



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2024

**Il «premierato elettivo»
nel prisma personalista**

di Daniele Vitale

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL «PREMIERATO ELETTIVO» NEL PRISMA PERSONALISTA

di Daniele Vitale

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

SOMMARIO: 1. LA FUNZIONE DI REVISIONE COSTITUZIONALE TRA STORIA E MITOLOGIA POLITICA; 2. BREVI COORDINATE ERMENEUTICHE SUL «PERSONALISMO POLITICO»; 3. IL «FONDAMENTO PERSONALISTA» NELLA STRUTTURAZIONE DELLA REPUBBLICA; 4. IL D.D.L. COST. A.S. N. 935; 5. L'AMBIGUA MORFOLOGIA DEL «PREMIERATO ELETTIVO»; 6. IL «PREMIERATO» TRA PERSONALISMO E PALINGENESI POPULISTA.

1. La funzione di revisione costituzionale tra storia e mitologia politica

Nella enunciazione dei principi fondamentali appare immediatamente comprensibile quale sia l'impianto assiologico che informa la Costituzione Repubblicana. Rigettando la concezione organicista e statolatrica di matrice fascista, il Costituente ha posto la persona umana a perno di un rinnovato ordinamento attraverso l'espreso riconoscimento dei «diritti inviolabili», ovverosia di posizioni soggettive a suo favore che «riconosciute o comunque deducibili dalla Costituzione, non possono venir meno neppure ricorrendo al procedimento di revisione, in quanto esse formano il nucleo intangibile, destinato a contrassegnare la specie di aggregazione a cui si è dato vita»¹.

La scienza costituzionalistica e il Giudice delle leggi hanno variamente definito la consistenza di questo supremo assioma fondante secondo cui «lo Stato è per l'uomo, non l'uomo per lo Stato»², coniando a fini descrittivi il lemma «principio personalista»³. Il principio *de quo*,

¹ C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1962, p. 718.

² In questi termini, avverso le concezioni politiche di stampo totalitario, G. LA PIRA, *Relazione sui principi relativi ai rapporti civili*, in *La Nuova Costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Roma, 1947, p. 77. Con significato adesivo, *amplius*, C. MORTATI, *La Costituente, La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, 1945, pp. 32 ss.

³ A titolo esemplificativo, Corte cost., sentenze nn. 167/1999 e 102/2020.

sul piano prescrittivo, ritrova nell'articolo 2 della Carta la propria tradizionale coordinata testuale, non esaurendo, tuttavia, la propria funzione solo nel riconoscimento e tutela dei diritti inviolabili, essendo esso capace nella sua «eccedenza assiologica»⁴ di attraversare l'architettura costituzionale in una permanente relazione di simbiotica dialettica con gli altri principi sanciti dal Testo fondamentale⁵.

Questo sistema di mutue relazioni che il principio personalista innesta in funzione di garanzia per il pleroma dei diritti della persona restituisce, difatti, il perimetro normativo entro cui tutti i poteri costituiti dalla entrata in vigore della Carta Repubblicana – includendovi, altresì, il detentore della funzione di revisione – possono agire secondo i fini e i mezzi tipici stabiliti dalla Costituzione, legittimando, detto altrimenti, il «programma politico» a cui ogni soggetto pubblico deve attenersi e contestualmente realizzare⁶.

Questa integrale “svolta personalista” che ha nell'insuperabile centralità del principio analogamente denominato il proprio sigillo e il suo motore, è riconosciuta come la pregevole e riuscita sintesi tra le posizioni ideologiche delle forze politiche, emerse nel corso dei lavori della Costituente⁷.

⁴ Come ben osservato A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it*, n. 17/2013, pp. 3-4, il principio in parola «non appare, in realtà, un 'principio' al pari degli altri che pure sono a fondamento dell'ordine repubblicano; semmai, è 'il principio', come ciò che sta all'inizio e, a un tempo stesso, alla fine del percorso costituzionale che con esso si apre e in esso, poi, circolarmente si chiude, perfezionandosi e da se medesimo giustificandosi. Di qui, la conseguenza per cui non v'è, né può esservi, una sola norma che in sé racchiuda ed esprima il 'principio' in parola; sarebbe, invero, la negazione della sua naturale, incompressibile attitudine a pervadere l'intero campo costituzionale lasciando in ogni sua parte – persino nei suoi ambiti più reconditi – il segno della propria forza qualificatoria e prescrittiva».

