla forma di governo, che di questi fattori deve, o meglio *dovrebbe*, tener conto.

Sul punto, maggiori indicazioni più avanti, nel § 11.

6. (segue): ...e gli intrinseci limiti del diritto: la realtà (tecnologica, sociale, ecc.) va oltre la capacità di normazione, sotto forma di indirizzo politico, del tandem Governo-Parlamento

È noto che spesso il mondo cambia – si evolve o involge, a seconda del punto di vista – *indipendentemente* dalla capacità del diritto internazionale di indirizzarlo e normarlo. Ma anche laddove il diritto appare più *hard* (e non *soft*) – ossia sul piano nazionale – esso, a ben vedere, incontra comunque dei “limiti” molto forti. Quasi sempre la società è “più avanti” – o almeno (se non vogliamo esprimere giudizi di valore) “più veloce” – di quanto non lo siano il diritto e lo Stato.

In particolare, l'accelerazione sul progresso sociale delle nuove tecnologie (trasporti veloci, informazione in tempo reale, informatica, robotica, ecc.) è impressionante. Accenno solo ad alcuni aspetti che ci fanno capire che siamo ormai nel tempo della post-modernità e che le società, non solo occidentali, tendono ad affrontare le nuove sfide *indipendentemente* dalle “forme di governo” e, quindi, dagli indirizzi politici nazionali:

- *I dieci lavori più richiesti nel 2010 non esistevano nel 2004 (uguale rapporto fra 2018-2010)*
- *La radio ha impiegato 38 anni a raggiungere i 50 milioni di utenti, la televisione 13, il Web 4 e Facebook 2*
- *Un singolo inserto del «New York Times» contiene più informazioni di quanto una persona vissuta nel XVIII secolo potesse arrivare a conoscere in tutta la sua vita*
- *Il numero di dati generati oggi in un anno è maggiore rispetto a quello dei 5000 anni precedenti*
- *Siamo passati dalla «crescita illimitata» fondata sul PIL (Prodotto Interno Lordo) allo «sviluppo sostenibile» e al BES (Benessere Equo Sostenibile)*
- *La quantità di nuove informazioni tecnologiche raddoppia ogni due anni. La metà di quello che gli studenti di un corso di laurea tecnico avranno imparato al primo anno accademico sarà obsoleto al terzo*
- *Le nuove tecnologie (informatica, robotica...) ridurranno la forza lavoro, ma ci saranno nuovi lavori e, in genere, il lavoro sarà meno faticoso (sempre che la fredda tecnica – ignorando l'etica costituzionale del lavoro e della solidarietà – non faccia invece insorgere nuove forme di sfruttamento: basti pensare ai braccialetti elettronici imposti ad alcuni lavoratori per il controllo di produzione)*
- *Cresce e si diffonde la possibilità del «lavoro a distanza» o «da casa»*
- *Cresce il c.d. smart-working e il co-working [non solo condivisione di spazi per lavori diversi, ma lavoro di gruppo, condivisione del tempo libero, collaborazione invece di competizione, conoscenze condivise, stile informale, ecc.]. Diffuso in tutto il mondo (Londra, Berlino, ecc.), ma spec. negli USA: 700 laborator⁵⁶*

Potrei continuare, ma non serve.

Mi preme mettere in luce piuttosto che, non solo in Italia, in particolare gli organi di indirizzo politico – che prioritariamente caratterizzano la forma di governo – arrancano a star dietro a una realtà così incessantemente in evoluzione. La controversa normativa giuslavoristica sul c.d. *jobs act* (e la *parziale* riforma della stessa, anch'essa controversa, ora introdotta dall'attuale Ministro L. Di Maio) ne è un'eloquente conferma. La società continuamente cambia, si aggiorna, arricchisce le sue conoscenze e muta i suoi orientamenti: tutto questo ordinariamente avviene *senza*, o comunque *prima*, che il Governo e il Parlamento, tentino di “regolare” quel che accade. L'evoluzione sociale è talmente veloce (e talvolta effettivamente imprevedibile) che gli organi di governo fanno davvero fatica a stare “al passo” di una realtà in continuo mutamento, sicché gli organi di

⁵⁶ Per l'interazione fra *co-working* e mondo accademico a Leeds e Reggio Calabria cfr. www.barbiana20.unirc.it (da cui ho tratto parte delle indicazioni fornite).

indirizzo politico cercano di disciplinare – quindi normare – la vita sociale quasi sempre *dopo*, spesso *con ritardo*, non di rado *inutilmente*, se non addirittura talvolta *invano*.

La nostra forma di governo è – sulla carta – parlamentare, ma l'organo che forse più risente di questo incontenibile processo sociale è proprio il Parlamento, sempre più svuotato di funzioni reali. Non è un problema nuovo, perché in passato – durante la I fase della Repubblica (cfr. § 10), quando imperava la c.d. “partitocrazia” e il “consociativismo” – esso era solo un organo di ratifica di decisioni prese altrove: nelle segreterie dei partiti, appunto (che a loro volta recepivano istanze esterne). Questo rischio, oggi: vigente un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale, “ritorna” prepotentemente con i nuovi partiti populistici e sovranisti che considerano i singoli parlamentari semplici esecutori costretti alla rigida disciplina dei corrispondenti gruppi parlamentari. Di più: l'eventuale eliminazione del divieto di mandato imperativo – illegittima perché a mio avviso l'art. 67 Cost rientra fra i principi costituzionali fondamentali intangibili – avrebbe un effetto tombale sulla rappresentanza politica e quindi, sulla ragion d'essere del Parlamento in quanto tale⁵⁷.

Ma quel che qui cerco di dire va oltre i tradizionali rischi di depotenziamento del Parlamento cui ho accennato.

La società corre infinitamente più veloce del lentissimo bicameralismo perfetto italiano, assurdo (perché inutilmente ripetitivo) e pletorico (più di 1000 parlamentari in rappresentanza di appena 60 milioni di persone!). Senza arrivare polemicamente a dire – come il vecchio Piero Bassetti, industriale e già primo Presidente della Regione Lombardia nel 1970 – che «il Parlamento è stato ribaltato da luogo dove si mandavano i rappresentanti di governo in platea dove si esercitano gli amplificatori dei rutti che provengono dall'informazione digitale. Il potere non è più nella *Gazzetta Ufficiale*», certo inducono a meditare le osservazioni dello stesso secondo cui «per fare una legge servono otto anni. Nel frattempo l'auto robot si guida da sola [...] Tutto avviene al di fuori della politica. Quando la Bassetti, l'industria tessile della mia famiglia, decise di produrre il lenzuolo con gli angoli, cambiò il modo di dormire e di rifare i lenzuoli *senza chiedere il permesso a nessuno. Tecnologia e innovazione rendono superata l'idea stessa di norma. Ha fatto più piani regolatori il Freccia rossa che non tutti i sindaci d'Italia messi insieme*»⁵⁸.

Le frasi riportate sono emblematiche e forse esprimono una provocatoria esasperazione per l'incapacità/debolezza dei governi del nostro Paese, ma certo l'Italia va avanti *al di là* dei (e qualche volta *nonostante* i) governi che pretendono di regolarla. Il diritto “arranca” e – come l'*intendance* di cui parlava De Gaulle – *suivra*. La prova che i Paesi sopravvivono, qualche volta persino meglio, “senza governo” è il Belgio, rimasto “senza esecutivo” dotato di maggioranza per ben 589 giorni. Ma il fenomeno, come si sa, è più diffuso di quanto forse non si pensi: la Spagna è rimasta “senza governo” per 315 giorni, l'Olanda per 208 e persino la stabile Germania per quasi cinque mesi e tutti questi Paesi, nei periodi considerati, sono comodamente sopravvissuti all'*ordinaria amministrazione* dei loro governi.

Tutta questa realtà, piaccia o no, è un dato fenomenico da mettere in conto soprattutto nel caso della nostra “forma di governo”.

⁵⁷ Va detto, tuttavia, che le storture della c.d. “partitocrazia”, e dei *catch-all-parties*, all'epoca erano attenuate dall'esistenza del voto segreto nelle Camere, che forse garantiva di più la libertà di coscienza del singolo parlamentare rispetto alla disciplina di gruppo, ma favoriva il connesso, spregevole, fenomeno dei c.d. “franchi tiratori”. Sul punto mi sembra che purtroppo restino attuali le considerazioni che formulavo ormai più di trent'anni fa: cfr. *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 67/1985, 21 ss.

⁵⁸ P. BASSETTI, *Intervista*, in *Corriere della Sera*, 09.06.2018, 25 (nostri i c.vi).

7. L'esistenza di non trascurabili profili *endo-governativi* nella determinazione della forma di governo

Com'è noto, un ulteriore, non trascurabile ruolo – nella concreta determinazione della forma di governo – hanno i profili “interni” all'organizzazione del potere esecutivo. Infatti, al di là di come tale organo costituzionale si ponga rispetto agli altri poteri dello Stato (questione più classica e su cui più spesso si appunta l'attenzione degli studiosi), anche il *modo* con cui sono concretamente ripartite le competenze “all'interno” degli organi di indirizzo politico, in particolare del governo, è questione decisamente importante.

Non è questa la sede per un approfondimento sul punto, ma segnalo solo che dei progressi sono stati fatti – per via legislativa o di prassi – pure su questo piano. In breve, anche i profili endo-governativi hanno contribuito all'evoluzione della forma di governo italiana⁵⁹.

È naturale ricordare le leggi di attuazione dell'art. 95, III c., e segnatamente la l. n. 400/1988. Ed è giusto menzionare, fra l'altro, il “sistema” delle Conferenze Stato-Regioni-Enti locali – di cui *discutibilmente* non v'è menzione nella nostra Carta costituzionale – che vede il Governo in una posizione essenziale e decisiva nella funzione di regolazione concreta, dunque anche finanziaria, dei delicati e decisivi equilibri fra centro e periferia. Che, al momento, tutta questa materia (come del resto esattamente anche quella delle c.d. Autorità Amministrative Indipendenti), sia oggetto di disposizioni di rango *sub-costituzionale*, e non di fonti superprimarie (come sarebbe giusto visti gli interessi costituzionali in gioco), la dice lunga sul modo *reale* in cui si articola concretamente, almeno in questi campi, la forma di governo italiana⁶⁰.

Il vecchio argomento della centralità tentacolare del Governo e del suo apparato amministrativo rimane, resistendo immarcescibile, nonostante quasi cinquant'anni di vita delle Regioni, a ben vedere coinvolgendo in pratica “tutti” i poteri dello Stato. Si pensi – e i due esempi che adduco bastano e avanzano – all'“intervento” del Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso l'Avvocatura dello Stato (dunque del potere esecutivo), nel giudizio costituzionale in via incidentale sulle leggi (atti del potere legislativo), di cui ancora faticiamo a comprendere compiutamente il senso, e soprattutto al fatto che a rappresentare lo Stato, nei conflitti di attribuzione con le Regioni – n.b.: *anche quando uno dei poteri coinvolti sia quello giudiziario* (del tutto estraneo al circuito dell'indirizzo politico) – “tuttora” sia sempre e solo il Governo!⁶¹

Ma i profili endo-governativi più rimarchevoli riguardano – come si diceva – lo stesso “organo” Governo *ut sic est*, ossia il Consiglio dei ministri.

Almeno *in teoria*, nel corso di questi settanta anni, il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano – pur non disponendo ancora dei poteri del Premier britannico o del Cancelliere tedesco, per esempio in tema di revoca dei ministri (ed esistendo invece solo la possibilità di una sfiducia individuale degli stessi da parte del Parlamento) – grazie a precise disposizioni normative (dalle leggi al regolamento del Consiglio dei Ministri) o a prassi consolidate, ha certo accresciuto le sue competenze, potenzialmente

⁵⁹ Tra le prime sedi di approfondimento delle problematiche endo-governative, anche in prospettiva comparata, si segnala la rivista *Quaderni costituzionali*, fin dai suoi albori: cfr. spec. n. 1/1982 su *Struttura del Governo e ruolo della presidenza del consiglio* (con contributi di S. Bartole, P. Calandra, S. Merlini, D. Sorace), n. 2/1982 su *Ancora sulla struttura del Governo centrale* (con contributi di E. Buonpensiere, M. Franchini, G. Rolla, A. Ruggeri) e n. 1/1991 su *La forma di governo dell'Italia odierna* (con contributi di G. Amato, A. Barbera, E. Balboni, P. Calandra, E. Cheli, L. Elia, M.C. Grisolia, F. Lanchester, G. Long, A. Manzella, V. Onida, L. Paladin, L. Pegoraro, R. Tosi). Sul punto, fra gli altri v., ora, A. MANZELLA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'art. 95 della Costituzione*, in *Osserv. cost.*, n. 1/2018.

⁶⁰ Anche su tutti questi aspetti decisivo, negli anni, è stato il contributo di *Quaderni costituzionali*. Cfr. spec. n. 2/1986 su *Forma di governo e sistema delle fonti* (con lavori di F. Delpérée, R. Llorente, Y. Meny, A. Pizzorusso).

⁶¹ Cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *op. cit.*, 240 ss. e 313 ss.

incrementando la sua capacità di direzione politica all'interno della compagine governativa. Sempre *in teoria*, oggi non sembra più in discussione una sostanziale "primazia" del capo dell'esecutivo – che ormai è qualcosa di più di un *primus inter pares* – non solo rispetto all'intero apparato amministrativo di governo, ma anche rispetto ai singoli dicasteri, i cui ministri, ex art. 95, I c., mantengono comunque precise responsabilità e, quindi, poteri specifici.

Tuttavia, ancora una volta – come per tutte le figure monocratiche (a cominciare dal Capo dello Stato) – determinanti sono poi, praticamente, i c.d. *accidents of personality*. Per limitarci alla parte finale dell'esperienza repubblicana, figure politiche come quelle di S. Berlusconi o M. Renzi hanno indubbiamente "inciso", nel bene o nel male, sul funzionamento dell'organo Presidenza del Consiglio, mentre altre personalità sono state meno incisive (penso per esempio a E. Letta), fino a giungere al Presidente del Consiglio in carica mentre scrivo, il Prof. G. Conte, che – al momento – sembra rivestire soltanto un ruolo di *portavoce*, tutt'al più nella veste di moderatore, delle opinioni dei due Vicepresidenti del Consiglio e veri *leader* interni al Governo (M. Salvini e L. Di Maio). In questo caso, sembra esservi uno scarto non trascurabile fra le previsioni dell'astratta disposizione costituzionale (art. 95, I c.: direzione della politica generale, mantenimento dell'unità di indirizzo politico-amministrativo, promozione e coordinamento di tutta l'attività di governo) e la concreta capacità – o, *melius*, possibilità – del Premier di svolgere effettivamente le funzioni che la Carta gli riconosce.

Quest'ultima considerazione conferma, se ce ne fosse ancora bisogno, l'importanza – già sotto il mero profilo *endo-governativo* – anche della ricordata variabile del "sistema politico-partitico", ai fini di una reale conoscenza della *forma di governo* di un Paese, in senso strutturale e funzionale.

PARTE II. L'EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO

8. L'evoluzione della forma di governo nei settanta anni di vita repubblicana: confronto sinottico e diacronico dei 5 fattori (variabili/costanti) che ne definiscono il concetto...

Un'analisi sinottica e diacronica, dal 1948 ad oggi, delle 5 *costanti* prima ricordate (utili a definire il concetto di forma di governo: cfr. § 1) – ciascuna delle quali ha un contenuto *variabile* nel corso del tempo – ci può aiutare a percepire la portata dell'evoluzione che tale concetto ha subito. Vediamole una per una.

- Come si ricordava, le *norme costituzionali scritte* sono rimaste invariate: su questo piano, strettamente giuridico-formale, la forma di governo rimane parlamentare classica e razionalizzata;
- Quanto alle *norme costituzionali consuetudinarie* – quelle relative al "procedimento di formazione" del Governo (audizione degli ex Presidenti della Repubblica, dei Presidenti delle Camere, dei capigruppo parlamentari e dei segretari dei partiti, ecc.) – mi sembra siano rimaste intatte, salvo: a) la significativa incidenza che sulle stesse hanno i sistemi elettorali e il contesto storico-politico (di cui si dirà più avanti: cfr. § 9) e b) alcuni minori aspetti più recenti (in particolare il c.d. "contratto" di governo, su cui cfr. § 11) . Se, dunque, in relazione al "procedimento di formazione" del Governo nulla, o quasi, è cambiato, invece il numero delle consuetudini si è probabilmente accresciuto in relazione al decisivo "rapporto fra Presidente della Repubblica e Governo". In questa prospettiva – se si può ragionevolmente considerare come semplice prassi (non ancora consuetudine) la

“trattativa preventiva” fra Premier e Capo dello Stato sui decreti legge, poi portati in Consiglio dei ministri per l’approvazione – credo invece che ormai debba considerarsi *consuetudine* a tutti gli effetti l’incontro fra Premier e Capo dello Stato che precede ogni Consiglio dei Ministri, sulla base del noto precedente introdotto dal Presidente O.L. Scalfaro nei primi anni Novanta del secolo scorso. Si tratta di un atto – reiterato da quasi trent’anni! – che il Quirinale ritiene ormai *dovuto*. Si può discutere sul contenuto/finalità dell’atto in esame: se esso miri soltanto a “informare” il Capo dello Stato dell’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri o se, nella prassi (qui il termine è appropriato), si sia andati oltre. Anche laddove se ne ribadisse, correttamente, la mera finalità “informativa”, sarebbe difficile però negare la natura ormai consuetudinaria del fenomeno e l’*influenza* del Presidente della Repubblica sulle attività di governo che da tale informazione può discendere. È ragionevole dubitare che i Presidenti della Repubblica si siano limitati a ricevere passivamente informazioni sull’ordine del giorno, senza all’occorrenza fornire suggerimenti, consigli e – quando indispensabile: ossia per ragioni costituzionali – esprimere persino l’indisponibilità a controfirmare un atto del governo previsto nell’ordine del giorno⁶²;

- Sorvolo sui *precedenti*, che tali restano sempre “per definizione”.

Quanto alle *prassi*, quelle relative agli organi che più direttamente incidono sulla forma di governo (Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica) sono moltissime, ma non tutte sono rilevanti sul piano giuridico⁶³. Mi sembra che complessivamente esse attestino un “crescendo” non solo del ruolo (*politico*), ma anche delle funzioni (*giuridiche*) conquistate nel corso del tempo dal Presidente della Repubblica. In gran parte sono state già elencate (cfr. § 3) e, dunque, mi limito qui solo a ricordarle: al di là delle tradizionali esternazioni, i comunicati informali o «indiscrezioni quirinalizie»; l’abitudine a una sorta di «trattativa preventiva» con il Presidente del Consiglio sui decreti legge (pena il rifiuto dell’emanazione da parte del Capo dello Stato); le «promulgazioni dissenzienti» o «con motivazione contraria»; la facoltà di dar vita, all’occorrenza, a governi «tecnici» o «del Presidente»; l’esistenza di precisi «mandati di governo del Presidente» (penso, da ultimo, al governo di M. Renzi, espressamente *invitato* dal Capo dello Stato a inserire, nel programma di governo, una proposta di riforma costituzionale); il potere di «veto» sulla scelta dei ministri da nominare (sul punto cfr. il § 11); fino ad arrivare alla conquista piena, non in via di prassi ma sanzionata per via giurisprudenziale (cfr. sent. cost. n. 200/2006), di un potere di «grazia», che invero solo una parte della dottrina già riconosceva in capo al Presidente.

A differenza delle prassi favorevoli al Capo dello Stato, caratterizzate da crescita ininterrotta, le *convezioni costituzionali*, si segnalano invece – in questi settanta anni – per la “non continuità” o “temporaneità”: insomma per la loro durata, come forse è ovvio, “limitata nel tempo”. Penso alla nota *conventio ad excludendum* verso gli originari partiti anti-sistema, venuta meno progressivamente nel tempo (si pensi già al governo della “non sfiducia” di G. Andreotti nel 1976) e definitivamente,

⁶² Per un esempio significativo di *diniago* – espressamente legato al “preventivo” dissenso del Capo dello Stato, che ne aveva chiesto l’espunzione dall’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri – cfr. A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le “ragioni” di Napolitano*, in www.forumcostituzionale.it (10.02.2009).

⁶³ Accenno solo, a mo’ di esempio, all’incontro annuale del Capo dello Stato, che pronuncia un discorso, con la stampa parlamentare all’inizio dell’estate (c.d. cerimonia del ventaglio), prassi che originariamente riguardava solo la Presidenza del consiglio e ormai si ripete ininterrottamente dal 1993, ossia da ben 25 anni. Come altre, anche questa tradizione – che talvolta ha avuto anche un riverbero politico, per le dichiarazioni del Presidente, con indiretti effetti giuridici – rientra però nel mero novero del c.d. *galateo costituzionale*.

dopo il crollo del muro di Berlino, in modo più esplicito, alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, a sinistra: per il PCI, con l'incarico di Presidente del Consiglio a M. D'Alema (nel 1998) e, a destra: per il MSI-DN-AN, con la nomina a Vicepresidente del Consiglio di G. Fini (nel 2001, ma – si noti – G. Tatarella era stato Vicepresidente del Consiglio già nel I Governo Berlusconi, nel 1994). Parimenti, la *convenzione* che comprensibilmente voleva il Presidente del Consiglio appartenere al partito di maggioranza relativa, pur osservata per lungo tempo, è stata poi nettamente derogata, prima con G. Spadolini (nel 1981) e, in seguito, con B. Craxi (nel 1983) e altri⁶⁴. Tale convenzione sembra, ora, "ripristinata" con il Governo di G. Conte (proposto nel 2018 dal partito di maggioranza relativa: il M5S). Parimenti "a tempo" sono state le discutibili *convenzioni* sulla durata degli esecutivi (c.d. patto della staffetta) fra B. Craxi e C. De Mita nel (1986/1988). Insomma, le *convenzioni* "durano" – quando durano – solo quanto basta, ossia giusto quanto gli organi costituzionali e/o i soggetti politici interessati credono sia opportuno che durino. Per quanto storicamente significative, e in alcuni periodi persino decisive sull'assetto di governo, non mi pare tuttavia che in genere esse siano state determinanti per la nostra forma di governo. Perciò le *convenzioni costituzionali* vanno certo prese in esame, ma tenendo conto del peso (maggiore o minore) che storicamente, di volta in volta, hanno concretamente rivestito, senza dimenticarne la natura temporanea e contingente.