⁵ In senso rappresentativo dell'utilizzo nella giurisprudenza costituzionale della *vis* estensiva del principio personalista, *ex multis*, Corte cost., sentenza n. 210/1987 con la quale il Giudice delle leggi ha avallato lo sforzo del decisore politico di «dare riconoscimento alla salvaguardia dell'ambiente diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività, creando istituti per la sua protezione».

⁶ In tal senso, *ex multis*, M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982. *Contra*, R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2007, p. 34, secondo cui «La “navigazione” del legislatore ordinario (e degli altri organi) non deve seguire le rotte prestabilite dalla Costituzione né queste risultano definitivamente tracciate dal comportamento delle forze politiche: essa è limitata in senso 'negativo' dalle disposizioni costituzionali».

⁷ Come autorevolmente posto in rilievo da A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a*

In particolare, secondo una tradizionale ricostruzione storiografica sulla genesi della Repubblica, in senso generale, i principi fondamentali e i diritti della Parte I sarebbero da considerarsi come il frutto della convergenza tra i valori e le istanze di cui erano stati, in sede di Assemblea, portatori i partiti che vi presero parte. Di converso, le disposizioni della Parte II sarebbero da reputarsi un compromesso teleologicamente dissimile, «non ideologico, ma garantista», avente come principale obbiettivo «la fissazione di un disegno politico in cui non fosse possibile a nessuna parte prevalere sulle altre»⁸.

Al netto della veridicità di tali affermazioni⁹, per una eterogenesi dei fini l'elaborazione di questa tesi storica ha prestato il fianco a interpretazioni «mitologiche» circa la presunta diversità qualitativa tra le varie disposizioni costituzionali, risultando essa foriera di rilevanti conseguenze sull'agere concreto degli attori istituzionali. Segnatamente, secondo una trasversale e diffusa ricostruzione, sia «principi fondamentali» che le «norme sui diritti» sarebbero – almeno *in pejus* – tendenzialmente indisponibili alla revisione¹⁰, le cd. «norme organizzative

finalità espansiva, in *Consulta OnLine*, n. 2/2022, p. 585, «Il palese rifiuto dei tratti qualificanti il regime autoritario del ventennio fascista pervade tutto l'impianto costituzionale. Non solo è avvalorata la tesi corrente secondo cui la nostra Carta repubblicana sia nata dalla Resistenza al fascismo: ancora di più, può dirsi che nel nuovo ordine post-bellico la Resistenza si fa diritto costituzionale, proponendosi, dunque, quale chiave di lettura degli enunciati della Carta, a partire ovviamente da quelli espressivi dei principi fondamentali, che per essere intesi a modo richiedono di essere orientati verso la (ed ispirati dalla) Resistenza al fascismo, per ciò che essa ha rappresentato (e continua a rappresentare) per la costruzione del nuovo ordine repubblicano». In direzione concorde rispetto a questa affermazione, *ex plurimis*, E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, pp. 40 ss.

⁸ In questi termini, P. POMBENI, *Questione istituzionale e battaglia per il potere nella campagna per le elezioni del 2 giugno*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Costituente e lotta politica, la stampa e le scelte costituzionali*, Firenze, 1978, p. 39.

⁹ Esplicita, ad esempio, un'opposta posizione rispetto alla positiva ricostruzione più tradizionale G. BOGNETTI, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione*, in *Associazione dei costituzionalisti*, 2003, pp. 21-22, il quale osserva che «Il decisivo fatto storico che permette di comprendere la vera natura della Costituzione repubblicana e che ne spiega in parte i successivi sviluppi storici, non è, come si suol dire, l'incontro amichevole e 'compromissorio' di tre distinte, grandi tradizioni ideologiche; bensì la radicale frattura che divideva le forze politiche democratiche da quelle marxiste che si riversò nel modo in cui esse intesero e "vissero", al momento della votazione, le formule costituzionali».

¹⁰ Occorre rilevare che il tema della immodificabilità dei principi fondamentali e dei diritti – in particolar modo, di quelli civili – riceveva spazio con l'apertura della

dei poteri» sarebbero, invece, modificabili, e in ampio senso, essendo strumentali alla realizzazione dei fini costituzionali¹¹.