Delle 5 costanti/variabili segnalate restano da esaminare:

- il sistema elettorale;
- il sistema politico-partitico.

Per la loro rilevanza, per entrambe si rinvia ai due §§ che seguono.

9. (segue): I due fattori che, a Costituzione invariata, più di ogni altro sono realmente decisivi nell'individuazione della forma di governo italiana: a) sistema elettorale e b) sistema dei partiti

Senza certo negare l'importanza degli altri tre fattori già ricordati – e segnatamente delle *norme costituzionali scritte*, presupposto imprescindibile, anzi scontato, di ogni analisi – davvero determinanti per cogliere una forma di governo sono il *sistema elettorale* adottato e il *sistema politico-partitico* esistente.

Si sostiene qui che – s'intende "a bocce ferme": ossia in assenza di revisioni costituzionali – il *contemporaneo* variare di entrambi questi fattori determina un mutamento davvero forte e incisivo sull'assetto delle istituzioni. Ed è significativo che, non sempre ma ordinariamente, se e quando cambia l'uno cambia anche l'altro. L'esperienza storica italiana ci dice, infatti, che il mutamento del sistema politico-partitico favorisce l'adozione di nuovi sistemi elettorali e così, specularmente, l'adozione di nuovi sistemi elettorali favorisce (o ratifica) il cambiamento del sistema politico. Ad ogni modo l'esistenza *sincronica* di entrambi i cambiamenti incide in modo profondo sulla forma di governo (cfr. § 10).

Si può afferrare davvero il senso della tesi qui sostenuta solo ove si prenda atto – come si è cercato di spiegare nella Parte I del presente lavoro – che gli "equilibri reali" di

⁶⁴ Significativo il caso della "rendita di posizione" del partito socialista dell'epoca, piccolo ma decisivo per la formazione del governo: non a caso B. Craxi firmava i suoi editoriali sul giornale di partito, l'*Avanti*, con lo pseudonimo di "Ghino di Tacco", incerta figura di un bandito del XIII sec. Più precisamente, posto che per lungo tempo la DC è stato il partito di maggioranza relativa, in totale ci sono stati 50 governi con Presidenti del Consiglio formalmente democristiani o sostanzialmente tali: ex democristiani o ex PPI/Margherita (2 Prodi, 1 Letta, 1 Renzi, 1 Gentiloni). Solo 15 governi hanno avuto Presidenti del Consiglio non democristiani (4 Berlusconi, 2 Spadolini, 2 Craxi, 2 Amato, 1 Ciampi, 2 D'Alema, 1 Conte).

una forma di governo parlamentare storicamente data non sono determinati semplicemente dal “formale rapporto” di fiducia esistente, giuridicamente indispensabile anche se insufficiente a coglierne la reale natura, ma sono il frutto di elementi “esterni” a tale rapporto sul quale però incidono. Insomma, per sapere astrattamente se la forma di governo di un Paese è parlamentare, al giurista basta accertare la semplice esistenza di un *rapporto fiduciario* fra esecutivo e legislativo. Ma se il giurista dovesse fermarsi a valutare solo le “forme” di tale rapporto (*come* si vota, *quale* camera dà la fiducia, ecc.) coglieremmo ben poco della stessa realtà giuridico-istituzionale. In particolare, senza un’analisi della *legge elettorale* e del *sistema partitico*, ignoreremmo di fatto il “tipo” della forma di governo parlamentare esaminata. Invece solo quest’insieme di fattori “esterni” al mero rapporto giuridico fiduciario – che il costituzionalista non può, e non deve, trascurare di prendere in esame – permette di distinguere concretamente, per esempio, il parlamentarismo italiano da quello tedesco o inglese.

Ma non si tratta solo di questo. La stessa analisi delle formali attribuzioni del Presidente della Repubblica – organo indubbiamente in grado di incidere sul “modo” con cui si determina l’indirizzo politico del *tandem* governo-Parlamento, cosa che certo non sfugge anche al giurista tradizionalista – non sarebbe completa senza una disamina della legge elettorale e del sistema partitico: proprio questi due fattori esterni, infatti, incidono direttamente sugli stessi poteri del Presidente della Repubblica e, dunque, indirettamente anche sul rapporto che lega il Governo al Parlamento e allo stesso corpo elettorale, come subito di vedrà nel § che segue.

10. La conseguente ripartizione della settantennale storia repubblicana in tre “fasi storiche” principali: 1948-1992; 1992-2017; 2017-?

Gli anni che vanno dal 1948 al 2018 – gli anni della Costituzione repubblicana – indicano un periodo relativamente lungo e senz’altro pacifico, ma meno omogeneo di quanto forse sembri. Infatti, si sono susseguite almeno tre *fasi repubblicane*, assai diverse, cui hanno corrisposto – nel linguaggio semplificatorio dei giornalisti – tre “Repubbliche”⁶⁵.

E non è certo un caso che tutte e tre le “fasi” – su cui forse non si è indagato a sufficienza e su cui ora brevemente mi soffermerò – siano state caratterizzate dal mutamento delle due ricordate componenti storiche: la *legge elettorale* e il *sistema dei partiti* (cfr. § 9).

Provo a ricostruire i tre periodi/fasi, pur brevemente⁶⁶.

I fase

Salva la breve parentesi della legge truffa (1953-1954), che non dette però l’effetto ipermaggioritario sperato, durante il lungo periodo – 44 anni – in cui il sistema elettorale è stato un proporzionale quasi puro (1948-1992), la forma di governo parlamentare italiana poteva facilmente essere qualificata, nella manualistica dell’epoca, “razionalizzata a multipartitismo esasperato e a tendenza equilibratrice”.

I partiti sostanzialmente erano quelli presenti in assemblea costituente (DC, PCI, PSI, PRI, PSDI, PLI, MSI, ecc.), la presenza dello Stato nell’economia era incombente e il corpo elettorale non aveva alcuna reale possibilità di scelta non solo dell’esecutivo, ma

⁶⁵ Per una critica di questa terminologia, diffusa persino in ambito scientifico, v. le considerazioni di T. MARTINES, per es. in *Introduzione al Diritto costituzionale*, Torino 1994, *passim*.

⁶⁶ Per la descrizione di queste fasi mi sono rifatto abbondantemente alle analisi svolte in due miei lavori: *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, in www.forumcostituzionale.it (29.09.2010) e, soprattutto, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, cit., spec. 20 ss., cui largamente e genericamente rinvio per approfondimenti di dettaglio, senza fare qui ulteriori richiami (anche bibliografici) puntuali.

financo della coalizione parlamentare che avrebbe dovuto sostenere l'esecutivo: decidevano quasi tutto i partiti, attraverso i connessi gruppi in Parlamento. I partiti, pur in competizione, erano deresponsabilizzati rispetto agli elettori perché – *dopo le elezioni* – si coalizzavano fra loro secondo variabili compromessi, che davano vita a continue crisi extraparlamentari. I governi duravano poco: in media nove mesi.

In questo contesto il Capo dello Stato aveva ampi, seppur non arbitrari, margini di manovra. Indubbiamente aveva l'onore/onere, di volta in volta, di “trovare” o “favorire” una maggioranza parlamentare pronta a sostenere un governo, quale che fosse, pur di evitare lo scioglimento delle Camere. Inoltre, il Capo dello Stato, durante le consultazioni per la formazione del governo, chiedeva alle forze politiche “una rosa di nomi” di papabili alla Presidenza del Consiglio (inizialmente del partito di maggioranza relativa), lasciandosi così un certo margine di scelta discrezionale. Con l'eccezione di A. De Gasperi e C. De Mita (nonché molti anni più tardi, nella II fase repubblicana, di S. Berlusconi e M. Renzi), la *premiership* governativa non ha coinciso con la *leadership* di partito: anche in ciò il parlamentarismo italiano si è differenziato da quello inglese.

In seguito, come si sa, invece, lo stesso capo dello Stato indicherà i nomi “alternativi” di potenziali Presidenti del Consiglio (si pensi – durante il settennato di S. Pertini – a F. Cossiga o A. Forlani, o addirittura, più tardi a G. Spadolini e B. Craxi) che il Parlamento finirà con l'accettare, dando vita a una variante “orleanista” della nostra forma di governo parlamentare, in questo caso caratterizzata da una “doppia fiducia” verso il *Premier*: iniziale (del Capo dello Stato) e successiva (del Parlamento)⁶⁷.

Il fase

Durante il più breve periodo, 24 anni, in cui il sistema elettorale è stato sostanzialmente maggioritario (1993-2017), la forma di governo parlamentare razionalizzata è rimasta, ma si è caratterizzata per un accentuato “bipolarismo politico”, invero mai riuscito a trasformarsi in bipartitismo. I partiti in competizione in questa fase non erano più quelli di prima, ma del tutto nuovi: Alleanza nazionale, Forza Italia/PDL (Popolo della libertà), Lega Nord, Margherita, PCI/PDS/DS (Democratici di Sinistra)/PD, Rifondazione comunista, Partito dei Comunisti italiani, Verdi, Italia dei Valori, Radicali, ecc. In economia, in questo periodo, si è passati dall'onnipresenza dello Stato a lenti, ma diffusi e inevitabili, fenomeni di privatizzazione, favoriti dal processo di globalizzazione.

Per quanto l'arco temporale sia ben più limitato, in questa fase storica si sono succeduti ben tre sistemi elettorali: c.d. *mattarellum* (leggi n. 276-277/1993), c.d. *porcellum* (l. n. 270/2005, poi sanzionata dalla sent. cost. n. 1/2014) e c.d. *italicum* (l. n. 52/2015, poi sanzionata dalla sent. cost. n. 35/2017). Al di là della denominazione degli stessi – almeno formalmente sia il *porcellum* che l'*italicum* erano sistemi *proporzionali* con significativi premi di maggioranza – in sostanza si trattava sempre di sistemi *disproporzionali* a prevalente, netto, contenuto maggioritario⁶⁸. Con l'eccezione del breve periodo di vigenza dell'*italicum*, che non prevedeva coalizioni preelettorali (ma tale sistema, com'è noto, non è mai stato applicato), gli elettori, infatti, pur in assenza dell'indicazione esplicita di un potenziale *premier*, sapevano chiaramente di poter “scegliere” fra due maggioranze

⁶⁷ Sul punto, fra i primi, v. P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.* 1981, 580 ss.

⁶⁸ Con l'eccezione del *porcellum*, chiaramente incostituzionale, sia il *mattarellum* che lo stesso *italicum*, invece, “sostanzialmente” rispettavano la nostra Carta e presentavano non pochi vantaggi. Coglie bene, a mio avviso, l'idea che con essi non si fosse “alterata” la forma di governo parlamentare A. BARBERA, *La legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, spec. 648 ss. Conforme P. PASQUINO, *Dalla democrazia della paura a quella dell'alternanza*, *ivi*, 731 ss. Ho espresso il mio (similare) punto di vista sull'*italicum* nell'*instant book* AA.VV., *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, a cura di A. Ruggeri e A. Rauti, Torino 2015.

alternative di governo, al cui vertice si ponevano due esponenti politici di spicco (*leader* delle due coalizioni contrapposte e “sostanzialmente” designati alla carica di *premier*)⁶⁹.

Ne discendeva che, dovendo tener conto dei risultati delle urne, il Capo dello Stato – pur non avendo del tutto esauriti i suoi poteri⁷⁰ – in questa fase storica vedeva oggettivamente ridotti i margini di manovra e di scelta discrezionale di cui godeva in precedenza. Infatti, essendovi piena coincidenza fra maggioranza *elettorale* e maggioranza *parlamentare*, al di là di formali consultazioni, il Presidente si limitava, dunque, a “ratificare” il chiaro intendimento del corpo elettorale sia in relazione alle forze politiche destinate a formare la maggioranza di governo, sia in ordine all’assegnazione dell’incarico, ovviamente affidato al *leader* della coalizione vincente⁷¹. In questa fase della vita repubblicana la durata dei governi era doppia rispetto al periodo precedente, ma ben lontana dal modello di un governo di legislatura.

I problemi, non trascurabili, residuavano nell’ipotesi in cui – *durante la legislatura* – fosse “mutata” la maggioranza parlamentare: in breve, laddove una forza politica di maggioranza fosse passata, *trasformisticamente*, all’opposizione, determinando il c.d. *ribaltone*. Ciò che, poi, effettivamente è accaduto, nel 1995 quando la Lega Nord, abbandonando il governo Berlusconi, che aveva vinto le elezioni, contribuì a formare il governo Dini⁷².

In questo caso, si sono scontrate due linee di pensiero fra i costituzionalisti: chi – ancorato all’astratto modello della tradizione formale – riteneva che il Capo dello Stato potesse, anzi dovesse, formare un governo *quale che fosse*, pur di evitare lo scioglimento delle Camere, come se si trattasse sempre di una iattura da paventare, e chi – fra i quali lo scrivente – invece ribadiva che la forma di governo parlamentare si era *evoluta* proprio a causa dell’adozione di un sistema elettorale maggioritario, sicché al Capo dello Stato, proprio in quanto garante della Costituzione (e, quindi, anche della stessa volontà popolare espressa con il voto), non era più permesso di avallare una scissione trasformistica della maggioranza *parlamentare* rispetto alla maggioranza *elettorale*⁷³.

⁶⁹ I primi echi degli effetti sulla forma di governo del passaggio al sistema *maggioritario* sono in: G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del consiglio*; A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*; E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*: tutti e tre in *Quad. cost.* n. 3/1994, rispettivamente 355 ss., 373 ss. e 391 ss. Ma v. anche gli interventi di A. BARBERA, A. MANZELLA, S. BARTOLE e F. LANCHESTER su *La forma di governo in transizione*, in *Quad. cost.*, n. 2/1995.

⁷⁰ Si rammenti, per esempio, che l’art. 1, c. 5, della l. n. 270/2005 recitava: «... i partiti politici o gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata *come capo della forza politica*. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro *collegati in coalizione* che si candidano a governare depositano un *unico* programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata *come unico capo della coalizione*. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’art. 92, secondo comma, della Costituzione» (nostri i c.vi). La formula “unico capo della coalizione” e non “candidato Premier” è probabile conseguenza di una “navetta” *correttiva* fra il Quirinale e Palazzo Chigi dell’epoca.

⁷¹ Cfr., fra gli altri, R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli 2006, 293. Per converso, M.C. GRISOLIA (*Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali*, cit.) ottimisticamente ritiene che «con l’avvento della seconda Repubblica [...] l’incremento [di poteri del Capo dello Stato] si è ulteriormente accentuato, contravvenendo le previsioni generali». Ciò che, evidentemente, talvolta può essere (anzi è) accaduto, ma certo non in relazione ai poteri di formazione del governo, come si è spiegato nel testo. Di un incremento dei poteri presidenziali può forse parlarsi solo nelle *fasi successive alle elezioni*, quando la crisi di governo sono state risolte anche con “ribaltoni” favoriti dal Presidente.

⁷² A ragione C. FUSARO (*Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. cost.*, 1999, 398) ricorda che la Lega Nord, con appena l’8% dei voti, aveva – grazie all’alleanza elettorale appena tradita – il 18 % degli eletti, determinanti per il c.d. “ribaltone”. Dello stesso A., v. pure *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in AA.VV., *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 23 ss.

⁷³ Sul punto, qualche anno più tardi, per tutti cfr. – su posizioni opposte – E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva* e C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*,

Contrariamente alla vulgata *populista, vox populi* non equivale affatto a *vox Dei* e il principio di sovranità popolare non è l'unica fonte di legittimazione del potere nello Stato costituzionale⁷⁴. Tuttavia – in assenza di ragioni giuridico-costituzionali valide e alternative, che in questa sede si possono solo ricordare (possibilità di mutamento del Presidente del Consiglio, purché appartenga sempre alla coalizione che ha vinto le elezioni; governi brevi di transizione o emergenza nazionale, dunque *bipartisan* e non al di sopra delle parti, ecc.) – il Presidente della Repubblica, n.b.: *in vigenza di un sistema elettorale maggioritario* (che non si limita a “rappresentare” il pluralismo politico, ma delinea una maggioranza di governo), deve “rispettare” l'originaria volontà del corpo elettorale e, quindi: all'occorrenza, rivolgersi di nuovo ad esso, sciogliendo le Camere. È evidente, in questa situazione, quanto il sistema elettorale, benché adottato con una semplice legge ordinaria, sia decisivo per la “comprensione” della concreta forma di governo: chi deliberatamente ne ignora l'esistenza, può immaginare continue, mutevoli e trasformistiche maggioranze parlamentari; chi invece correttamente ne tiene conto, non può accettare il tradimento della volontà del corpo elettorale che – ferma restando, *sul piano individuale*, la libertà derivante dal divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.) – si esprime chiaramente, premiandola, a favore di una precisa coalizione.

Ma anche chi nega che sistema elettorale e sistema partitico incidano sulla determinazione della nostra forma di governo, certo non può negare l'incidenza del Capo dello Stato sulla “forma di governo” parlamentare. Ora, dalle pur sintetiche ricostruzioni svolte (già sulle due prime fasi) emerge che le funzioni del Capo dello Stato *mutano* proprio al *mutare* del sistema elettorale e del connesso sistema politico-partitico. Di conseguenza, per la proprietà transitiva, ne discende che naturalmente la forma di governo si *evolve* anche in rapporto al sistema elettorale e al sistema politico-partitico.

In particolare, il *diritto costituzionale vivente* del nostro Paese vuole che i poteri del Capo dello Stato, ora si “espandano” – in senso *patologico* (esternazioni “extrafunzionali”, “contrattazione” preventiva fra Quirinale e Palazzo Chigi, ecc.) e *fisiologico* (poteri di grazia, veti su Leggi e DL, ecc.) – ora invece si “restringano”, quando per esempio alcune normative, come quella elettorale maggioritaria, ne riducono di fatto e oggettivamente i margini di manovra, soprattutto in materia di nomina del Presidente del Consiglio (informalmente già designato/scelto dal corpo elettorale) e di crisi di governo, non senza effetti sul potere di scioglimento delle Camere (che in pratica quasi sempre il Presidente subisce, tranne in qualche caso estremo di scioglimento-garanzia o scioglimento-sanzione).

Naturalmente, la ripartizione in queste due fasi – costruita sulle due variabili sistema dei partiti e sistema elettorale – è solo una delle possibili periodizzazioni. Si tratta di una semplificazione che non tiene conto di innumerevoli minori fattori [la presenza di altri partiti (Italia dei Valori, Partito radicale...), l'evolversi della situazione internazionale (crollo del muro di Berlino, allargamento della Nato, crisi dell'UE...), ecc.], ma questa “classificazione temporale” di lungo periodo ci sembra comunque utile, se non necessaria, per capire *dove* stiamo andando. Forse verso una terza fase della storia repubblicana, appena iniziata e dagli esiti molto incerti.

entrambi in *Quad. cost.*, 1999, rispettivamente 390 ss. e 396 ss. È emblematico, tuttavia, che lo stesso E. BALBONI (*op. cit.*, 395) – che pure aveva condiviso la scelta di O.L. Scalfaro, formando il governo Dini, di assecondare il trasformismo della Lega Nord – contesti qualche anno dopo allo stesso Presidente «l'insistenza conservatrice» di obbligare Prodi ad accettare “con riserva” di formare il governo, invece di accettare senza riserve presentando subito una lista di ministri, in conformità alla nuova «consuetudine costituzionale» legata al «sistema elettorale maggioritario», visto che il chiaro risultato elettorale «che aveva sancito la vittoria di una coalizione e del suo *leader* designato».

⁷⁴ Cfr. il mio *Sulle tre forme di “legittimazione” (scientifica, costituzionale e democratica) delle decisioni nello Stato costituzionale contemporaneo*, in AA.VV., *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, a cura di A. D'Aloia, Torino, 2006, 569 ss.

III fase

La terza fase è quella che appunto è incominciata da poco (2017-?) ed è probabilmente la più oscura, perché non sappiamo – come già accennato: cfr. § 4 – se, effettivamente, è destinata a durare molto (e quindi continuare nel tempo) o se non si arenerà irrimediabilmente.

Al solito, anche in questa fase, i due fattori presi in esame come “cartine di tornasole” e principali segni del cambiamento della forma di governo sono: a) il sistema elettorale nazionale, che è cambiato ancora: è stato approvato il c.d. *rosatellum* (l. n. 165/2017), eminentemente proporzionale e ben poco maggioritario (solo il 37 % dei seggi), senza voto di preferenza e senza voto disgiunto; e b) il sistema politico-partitico. Pur residuando ancora alcuni vecchi partiti (sostanzialmente in profonda crisi: PD, Forza Italia), ne sono emersi altri, ora nettamente vincenti: il M5S, formazione populistica de-ideologizzata (prima marginale), e la Lega, partito di destra nazionalista e sovranista (prima limitata alla funzione di mero baluardo degli interessi del Nord)⁷⁵.

In questo contesto storico, di attacco all’ormai avanzatissimo processo di globalizzazione, il sovranismo applicato all’economia tende a rafforzare le correnti protezionistiche.

La tesi qui sostenuta è che ad ognuna delle ricordate tre fasi della storia repubblicana ha corrisposto non uno stravolgimento, ma una profonda *evoluzione* della forma di governo del nostro Paese. In particolare, in relazione alla III fase, bisogna prendere atto che, nel momento in cui scrivo:

- sul piano “sociologico”, si comincia a configurare una pericolosa spaccatura politico-territoriale dell’Italia: se la Lega, populismo di destra profondamente radicato al Nord, in qualche modo continua a rappresentarne gli interessi, il M5S, populismo di sinistra, tende a farsi portavoce invece degli interessi della parte più disagiata del Paese, soprattutto del Sud;
- sul piano “politologico”, sono saltate alcune tradizionali categorie concettuali: è profondamente incrinata la distinzione destra/sinistra. Ed è radicalmente cambiato il sistema dei partiti: superata – in età monarchica (1861-1946) – prima la fase dei partiti dei notabili e poi quella dei partiti di massa, si è passati – in età repubblicana (1946-2018) – alla fase dei partiti ideologici, a quella dei partiti ideali, fino all’attuale contesto, in cui i partiti spesso sono post-ideali o pragmatici/occasionalistici. Crescono la freddezza verso l’UE e la Nato e le tentazioni sovraniste. Le carte sono tutte rimescolate e sempre più incerte. Al di là di un accordo politico (“contratto”) fra i due partiti vincenti (Lega e M5S), che non si definiscono “alleati”, sembra difficile negare la flessibilità delle due formazioni politiche, ispirate entrambe a un neo-pragmatismo che, nel caso del M5S, ha portato addirittura all’accusa di *qualunquismo* e di *trasformismo politico*;
- sul piano “economico”, mentre il debito pubblico aumenta, sono enormemente cresciute le diseguaglianze sociali e il numero dei poveri (su 60 milioni di italiani, oltre 5 milioni sono in povertà assoluta e 9 in povertà relativa). Contemporaneamente sembra diminuita la sensibilità della società italiana verso la solidarietà soprattutto internazionale (migranti, ecc.);
- sul piano “giuridico”, molte *prassi* che finora avevano caratterizzato la nostra forma di governo, sono state – come subito si vedrà: cfr. § successivo – derogate e probabilmente in futuro, se questa terza fase si consoliderà, ne saranno derogate

⁷⁵ Cfr. M. RUBECCHI, *La forma di governo dell’Italia Repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in AA.VV., *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea Costituente*, a cura di F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi, Milano 2018, spec. 190.

altre. In particolare, ed è forse quel che qui più ci interessa – proprio per l'adozione di un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale: il *rosatellum*, che certo non aiuta il corpo elettorale a scegliere in modo deciso i propri governanti, ma solo i propri rappresentanti, favorendo così e invece mutevoli accordi post-elettorali fra i partiti presenti in Parlamento – i poteri del Presidente della Repubblica inevitabilmente, se si vuole fisiologicamente (per i motivi che prima abbiamo cercato di spiegare), tendono di nuovo ad espandersi.