La lettura del solo dato numerico sulle revisioni del Testo costituzionale esplicita la cifra e la consistenza di questo “mito politico” che, soprattutto a partire dall’introduzione di sistemi elettorali maggioritari, ha portato verso un’anomala “flessibilizzazione” delle disposizioni sull’assetto dei poteri¹², causa e al contempo conseguenza della «ossessione riformatrice» delle forze politiche¹³. La svalutazione

discussione sul contenuto dell’attuale articolo 139 e, segnatamente, con la proposta di sancirne per iscritto la “non-revisionabilità” in analogia a quanto dichiarato per la «forma repubblicana», orientandosi in tal senso l’invito di Benvenuti sulla scorta delle considerazioni di Calamandrei. Tale previsione, tuttavia, trovava l’opposizione dei Costituenti democristiani, fondata sul timore che un riconoscimento testuale della immutabilità dei principi e dei diritti avrebbe potuto aprire all’idea della loro disponibilità materiale attraverso l’uso (duplice) della revisione. Come rilevato da F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999, pp. 200 ss., a fronte delle critiche rivolte al contenuto dell’articolo 139 e con la genesi di tesi che negavano il divieto del ritorno dell’assetto monarchico, fu preferito “innestare” la rigidità dei principi e dei diritti nella loro “consostanzialità” al costituendo ordinamento. In tal senso si orientava, a titolo rappresentativo, L. ELIA, *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia* in *Cronache Sociali*, n. 11/1949, p. 4, il quale opponeva alla tesi di G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1949, pp. 212 ss., circa la relatività dei limiti al potere di revisione, l’esistenza di «Un complesso di principi e norme fondamentali, che sono come la forma costitutiva e individuatrice di un ordinamento statale [...] Il potere di revisione è obbligato a muoversi nei limiti dell’ordinamento di cui non è che una parte, limiti che sono posti da quei principi senza di cui l’ordinamento non sarebbe quello che è».

¹¹ In questa suddivisione emerge la diversa percezione della nozione di rigidità come «indisponibilità» della Costituzione alle forze politiche e come «emendabilità» attraverso un procedimento aggravato. Circa questa differenziazione, A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, pp. 9 ss.

¹² A fronte di circa 50 attivazioni del procedimento *ex art.* 138, solo 20 leggi hanno condotto alla riscrittura del Testo fondamentale e di queste solo la risalente l. cost. n. 1/1967, la l. cost. n. 1/2007 e la recente l. cost. n. 1/2022 hanno mutato fisionomia e significato di disposizioni enunciatrici di principi o diritti costituzionali, avendo le altre revisioni riguardato la Parte II ovvero aspetti non essenziali di diritti costituzionali, come la recente l. cost. n. 1/2021. Si consideri ulteriormente che, come di recente osservato da M.P. IADICICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Napoli, 2023, pp. 88-89, molteplici risultano essere i «luoghi dell’ordinamento costituzionale» attraversati da revisioni tacite, operate cioè senza passare per il procedimento aggravato previsto, come nella prototipica ipotesi della apertura a «rivendicazioni presidenzialistiche» e delle sue conseguenze che hanno fatto ingresso con la modifica del sistema elettorale in senso maggioritario.

¹³ P. BIANCHI, *L’ossessione riformatrice*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

del carattere statico di «rigidità»¹⁴ nelle norme sull'organizzazione dei poteri trasparente nella diffusione della visione pratica(ta) che tali disposizioni siano nella piena disponibilità materiale alla modifica da parte anche di una singola maggioranza parlamentare, alla mera condizione soddisfattiva dell'uso del procedimento di cui all'articolo 138 della Carta¹⁵ ovvero, persino, che esse siano modificabili attraverso procedimenti di revisione in deroga a quanto stabilito dalla stessa Carta Fondamentale¹⁶.

Questo mito della relativizzazione del carattere rigido, inesorabilmente svuotato di senso, delle disposizioni organizzative dei poteri – percepibili come diverse da altre norme di rango primario solo per la necessità di una modificazione attraverso l'uso di un procedimento quantitativamente più gravoso¹⁷ – ha conosciuto proteiformi germinazioni, giungendo altresì alla peculiare opinione secondo cui proprio la forma di governo parlamentare, scelta e concretamente disciplinata

¹⁴ In tal senso, criticamente. R. MANFRELLOTTI, *Diritto pubblico*, Torino, 2023, p. 352, il quale evidenzia come «La rigidità della Costituzione non discende tanto dalla presenza del procedimento aggravato, dipendendo essa, soprattutto, dal grado di sensibilità degli operatori politici ai valori costituzionali e alla volontà di attuarli».