Poiché siamo ancora agli inizi di questo processo, l'Italia è solo sulla soglia di quella che sembra la “terza fase” della Repubblica: di certo è in affanno politico e ancora in piena *transizione*, non si sa ancora bene verso dove⁷⁶.

11. Il “caso Savona”, durante il primo incarico a Conte, conferma l'incidenza – sulla forma di governo italiana – della *supplenza* degli organi di garanzia

Proprio per il suo carattere contingente e transitorio, ogni conclusione sull'esito, positivo o negativo, di questa terza fase della storia repubblicana risulterebbe affrettata. Possiamo, però, al di là di quanto già accennato, soffermarci sulle anomalie “giuridiche” tutte legate al *procedimento di formazione* del governo Conte, l'evento più significativo – se non l'unico al momento – per cogliere l'evoluzione *in corso* della nostra forma di governo.

Provo qui a segnalare rapidamente solo alcune delle novità che mi paiono più rimarchevoli, perché spesso derogatorie di precedenti, prassi (e forse consuetudini) costituzionali, che davamo per scontate ed evidentemente tali non sono più. N.B.: tali *deroghe* sono state addirittura “rivendicate” dal Presidente Conte⁷⁷.

Dunque, n.b.: *per la prima volta*, nella nostra storia costituzionale:

- il Capo dello Stato ha assegnato un “doppio” mandato esplorativo politicamente orientato (prima a destra con la Presidente del Senato Casellati e poi, a sinistra, con il Presidente della Camera, Fico)⁷⁸;
- il Capo dello Stato – che aveva già manifestato una chiara sensibilità verso gli obblighi comunitari, con una “promulgazione condizionata” di una legge⁷⁹ – ha “motivato”, ossia esternato pubblicamente, le *ragioni* che lo hanno indotto ad esercitare una *moral suasion*, fino ad arrivare al *veto*, sulla nomina di un ministro: il Prof. Paolo Savona, “europeista euro-scettico” contrario alla moneta unica

⁷⁶ Sulla categoria concettuale della transizione sia consentito rinviare ad A. SPADARO, *La “transizione” costituzionale: ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in AA.VV., *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione. Incontro di studio*, Catanzaro 19 febbraio 1999, a cura di A. Spadaro, Torino 2000, 17 ss.

⁷⁷ Così il Presidente G. Conte: «qualcuno ha considerato queste novità in termini di netta cesura con le prassi istituzionali che sin qui hanno accompagnato la storia repubblicana, quasi un attentato alle convenzioni non scritte che hanno caratterizzato l'ordinario percorso istituzionale del nostro Paese [...] tutto vero [...] dirò di più. Non credo si tratti di una semplice novità [...] la verità è che abbiamo apportato un cambiamento radicale del quale siamo orgogliosi: rispetto a prassi che prevedevano valutazioni scambiate nel chiuso dei conciliaboli tra leader politici». Sul punto v. G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 25 giugno 2018.

⁷⁸ La cosa è sì nuova, ma invero non strana (vista l'impossibilità, accertata, di percorrere altre soluzioni politiche: grossa coalizione, governo di unità nazionale, ecc.). Viene invece ritenuta un'“anomalia” da M. VOLPI, *Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 25 giugno 2018.

⁷⁹ La legge è la n. 261/2017 (*Modifiche al codice delle leggi antimafia ecc.*), per la quale il Governo viene chiamato ad assicurare «sollecitamente una stabile conformazione dell'ordinamento interno agli obblighi comunitari in relazione alle previsioni direttamente attuative di direttive europee, a suo tempo recepite nell'ordinamento interno e che non figurano nel nuovo testo».

(originariamente destinato al più importante dicastero della compagine governativa, il MEF, e dirottato, poi, al più quieto ministero senza portafoglio delle Politiche comunitarie). La novità sta nella motivazione, non nella *moral suasion* fino al veto che, invece, è prassi ben nota⁸⁰;

- non c'è stato, come pure è stato detto, alcun *diktat* dei mercati, della finanza internazionale e dei poteri forti/occulti sul Presidente della Repubblica, ma semmai un *diktat* sul Capo dello Stato, relativo al nome di un singolo ministro, da parte dei “dioscuri” M. Salvini e L. Di Maio, irrigidimento che ha costretto il Presidente incaricato Conte a sciogliere in senso negativo la riserva di accettazione, ossia a dimettersi. Costituisce dunque un grossolano errore sostenere che il Presidente della Repubblica ha «deciso di non nominare il Presidente del Consiglio ed i Ministri»⁸¹;
- le stesse forze politiche – anche questa cosa senza precedenti – per le riserve manifestate dal Presidente della Repubblica (non sul programma, né sull'organigramma, ma) solo su un “singolo” ministro, hanno inscenato una grottesca campagna di stampa, attraverso i *social network* con insulti sulle pubbliche piazze (fino a ipotizzare una marcia/corteo su Roma), con la minaccia di attivare l'art. 90 Cost.: accusa – nella fattispecie del tutto inverosimile – di attentato alla Costituzione e alto tradimento;
- già solo pochi giorni dopo questa *bagarre* – mentre era *già* stata incaricata un'altra personalità (C. Cottarelli) al fine di dar vita, presumibilmente, a un Governo meramente elettorale – i leader delle stesse forze politiche, rinunciando improvvisamente al precedente *diktat* che imponeva il ministro P. Savona al MEF, con un sorprendente *revirement* mettevano “nel cassetto” la messa in stato di accusa e chiedevano al Presidente di “ritornare” a trattare per la formazione del governo, finendo col “ringraziare” il Capo dello Stato per la disponibilità manifestata;
- le due forze politiche vincenti (M5S e Lega) hanno infine stipulato non un accordo, ma un “contratto” di governo di fronte a un... notaio privato, che prevede per di più un organismo di composizione dei conflitti fra i soggetti politici interessati (una sorta di collegio arbitrale)⁸²;

⁸⁰ Ricorda facilmente, portando molti esempi, R. CHIEPPA (*Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 25 giugno 2018) che «infinite volte la lista (dei ministri) subisce cambiamenti». Come ho avuto modo di rilevare in altra sede, la *motivazione* del veto è importante perché costituisce un “precedente” di estremo rilievo, al fine di evitare che gli atti del Presidente della Repubblica siano caratterizzati – come invece finora è stato – da silenzi e *arcana imperii*, piuttosto che dall'obbligo di motivazione, che *in genere* caratterizza gli atti degli organi costituzionali. Coglie bene questa problematica O. CHESSA, *La trasformazione della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 28. Un argomento che attenua la portata dell'azione di Mattarella è stato (forse involontariamente) ricordato da G. GRASSO, *Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 25 giugno 2018, quando sottolinea, non a torto, che il Prof. G. Conte presentava la “lista dei ministri” (con il Prof. Savona al MEF) nella veste non di Presidente *accettante*, ma solo di Presidente incaricato, che aveva accettato *con riserva*.

⁸¹ Così, invece, A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del governo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 25 giugno 2018, che, perseverando, insiste a parlare di «scelta del Presidente della Repubblica di non nominare un Governo». Al contrario, come poi s'è visto, il Presidente era pronto a nominare tutto il Governo, tranne un singolo ministro nel dicastero proposto. Invece sono corrette (anche se irrealistiche) le critiche, da più parti provenute, sulla necessità che il Capo dello Stato ponesse il veto “anche” sul nome di M. Salvini al Ministero degli interni. Ma si tratta, probabilmente, di condizione impraticabile nel contesto storico-politico del momento. Comunque il contributo del Capo dello Stato nella formazione di un governo è sempre delicato e legato a un processo molto complesso, inevitabilmente imperfetto.

⁸² Cfr. V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in www.dirittifondamentali.it (24 aprile 2018). Nonostante l'A. accosti il c.d. *contratto di governo* fra Lega e M5S all'evocato modello del *koalitionsvertrag* tedesco, a chi scrive quest'ultimo pare un po' diverso, in quanto atto politico di natura *giuspubblicistica*. È vero che anche nel

- il “contratto” (poi tradottosi in “programma”) di governo, pur nella sua seconda versione (edulcorata da inverosimili richieste alla BCE), contiene *ancora* alcune ipotesi di lavoro palesemente incostituzionali [autodifesa (più che legittima difesa) privata; abolizione del divieto di mandato imperativo in deroga all’art. 67 Cost.; *flat tax* in deroga alla progressività di cui all’art. 53 Cost.: tutte ipotesi attenuate da rimedi appena accennati (*dual tax*), ecc.];
- il Presidente del Consiglio incaricato, Prof. G. Conte, ha presentato in Parlamento un *programma* che, per suo espresso riconoscimento, si è limitato a “recepire/ratificare” quanto stabilito nel “contratto”, atto al quale questi non ha realmente contribuito, e sia il Senato che la Camera, nelle rispettive *mozioni di fiducia* hanno espressamente fatto riferimento al “contratto”⁸³;
- lo stesso Presidente del Consiglio, contrariamente a quanto vuole la consuetudine e, in fondo l’art. 92, II c., Cost., non ha “scelto” (sia pure in armonia con i partiti di governo) i ministri da sottoporre al Capo dello Stato per la nomina, ma si è limitato a recepire quanto deciso dai segretari dei due partiti, L. Di Maio e M. Salvini (Vicepresidenti del Consiglio *in pectore*), uno dei quali a capo di un superministero del tutto nuovo (lavoro, impresa, comunicazioni, innovazione, commercio internazionale). Il Presidente del Consiglio è stato “scelto” dai due *leaders* tra soggetti estranei alla compagine partitica, pescandolo nella società civile tra i simpatizzanti del M5S, forse proprio per rivestire un ruolo debole. Insomma, il fatto

contratto di governo all’italiana non sono previste “espressamente” sanzioni *giuridiche* (risarcimento danni, ecc.), e dunque sono immaginabili solo sanzioni *politiche*, ed è vero che esso non va confuso con il *programma* del governo Conte, che pure a tale atto ha fatto riferimento, ma non va sottovalutato il fatto che esso, sorprendentemente, è stato costruito in una prospettiva angustamente *privatistica*, tant’è che è *stato stipulato di fronte a un notaio*. In pratica, due soggetti privati – i segretari di Lega e M5S, in rappresentanza di due “partiti” (formazioni sociali private, anche se di rilevanza costituzionale) – assumono un impegno di rilevanza però non solo privatistica, essendo poi coinvolti i rispettivi “gruppi parlamentari” e i “ministri” nell’attività di governo e legislativa. La questione pare, dunque, più complessa di come forse sembra (*accordo di coalizione*). Giustamente R. CHIEPPA (*Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali*, cit.) parla del “contratto” come di un «catering preconfezionato cui il Presidente del Consiglio, successivamente individuato» non ha «minimamente concorso». Quel che è certo è che – a differenza del *programma* di governo – tale atto, di natura “privatistica”, non vincola certo né il Governo né il Parlamento, come del resto certo non vincolava, in precedenza, il “contratto con gli italiani” stipulato da S. Berlusconi in uno studio televisivo. Per una critica di quest’ultimo atto rinvio ai miei: *Dal partito-azienda allo Stato-azienda, al Governo “comitato d'affari?” Un passaggio “difficile” della transizione italiana*, in *Ragion pratica*, n. 19/2002, 287 ss. e *Il fenomeno della pubblicizzazione degli interessi privati e, di riflesso, della privatizzazione degli interessi pubblici: una piccola introduzione sulla crisi dell’etica pubblica costituzionale*, in AA.VV., *Diritto e potere nell’Italia di oggi*, a cura di A. Pizzorusso - C. Rippepe - R. Romboli, Torino 2004, 9 ss. Critici sul “contratto” alla base dell’attuale governo, fra gli altri: V. FORLENZA, *Il “contratto di governo”: quando la retorica politica supera diritto pubblico e diritto civile*, in *www.lacostituzione.info*, 20 maggio 2018; C. PINELLI, *Uno strano “contratto”*, in *Il Mulino*, 22 maggio 2018; F. PINTO, *Politica e contratti: un’anomalia italiana*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2018; G. ZAGREBELSKY, *Il contratto è un patto di potere ma il Colle non è un notaio*, in *La Repubblica*, int. a cura di L. Milella, 21 maggio 2018.

⁸³ Quale esempio, riporto il testo della mozione di fiducia del Senato: «...udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri; riconosciuto che i contenuti del “Contratto per il Governo del cambiamento”, sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, corrispondono all’interesse e alle attese del nostro Paese; constatata la piena sintonia dell’indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato “Contratto per il Governo del cambiamento”; valutata la necessità di impegnare l’Esecutivo in un’azione di governo fondata sul “Contratto di governo”, conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico, esprime la fiducia al Governo della Repubblica» (Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta n. 9 del 5/6/2018, all. A). Analoga la mozione della Camera dei Deputati (seduta n. 12 del 6/6/2018, all. A). Sul punto cfr. V. TONDI DELLA MURA, *L’inizio della XVIII Legislatura, il Governo Conte e la rinnovata responsabilità politica dei partiti (di maggioranza): verso una nuova stagione politico-istituzionale?*, in *Diritti fond.*, n. 2/2018, 8 e N. PETRUCCO, *Le mozioni di fiducia al Governo Conte: rottura o continuità?*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. 2/2018.

che una persona estranea alla politica di partito sia stata indicata non dal Capo dello Stato (c.d. governi tecnici), ma dagli stessi partiti politici è una delle maggiori discontinuità in tema di forma di governo;

- per le ragioni ricordate, il “contratto” in esame è una *novità assoluta* nel nostro sistema costituzionale. Mentre in passato l'*accordo o patto di coalizione* – a differenza del *programma di governo* – era in grado di vincolare solo i due partiti, ma certo non il governo e i gruppi parlamentari nel “libero” esercizio delle loro funzioni (che, non si dimentichi, erano, e sono tuttora, caratterizzate dalla permanenza del divieto di mandato imperativo per i *singoli* parlamentari), oggi parrebbe che il *contratto di governo* possedga – o pretenda di possedere – una forza maggiore per la sua rilevanza giuridica, sia *privatistica* (stipula di fronte a un notaio privato), sia *pubblicistica* (in quanto espressamente richiamato nel “programma” di governo e nelle “mozioni di fiducia” delle due Camere);
- Infatti, superando la tradizionale distinzione dei piani, si è tentato di *giuridicizzare in senso pubblicistico* un contratto stipulato fra soggetti privati (“contratto di coalizione o fra partiti”), formalmente definendolo invece, a fini mediatici, *di governo*.
- sempre il Presidente del Consiglio, essendo estraneo al circuito politico ma presiedendo un governo squisitamente politico, sembra succube dei due Vicepresidenti del Consiglio, veri “domini” del governo, nel quale pare svolgere – già s’era detto (cfr. § 7) – la funzione di semplice portavoce, esecutore o tutt’al più di moderatore. Per questo è lecito interrogarsi sulla reale possibilità, almeno al momento, che egli ha di svolgere le funzioni previste dall’art. 95, l c., Cost.: *dirigere* «la politica generale del Governo», assumendosene la responsabilità, e *mantenere* «l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei ministri». Potrebbe dunque dirsi che – anche sul piano strettamente *endo-governativo* – ci si stia allontanando dal modello precedente, in cui i *premier* italiani avevano, pur lentamente, acquistato un ruolo più assertivo;
- fin dai primi giorni della costituzione del governo, le “esternazioni” di alcuni ministri, segnatamente del Ministro degli Interni (sul sindaco di Riace, sui Rom, sugli immigrati, sulla Tunisia, su Malta, sulla Francia, ecc.)⁸⁴, si sono rivelate non inopportune, ma a dir poco incompatibili con la carica ricoperta e il rispetto di alcuni principi costituzionali di base (solidarietà, rispetto degli obblighi internazionali, divieto di discriminazioni, ecc.).

Per quanto il Governo Conte sia solo all’inizio del suo percorso, *politologicamente* si potrebbe già constatare lo scarto fra i suoi ambiziosi obiettivi e, al momento, le sue modeste realizzazioni, nonché si potrebbe pure riscontrare, al di là dell’apparente unità di indirizzo politico, la disomogeneità dei metodi seguiti all’interno dell’esecutivo (dall’estrema prudenza del Ministro dell’Economia e Finanze all’arrogante approssimazione del Ministro degli Interni). Parimenti, *politicamente*, si possono manifestare forti empatie o, a contrario, preoccupate perplessità sugli indirizzi dell’esecutivo. Ma non è questa la sede per soffermarci su questi profili.

Si comprenderà bene, piuttosto, come ciascuno dei punti prima sinteticamente indicati segni, rispetto al passato, una significativa “discontinuità” della nostra forma di governo *sul piano giuridico-costituzionale*, al solito essenzialmente dovuta al contemporaneo mutamento del sistema elettorale e del sistema partitico.

⁸⁴ Ma, per la verità, M. Salvini era ben noto già prima per le “sue” esternazioni: penso allo spericolato sostegno pubblico a Putin. Fra le molte, segnalo – per la sede istituzionale in cui si è svolta – la durissima critica all’Unione Europea, definita «un Titanic che affonda» (plenaria dell’Europarlamento, Strasburgo, 6 febbraio 2018).

In questo quadro, fra le molte cose che potrebbero dirsi, mi limito qui a sottolineare la pazienza e la sostanziale correttezza dell'operato del Capo dello Stato che – nel più generale contesto della naturale *espansione* delle sue funzioni dovuta alla presenza di un nuovo sistema elettorale proporzionale, con ciò che questo comporta – ha cercato, per quanto possibile e con inevitabili imperfezioni, di frenare gli eccessi delle tendenze populiste e sovraniste in corso, ispirandosi sempre al principio costituzionale di *leale cooperazione*, a differenza dei suoi interlocutori politici⁸⁵.

In particolare, va precisato che l'atto in quest'occasione forse "più rilevante" del Presidente S. Mattarella – ma tale solo perché reso pubblico e all'origine di una scomposta reazione politica: la *moral suasion*, in questo caso fino al veto, sul Ministro P. Savona al MEF – può giustificarsi al di là del mutamento del sistema elettorale, rientrando fra le prassi da sempre presenti in tutte e tre le fasi della storia repubblicana. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto da taluno, la motivazione dell'intervento di Mattarella non è fondata su un *indirizzo politico* diverso da quello governativo, né tantomeno su un indirizzo politico costituzionale (inesistente: cfr., *supra*, nt. 43), ma sulla necessità di salvaguardare un rilevante complesso di *principi costituzionali*, non ultimo, oltre il rispetto degli obblighi internazionali, il processo di integrazione europea, di cui l'euro (almeno per 19 Paesi su 27) è fattore decisamente determinante, anche se non vincolante. Sul punto non è opinione peregrina quella secondo cui – dopo la *Brexit* – un'eventuale fuoriuscita di un Paese come l'Italia dall'euro sarebbe equivalsa, *rebus sic stantibus*, a fuoriuscita *tout court* del nostro Paese dall'UE e, forse, a una crisi irreversibile di tutta l'Unione.

Ad ogni modo, per tacer d'altro e senza scomodare l'art. 2 (vincoli di solidarietà), i principi costituzionali esplicitamente o implicitamente all'origine della scelta del Capo dello Stato si ritrovano negli artt.: 47 (tutela del risparmio), 10, 11 e 117, I c. (rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari), 81 e 119 (equilibrio di bilancio e vincoli economico-finanziari derivanti dall'adesione all'UE). Può essere utile pure ricordare che alcuni di tali principi (artt. 81, 117, I c., e 119 Cost.) – a conferma della loro impellente e permanente attualità – non risalgono al 1948, ma sono stati introdotti nel 2001 e 2012.

Ma sui tratti a dir poco singolari che hanno caratterizzato la formazione del Governo Conte della XVIII legislatura si rinvia alla disamina più approfondita svolta in altra sede⁸⁶.

12. Il possibile futuro: la Corte resta l'ultimo "custode" (anche di fronte a tentativi eversivi di riforma della Carta) e il Presidente della Repubblica passa da "garante" a... "guardiano" della Costituzione

Ovviamente nessuno può sapere/prevedere la piega che, in futuro, prenderà la nostra forma di governo, ma è ragionevole supporre che – fra *judicial restraint* e *judicial activism* – la Corte costituzionale, suo malgrado, propenderà per il secondo. Ho detto "suo malgrado" perché la Corte – comodamente portata a riconoscere la discrezionalità del legislatore (ex art. 28, l. n. 87/1953) – probabilmente sarà "trascinata" a dire la sua non per discutibili scelte di politica giudiziaria, ma per necessità legate ai propri doveri istituzionali.

Infatti, se le forze politiche di maggioranza nel momento in cui scrivo (M5S e Lega) riusciranno realmente a portare a compimento le riforme costituzionali preannunciate in campagna elettorale – almeno in paio di casi: abolizione *tout court* del divieto di mandato

⁸⁵ Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale cooperazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018 (25 giugno 2018).