¹⁵ Deve registrarsi sul punto che, a prescindere dalle sue diverse configurazioni, un sistema di tipo maggioritario attribuisce ordinariamente ad una forza politica un numero di seggi sufficiente a garantire il *quorum* deliberativo “minimo” ex art. 138 Cost. Rappresentative di questo effetto di flessibilizzazione derivante dalla vigenza di sistemi maggioritari sono l'approvazione da parte della maggioranza di governo della l. cost. n. 3/2001 e le fallite esperienze di riforma organica del 2006 e del 2016.

¹⁶ Si pensi al caso delle leggi costituzionali nn. 1/1993 e 1/1997 con cui erano istituite le Commissioni Bicamerali per le riforme ovvero all'ipotesi, richiamata nel discorso del Presidente Cossiga del 26 giugno 1991, di convocare una Costituente per riformare organicamente il Testo fondamentale, stante la percepita esistenza di un numero eccessivo di limiti sia procedurali che materiali a una vasta revisione. Sul punto, *amplius*, F. TERESI, *La strategia delle riforme. Le riforme istituzionali in Italia tra governabilità, partecipazione e trasparenza*, Torino, 1996, pp. 38 ss.

¹⁷ Prova concreta degli effetti della pacifica accettazione della differenziazione tra le disposizioni costituzionale e dello scolorimento della rigidità delle norme sui poteri è la presenza nei programmi elettorali dei gruppi politici, attualmente presenti in Parlamento, di punti “ordinari” relativi alla consistenza e alla percepita necessità di riforme dell'assetto istituzionale attraverso l'uso dello strumento della revisione. Non a caso, i partiti che compongono la maggioranza di governo che ha presentato il disegno di legge cost. A.S. n. 935 nel corso della XIX Legislatura – elaborato in sede di Consiglio dei ministri – richiamavano la riscrittura della forma di governo in senso “presidenzialista” come punto programmatico essenziale in raccordo alle riforme del sistema giudiziario e del regionalismo differenziato.

dal Costituente, sia da identificarsi *in re ipsa* come la causa del cattivo funzionamento delle Istituzioni democratiche.

Più specificamente, alimentandosi degli stessi effetti politici ingenerati dal convincimento circa la realtà della differenziazione e differenziabilità tra le Parti del Testo costituzionale¹⁸, una trasversale narrazione ha ritenuto che le svariate criticità istituzionali, di volta in volta emerse nel corso della “lunga” storia della Repubblica – *sub specie* di durata esigua degli Esecutivi, frequenti rotture e trasformismo delle maggioranze di governo – sarebbero imputabili proprio all’affermata natura «compromissoria» della Parte II, un vizio «originario» che darebbe luogo alla inidoneità in concreto della forma di governo statale a rendere effettiva l’attuazione delle norme sui diritti¹⁹.

In tale prospettiva, le operazioni di riscrittura delle disposizioni sulla forma di governo dello Stato si offrirebbero come tentativi di risoluzione di un primigenio «blocco» della stessa possibilità di sviluppo democratico²⁰, apparendo la revisione degli elementi costitutivi dell’assetto parlamentare quasi l’unico mezzo con cui poter recare stabilità a un sistema istituzionale altrimenti predestinato all’inevitabile «in-governabilità»²¹, rimettendo, detto diversamente, l’elaborazione delle

¹⁸ In senso divergente da tale tesi, ha posto l’accento sulla unitarietà funzionale del Testo costituzionale, ancor prima della propria effettiva emanazione, C. MORTATI, *Relazione all’Assemblea della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, Roma, 1946, in ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzione dello Stato*, I, Milano, 1972, p. 603, secondo cui «È il modo di intendere i diritti nella predeterminazione del complessivo assetto costituzionale a dare configurazione ad un particolare tipo di Stato e il tipo di Stato necessariamente influisce sulla forma di governo, essendo la struttura dei poteri da concepire e attuare in funzione della specie di ordinazione di rapporti sociali che si vuole instaurare, in quanto tende a garantirlo e a stabilizzarlo». In senso affine a questa lettura unitaria delle Parti della Costituzione, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, pp. 634-635.