⁸⁶ Cfr. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in www.forumcostituzionale.it (10.06.2018). Aggiornamenti e precisazioni sulle tesi *ivi* sostenute sono nelle mie risposte al Forum del Gruppo di Pisa su "La intricata vicenda della formazione del governo Conte" in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018 e nella *Postilla* che ho aggiunto allo scritto in esame presente anche nell'*instant book* AA.Vv., *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte. Anatomia di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli 2018.

imperativo (art. 67 Cost.)⁸⁷ e introduzione del referendum deliberativo, eliminando *qualunque limite* all'ammissibilità del referendum abrogativo (art. 75, II c., Cost.)⁸⁸ – sicuramente la Corte sarà chiamata, non a immaginare *in astratto* (cfr. già sent. cost. n. 1146/1988), ma a giudicare *in concreto* della legittimità costituzionale addirittura di tali leggi di revisione costituzionale. Nulla di strano, ma a chi scrive pare evidente che, *rebus sic stantibus*, la Consulta non potrà che esprimersi – ripeto: almeno in questi due casi – con una secca declaratoria di accoglimento: infatti, né il principio di rappresentanza politica, né quello di limitazione alla volontà popolare referendaria sono costituzionalmente derogabili, a meno di non voler far scivolare il nostro ordinamento verso derive plebiscitarie e populistiche, che la Corte finora non ha mai avallato.

Per di più, nella sciagurata ipotesi che si arrivasse a tanto, esattamente come è accaduto per il caso Savona (cfr. § 11), è facile supporre una semi-rivolta popolare – artatamente promossa dai partiti populistici e sovranisti – contro il “Palazzo”, in questo caso rappresentato non dal Presidente della Repubblica, ma dalla Corte costituzionale (l'altro, necessario, polo del binomio organico di garanzia del nostro sistema).

Inoltre, non può escludersi che, in futuro, di fronte a possibili (probabili?) ulteriori contrasti del Governo e del Parlamento ancora contro i “freni” del Capo dello Stato, questi, esasperato, si rivolga proprio alla Corte⁸⁹. La Corte, infatti, è appunto “organo di chiusura” del sistema, quindi “al di sopra” del Presidente. E nemmeno può escludersi che, dopo la prevedibile decisione di quest'ultima (“custode”) a sostegno del Presidente (“garante”), si pervenga, al solito, ad aspre contestazioni di piazza che avrebbero, a questo punto, come destinataria finale sempre la Consulta, considerata – nella prevedibile propaganda demagogica messa in moto – un organo tecnico-aristocratico, i cui membri si caratterizzerebbero per il gravissimo “peccato originale” di... *non essere stati eletti dal popolo*.

Insomma, sui giudici della Consulta incombe – oggi ancor più di ieri – la delicatissima funzione, di fronte a eventuali tentativi eversivi, di garanzia “estrema”, finale, del sistema costituzionale. Dunque essa è l'ultimo “custode”, l'ultimo baluardo della fortezza Costituzione, e, purtroppo, anche l'ultima speranza, *bypassata* la quale... saremmo già in un *altro* ordinamento.

Prima, molto *prima*, dell'intervento finale della Corte – organo costituzionale “giudiziario” (sia pure speciale) chiamato ad intervenire *ex post*, ossia a danno avvenuto, con decisioni/sanzioni che colpiscono atti/comportamenti – ad altri, in particolare all'organo costituzionale “politico” Presidente della Repubblica, come già più volte ricordato, spetta il potere di “cercare” di impedire *ex ante*, ossia preventivamente, che tali atti/comportamenti abbiano vita. Il Capo dello Stato è nella posizione istituzionale migliore, e naturale, per svolgere questa sua nota ma difficile funzione persuasiva di consiglio, stimolo, messa sull'avviso e, all'occorrenza, blocco/veto in forma *preventiva*. Ciò, per almeno due ragioni: a) a lui – eletto con una maggioranza (non solo parlamentare: si rammenti la presenza dei delegati regionali) che trascende di molto quella dell'indirizzo politico contingente – spetta una funzione di ascolto, mediazione, ricerca di equilibrio, nello spirito della rappresentanza

⁸⁷ Cfr. sul punto, da ultimo, gli interventi al seminario (16 maggio 2018) sul tema de *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*, promosso dall'on. R. Magi alla Camera dei deputati, tutti pubblicati su *federalismi.it*, n. 13, 20 giugno 2018.

⁸⁸ A ragione, in merito, S. CASSESE (*Referendum sì o no? Risposta a Fraccaro*, in *Il Foglio*, 26.06. 2018) ricorda – citando E. KAUFMANN (*Zur Problematik des Volkswillens*, 1931) – che, quando si riduce la volontà popolare a un semplice sì/no, «il popolo diventa bambino». Ma v. già M. AINIS, *Il popolo bambino*, in *Quad. cost.*, 4/2003, 835 s.

⁸⁹ L'ipotesi è meno peregrina di quel che si può pensare. Prodromi di possibili contrasti si possono già scorgere, per esempio, negli inconsueti, ma necessari, interventi di S. Mattarella, a garanzia della separazione fra i poteri e, in dissenso con il Ministro degli interni *italiano*, a favore dell'attracco in un porto *italiano* di una nave militare *italiana* (con immigrati a bordo)!

dell'unità nazionale; b) è lui il “collo dell'imbuto” cui pervengono praticamente i più importanti atti degli altri poteri dello Stato,

Senza poter qui indugiare sulla classica diatriba fra Hans Kelsen e Carl Schmitt sul “custode della Costituzione”, va ricordato che Presidente e Corte – emblematicamente dirimpettai (piazza del Quirinale è di fronte la Consulta) e strettamente legati da un identico vincolo giuridico: la difesa della Costituzione – sono quindi chiamati ad esercitare «una sorta di competenza concorrente»⁹⁰, o, se si preferisce, un'attività «complementare e reciprocamente integrata»⁹¹.

In breve, proprio per questo la nostra forma di governo «ha tratto giovamento dall'esistenza di “due” organi di garanzia apicali: il Presidente-*garante*, che ha un più diretto rapporto con gli organi di indirizzo politico, con tutti i rischi che ciò comporta, e la Corte-*custode*, che invece “costruisce” con argomentazioni e riti giurisdizionali anche le sue decisioni politicamente più creative»⁹².

In questo quadro giuridico, almeno teoricamente razionale ed armonico, gli episodi più recenti legati all'intransigenza manifestata dai protagonisti politici che hanno dato vita al Governo Conte inducono a ipotizzare un'evoluzione delle funzioni del Capo dello Stato: da alto e distaccato (un tempo si sarebbe detto: notarile) “garante” della Costituzione a diretto, materiale “guardiano” dell'ordine costituzionale⁹³. Per capirci – poiché è la Corte che, alla fine, ha il potere di “decidere” quale sia il contenuto *vivente* (dettagliato e concreto) della Costituzione⁹⁴ – essa va coinvolta solo quando non si può fare altrimenti, dunque solo quando è assolutamente necessario, e le sue decisioni sono fredde e definitive “sentenze”. Al Capo dello Stato spetta invece il lavoro più difficile e sporco, che – nelle situazioni-limite – lo costringe a una sovraesposizione istituzionale, dovendo intervenire “prima” che si creino (o dovendo cercare di limitare) i guai. Ciò comporta un inevitabile “incidenza” e “presenza” nel gioco politico del Presidente, direi suo malgrado. Non è un caso, del resto, che persino quando una Corte costituzionale, si pensi al *Conseil constitutionnel*, interviene *preventivamente*, si parla di sindacato *politico* e non giurisdizionale.

L'evoluzione delle funzioni del Capo dello Stato è stata *involontaria* e inevitabile. Infatti, quando l'irrigidimento politico sfiora la provocazione e il ricatto (“se non nomini il ministro che vogliamo noi, e dove vogliamo noi, ti mettiamo in stato di accusa”), nel gioco delle parti («*a brigante, brigante e mezzo*») il Presidente è stato costretto a esternare pubblicamente e argomentatamente il suo dissenso, passando dalla astratta *moral suasion* di “garante” alla difesa attiva e concreta, praticamente esecutiva, dell'ordine

⁹⁰ Così R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in AA.Vv., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bologna 1997, 335.

⁹¹ Come scriveva, con mirabile semplicità e in tempi ormai lontani, G. D'ORAZIO, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: i rapporti nel sistema e nella prassi*, in *Giur. cost.*, 1982, pp. 1926 ss.

⁹² Mi esprimevo così in *Storia di un "consolato" di garanzia*, cit., 622. Non si dimentichi pure che, insieme a pochi altri soggetti, il Capo dello Stato e il Presidente della Corte costituzionale sono tra i pochi organi costituzionalmente legittimati a trasmettere comunicati e dichiarazioni in RAI-TV: cfr. l'art. 10, u.c., l. 6 agosto 1990, n. 223. Esistono in ogni caso dei nessi fra i poteri di esternazione del Capo dello Stato e quelli del Presidente della Corte costituzionale, che forse andrebbero meglio indagati. Per tutti, cfr. T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.Vv., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. Silvestri, Milano 1985, 135 ss.

⁹³ Con linguaggio gentile, qualcuno ha parlato, a proposito, di un «garante della transizione»: cfr. M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, vol. X degli Annali, Milano 2017, 139.

⁹⁴ Per i necessari approfondimenti di questa tesi, che potrebbe sembrare semplicistica, mi permetto di rinviare ad A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994, 418 ss.; ID., *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione interno della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/1996, 127 ss. Ma v. pure A. RUGGERI - A. SPADARO, *op. cit.*, 11.

costituzionale (di cui le relazioni internazionali specialmente europee, sono ormai parte), trasformandosi *materialmente* in una sorta di “guardiano”.

13. Conclusioni. La forma di governo italiana *rebus sic stantibus*: “parlamentare” con moderati tratti “presidenziali”?

Chi scrive non guarda con particolare simpatia al *semi-presidenzialismo* francese, un sistema potenzialmente diarchico che mi sembra inadatto al già caotico e frammentato contesto italiano. A maggior ragione anche il *presidenzialismo puro* – che cumula nello stesso soggetto la carica di Capo dello Stato e Capo dell’esecutivo – per comprensibili ragioni storiche, non pare il più consono al Paese che purtroppo ha inventato, ed esportato, l’idea monocratica dell’“uomo forte” al comando (Duce). Comprensibilmente “scottati” da questo drammatico precedente, difficilmente gli italiani rinunceranno al modello parlamentare: nel nostro sistema, il Capo dello Stato – per riprendere la formula di L. Adolph Thiers – *regne, mais ne gouverne pas (rex regnat, sed non gubernat)*. Insomma, l’idea che l’Italia possa uscire, per un verso o per l’altro, dall’esperienza storica del parlamentarismo attraverso l’incremento ufficiale dei poteri presidenziali mi pare non solo irrealistica, ma inutile, se non inopportuna⁹⁵.

È vero, però, che in Assemblea Costituente il famoso ordine del giorno Perassi del 4/5 settembre 1946, che introduceva la forma di governo parlamentare, aveva contestualmente richiesto «dispositivi costituzionali idonei [ad assicurare] le esigenze di stabilità dell’azione di governo [ed evitare] le degenerazioni del parlamentarismo»⁹⁶.