¹⁹ In senso fortemente critico a questa ricostruzione costituzionale – ripresa in una prospettiva comparata, a titolo rappresentativo, da P. LAUVAUX, A. LE DIVELEEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2015, pp. 823 ss. – R. RUFFILLI, *Quel primo compromesso*, in *Il Mulino*, n. 1/1988, pp. 99-112.

²⁰ Sull’immagine della «incompiutezza» costituzionale e sulla percezione delle sue cause, imputabili alla formulazione del patto stretto in sede di Costituente, *ex multis*, L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Bologna, 2003.

²¹ Il celebre paradosso enunciato da G. ZABRELESKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, pp. 927-928, esemplifica il peso dell’aporia di individuare nella revisione costituzionale l’unico mezzo davvero efficace e necessario per imprimere stabilità al sistema istituzionale.

decisioni direttamente al popolo sovrano e non più ad asseriti processi di «deprecabile mediazione politica»²².

Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 935 del 2023 rappresenta il più recente prodotto dell'accoglimento di questa affermata e trasversale teoria politica circa la necessità della revisione delle disposizioni della Parte II sull'attuale forma di governo²³, restituendo le coordinate teleologiche di tale proposta un interessante *case-study*, utile a ri-conoscere la sagomatura di uno dei più diffusi modelli istituzionali costruiti dalla mitologia partitica.

Segnatamente, poste alcune premesse sulle coordinate e configurazione personalista dell'ordinamento costituzionale, con il presente contributo si valuterà se i principali elementi di innovazione dispiegati nel d.d.l. cost. A.S. n. 935 – il tipo di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e il rafforzamento sistemico dei suoi poteri – siano in concreto compatibili coi valori democratico-personalisti posti a dinamico appoggio della Repubblica ovvero se la ricercata costituzionalizzazione di questa inedita “*premiership* personalistica”, per come costruita nel recente tentativo di revisione, possa altresì condurre a un'insostenibile torsione delle strutture democratiche.

2. Brevi coordinate ermeneutiche sul «personalismo politico»

Una recente analisi «storico-comparativista» ha attentamente messo in rilievo come il sostrato valoriale da cui origina e che “sprigiona” il principio personalista sia da individuarsi nell'incontro tra il personalismo di matrice cattolica e le ideologie socialiste e marxista, avendo questo confronto avuto come suo luogo privilegiato di realizzazione le costituenti dei principali Stati europei, conducendo, nella diversità

²² Il riferimento terminologico è di M. DELLA MORTE, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, p. 103.

²³ Idea, quest'ultima, esplicitata, tra gli altri, anche dall'attuale Presidente della Consulta, Augusto Barbera, il quale, in una intervista pubblicata il 28 giugno sul quotidiano «*Il Sole 24 Ore*», rispondendo ad una domanda sul tema delle riforme istituzionali proposte dalla maggioranza parlamentare, ha affermato che «La forma di governo non solo può essere messa in discussione, anzi, mi sento di dire che deve essere messa in discussione: è l'ora di superare un sistema ereditato dalla Guerra fredda, fatto apposta per non permettere ai vincitori delle elezioni di governare».

di contesto, alla condivisione sui valori fondanti gli attuali ordinamenti secondo una comune svolta personalista²⁴.

Occorre osservare al riguardo che il personalismo non ha rappresentato un pensiero dottrinario unitario, potendosi più correttamente inquadrarlo come un eterogeneo «fenomeno di reazione»²⁵ che, a fronte del sorgere dei totalitarismi del Novecento, ha elaborato «diversi modelli di azione politici accomunati da una generale concezione prioritaria della persona»²⁶, atti a proporre e condurre a una rifondazione dei sistemi democratici liberali.

Tra le varie espressioni di tale proteiforme *humus* culturale, nel contesto italiano maggiore spazio ha rinvenuto il «personalismo comunitario»²⁷ che ha avuto la propria matrice originaria nella dottrina sociale cattolica e la sua sintesi sistematica nelle opere di Jacques Maritain ed Emmanuel Mounier. Invero, gli spunti di questo primigenio pensiero personalista – del quale saranno a breve riportate le sintetiche coordinate, pur non potendo definire tali autori costituzionalisti²⁸ – appaiono in buona parte assunti nel tessuto della Repubblica, avendo essi offerto un essenziale modello ideologico da cui ha tratto direzione l'attività dei Costituenti dell'area democristiana²⁹.