A mio parere sarebbe quindi opportuno – senza allontanarsi dal modello parlamentare – adottare almeno un sistema elettorale realmente maggioritario, ossia di un sistema che attribuisca al voto del corpo elettorale non solo la generica funzione della rappresentanza, ma il significato di una precisa “scelta di governo”, favorendo così la solidità e stabilità dell’esecutivo⁹⁷. Un simile sistema servirebbe anche per non esasperare l’esercizio di funzioni di supplenza presidenziale di fronte a governi deboli o con maggioranze risibili. Rimarrebbe, così, solo la naturale funzione garantistica di “freno” del Capo dello Stato di fronte a governi pronti a rimettere in discussione i valori fondanti dell’ordinamento costituzionale. Sarebbe pure buona cosa revisionare la seconda parte della Costituzione, fra l’altro rafforzando formalmente il Governo (in particolare il Presidente del Consiglio) al fine di renderlo in grado di confrontarsi con gli analoghi esecutivi dei principali Paesi del mondo, ma com’è noto – in questi settanta anni – non è stato possibile procedere a vere revisioni di ampio respiro, con l’eccezione (certo non brillante) del titolo V⁹⁸.

Ma l’assenza di formali revisioni costituzionali in materia di “forma di governo”, non significa che quest’ultima fisiologicamente non si *evolva* con la storia, al punto che non a

⁹⁵ Di diverso avviso, com’è noto, altri studiosi. Cfr., per esempio, la recentissima proposta di legge costituzionale C.224 sull’elezione diretta del Presidente della Repubblica (e, a seguire, dei membri delle Camere) presentata il 23 marzo 2018 dall’On. S. CECCANTI, del quale si condivide invece pienamente la proposta di revisione costituzionale dell’art. 79 Cost C.747, presentata il 19 giugno 2018 (introduzione del divieto della concessione di condoni).

⁹⁶ Come ricorda A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano 2015, 302 ss., il quale opportunamente sottolinea che comunque «i poteri del Capo dello Stato rappresentavano una novità rispetto al “parlamentarismo” classico».

⁹⁷ Ma non può ignorarsi l’anomalia, tutta italiana, che vede opinione pubblica e parlamento restii a rafforzare la governabilità per via elettorale: cfr. C. FUSARO, *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2015, 743 ss.

⁹⁸ Chi scrive, per esempio, vedrebbe invece con favore molte riforme costituzionali: riduzione del numero dei parlamentari, trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni, introduzione nella Carta delle *authorities* amministrative indipendenti, previsione – nel caso di riapprovazione di legge rinviata – del potere di ricorso diretto del Presidente della Repubblica alla Corte costituzionale, potere di ricorso preventivo anche della minoranza parlamentare alla Corte, radicale ripensamento del sistema delle autonomie locali, ecc.

torto si è parlato di *parlamentarizzazione dei sistemi presidenziali* e di *presidenzializzazione dei sistemi parlamentari*⁹⁹. La forma di governo, in questo senso, costituisce parte non trascurabile del c.d. *processo costituzionale*¹⁰⁰, come del resto la stessa Corte costituzionale ha espressamente riconosciuto¹⁰¹.

A questo punto, la ben nota laconicità della nostra Costituzione in materia di *formazione e forma* di governo ha costituito, imprevedibilmente, un vantaggio, rivelandosi un pregio “involontario” (perché non esattamente imputabile a una precisa volontà del costituente) della nostra Carta. In particolare, proprio la ricordata “laconicità” del testo costituzionale ha reso possibile il noto effetto “fisarmonica” delle funzioni del Capo dello Stato: destinate a *ridursi* di fronte a governi forti ed invece ad *accrescersi* di fronte a governi deboli o comunque di fronte a governi pronti, talvolta, a dimenticare che esistono vincoli costituzionali da rispettare¹⁰². Ma paradossalmente, almeno per alcuni studiosi, proprio questa naturale e utile “elasticità” costituisce invece una pericolosa “ambiguità” che permette al Presidente della Repubblica, ieri e oggi, di compiere sbregghi o, se si preferisce, di infliggere ferite, alla Costituzione¹⁰³.

Certo, non sono mancati Presidenti le cui attività, per un motivo o per l’altro, hanno più influito – o sono state più incisive (seppur sempre indirettamente) – sull’indirizzo politico di altri: Gronchi, Segni, Pertini, Napolitano... Ma complessivamente, con poche eccezioni¹⁰⁴, può dirsi – almeno a parere di chi scrive – che, nell’evoluzione della nostra forma di governo, il Presidente della Repubblica abbia sostanzialmente rispettato la sua originaria funzione, anche quando ha svolto compiti che ho chiamato di “supplenza”. Per usare una singolare, ma felice, espressione di Roberto Bin, si è mantenuto dunque «l’*omeomorfismo*», ossia le inevitabili *trasformazioni* della nostra forma di governo sono avvenute «senza strappi», conservandosi sempre il modellino, o *topos*, parlamentare: «lo “spazio topologico” tracciato (elasticamente) dalla Costituzione»¹⁰⁵.

⁹⁹ Cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Dalle transizioni intersistemiche alle transizioni intrasistemiche: verso una osmosi classificatoria dei sistemi parlamentari e dei sistemi presidenziali?*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Vol. II, Padova 2015, 981 ss.

¹⁰⁰ Da non confondere, ovviamente, con il *Processo costituzionale* (cfr. la voce di G. ZAGREBELSKY, in *Enc. dir.*, Milano 1987, vol. XXXVI, 521 ss.). Per una più approfondita ricostruzione del concetto di Costituzione *reale/vivente* (anche in questo caso da non confondere, come invece spesso accade, con quello di Costituzione *ideale/materiale* e *formale/vigente*, cfr. il mio *Contributo per una teoria della Costituzione*, cit., spec. 23 ss.). Per la Costituzione come *processo* storico e non solo come *atto* formale, devo rinviare a: *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, n. 3/1998, 343 ss.

¹⁰¹ Così la Consulta: «la stessa forma di governo di tipo parlamentare non sembra costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale» (cfr. sent. cost. n. 4/2004).

¹⁰² Su quest’elasticità, fra i molti, v. spec. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Milano 1986, vol. XXXV, 236. Di “fisarmonica” – termine imputato a G. Amato secondo G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *Rivista dei libri*, n.2/2012, 8 – parlano ora A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *federalismi.it* (6.6.2018), spec. 9 e G. BASCHERINI, *op.cit.*, 19.

¹⁰³ Così, per esempio: V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1/2018 e A. MANGIA, *La carota della Costituzione e il bastone di Francoforte*, in *www.ilsussidiario.net*, 1 giugno 2018, che parla di «strappo alla Costituzione».

¹⁰⁴ Penso ad alcune esternazioni durante la presidenza di F. Cossiga e soprattutto alle consultazioni di Segni, per la formazione del governo, con il comandante generale dei carabinieri, gen. De Lorenzo e il capo di stato maggiore della difesa, su cui cfr. S. CASSESE, *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, in AA.VV., *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, a cura di S. Cassese, G. Galasso e A. Melloni, Bologna 2018.

¹⁰⁵ R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, cit., 8 s.

In conclusione, non arrivo a dire che nel nostro ordinamento esista un vero e proprio «indirizzo politico presidenziale»¹⁰⁶, che esista un «concorso attivo della figura presidenziale alle funzioni di governo (o *latu sensu* di indirizzo politico)»¹⁰⁷ e che in fondo ci si stia avviando verso la figura di un «re repubblicano»¹⁰⁸. Penso, piuttosto, che la nostra forma di governo possa definirsi ragionevolmente «parlamentare con supplenza degli organi di garanzia»: a ben vedere, e in fin dei conti, mi sembra questa la *cifra* tipica del nostro parlamentarismo. Solo in questo senso può dirsi che talvolta – sottolineo *talvolta* – in essa siano presenti moderati tratti presidenziali e che, dunque, la nostra forma di governo sia definibile, eventualmente, «parlamentare a tendenza presidenziale»¹⁰⁹.

Si può legittimamente dubitare di un Capo dello Stato sempre ed effettivamente «neutro, imparziale e al di sopra delle parti», per usare le parole di Costantino Mortati in Assemblea costituente (29 nov. 1947). Non a caso Sabino Cassese parla, in merito, di «artificio retorico»¹¹⁰. Ma ciò non significa che ogni Capo dello Stato nel nostro ordinamento non debba *cercare di esserlo* («neutro, imparziale e al di sopra delle parti») e che questa sia la sua funzione costituzionale, in breve: il *sollen* del Capo dello Stato in regime parlamentare. Dunque, forse occorre *de-mitizzare* la figura del Capo dello Stato, ma senza rimettere in discussione la sua funzione di organo di garanzia, di freno, e in qualche caso persino di contro-potere rispetto agli eccessi pseudo-democratici, in realtà populistici. In breve, almeno a mio avviso, il Presidente non “è” organo di indirizzo politico, né “partecipa” dell’indirizzo politico, ma è un organo di garanzia che con i suoi atti – certo ancor più della Corte – “incide” sull’indirizzo politico. Ho già detto di non essere favorevole a un mutamento in senso presidenziale della nostra forma di governo. A maggior ragione, dunque, nemmeno posso accogliere il modello di un “decisore” che si *finge* “arbitro” (alla de Gaulle), quindi «l’idea che sia possibile una *modificazione tacita* delle funzioni del Capo dello Stato mirante a trasformarlo da organo di garanzia ad organo (anche) di indirizzo»¹¹¹.

Senza subire il fascino e l’influenza di altri modelli, mi sono semplicemente limitato a prendere atto delle “peculiarità” che non da ora hanno caratterizzato *di fatto*, mi pare, l’evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia. E, poiché non auspico che essa vada in alcuna direzione precisa (salvo un rafforzamento del potere esecutivo e, con esso, di riflesso del Parlamento), la tesi qui sostenuta ha carattere meramente descrittivo.

Del resto, mi sembra che la via storicamente adottata dal parlamentarismo italiano non avesse, e al momento non abbia, reali alternative a quella percorsa, per almeno tre motivi: a) la nota e sperimentata difficoltà italiana di introdurre ampie riforme costituzionali; b) la tradizionale instabilità politica del nostro Paese; c) la nuova fase, appena iniziata, della storia repubblicana (cfr. §10), in cui è del tutto plausibile supporre che tutti gli organi di garanzia, non solo il Presidente, saranno chiamati ancora a svolgere una delicatissima funzione di “supplenza”, che forse va ben al di là di quanto già accaduto (cfr. § 11).

¹⁰⁶ Cfr. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Bologna 2003, 108. Ove anche si facesse equivalere l’indirizzo politico “presidenziale” all’indirizzo politico “costituzionale”, vale sempre la critica (*rectius*: auto-critica) su quest’ultimo concetto, che mi sembra “definitiva”, su cui cfr. ancora nt. n. 43.

¹⁰⁷ Così sempre C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 52.

¹⁰⁸ Cfr. G. SCACCIA, *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 106.

¹⁰⁹ Cfr. ancora C. FUSARO (*op. ult. cit.*, 57).

¹¹⁰ Cfr. S. CASSESE, *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, cit., 52.

¹¹¹ Mi esprimevo così già in *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, cit., 18.

Gli anni a venire ci diranno se le cose andranno, come credo, in questa direzione – sostanzialmente positiva in quanto del tutto conforme al sistema di “pesi e contrappesi” che caratterizza da sempre ogni Stato costituzionale e in particolare il nostro – o se invece prevarranno altre, pericolose, tendenze volte a rimettere in discussione, insieme (legittimamente) alla forma di governo, anche (eversivamente) la stessa forma di Stato.

** Professore ordinario di *Diritto costituzionale* nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria (spadaro@unirc.it).

Forum di Quaderni Costituzionali