L'assunto assiologico primissimo del personalismo è da individuarsi nel riconoscimento e valorizzazione, sul piano teoretico e, di conseguenza, su quello politico, della dignità della persona umana³⁰.

²⁴ Il riferimento è all'accurato lavoro di E. CATERINA, *Personalismo vivente. Origini ed evoluzione dell'idea personalista dei diritti fondamentali*, Napoli, 2023.

²⁵ In tal senso, A. RIGOBELLO, *Il personalismo*, Roma, 1987, pp. 13-14.

²⁶ V. POSSENTI, *Il principio persona*, Roma, 2006, p. 35.

²⁷ Sulle peculiarità di tale declinazione del personalismo, *amplius*, V. POSSENTI, *Dentro il secolo breve. Paolo VI, Maritain, La Pira, Mounier*, Catanzaro, 2009.

²⁸ Come affermato in J. MARITAIN, *Il filosofo nella Società*, Brescia, 1976 (1960), p. 11, Maritain preferiva la definizione per sé di «filosofo militante della politica».

²⁹ Come ricostruito, *ex multis*, da P. SCOPPOLA, *Il mondo cattolico e la democrazia cristiana*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituzione*. I, Bologna, 1979, pp. 139 ss., nel pensiero personalista di Maritain e di Mounier può essere rinvenuto uno dei principali formanti culturali della condivisa ideologia che ha preceduto e accompagnato i lavori e le istanze portate in sede di Costituente dai membri della Democrazia Cristiana. Si pensi, a titolo rappresentativo di tale chiara convergenza e della impronta materiale dei fondamenti del personalismo, mediata dall'appartenenza al comune alveo del Cattolicesimo sociale, all'attività «gruppo dei professorini» della D.C. cui appartenevano personalità come Dossetti e La Pira.

³⁰ In tal senso, E. MOUNIER, *Manifesto al servizio del personalismo comunitario*, Bari, 1975 (1936), p. 7, il quale rileva come la definizione «personalista» spetti ad «ogni

In particolare, questo peculiare concetto di dignità si presenterebbe come un connotato originario e indisponibile dell'uomo, discendente dall'esistenza di una legge superiore alla semplice norma positiva, fonte diretta e immediata del conferimento in capo alla persona di diritti e doveri, giustappunto denominabili «naturalisti»³¹.

L'utilizzo del lemma «persona», richiamante l'antica nozione teologica, non appare causale, esprimendo sul piano descrittivo l'idea che l'uomo, per un verso, sia soggetto come individuo alle leggi positive, dall'altro che egli, nell'«essere-persona», costituisca una «entità» che non può «dissolversi» in un corpo sociale, trascendendo le istituzioni politiche. È da questo postulato fondamentale che hanno tratto origine le varie coordinate della «rivoluzione personalista» avente come obiettivo il rinnovamento di quei regimi politici, reputati incapaci di garantire lo sviluppo integrale della persona umana³².

La prima coordinata di questa auspicata rivoluzione personalista è data dalla individuazione in capo alla persona umana di una specifica e peculiare natura sociale poiché essa può svilupparsi solo instaurando

dottrina e civiltà in cui si affermi il primato della persona e della dignità sulle necessità materiali e sulle strutture collettive che sostengono il suo sviluppo». Con significato affine, J. MARITAIN, *Umanesimo integrale*, Roma, 1946 (1937), pp. 34 ss.

³¹ La teoria personalista dei diritti, presentata sistematicamente in J. MARITAIN, *I diritti dell'uomo e la legge naturale*, Milano, 1991 (1942) e J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, Genova, 2003 (1951), si contrappone, anzitutto, alla concezione “negoziale” delle posizioni soggettive come mere concessioni del potere sovrano. Richiamando le asserzioni tradizionali del giusnaturalismo tomista, tale teoria, difatti, concepisce i diritti come espressione «naturale» della persona che, essendo correlati alla sua inviolabile e incompressibile dignità, presentano come suoi caratteri l'inalienabilità e la limitabilità «soltanto nell'esercizio e non anche nel possesso». L'accoglimento dell'assioma della primazia ontologica della persona come fondamento primo dei diritti e del diritto ha trovato una plastica esemplificazione nel discorso dell'11 marzo 1946 – tratto da AC, *Discussioni*, Roma, 1947, pp. 1983 ss. – di Giorgio La Pira, il quale affermava che «Se è vera la tesi e l'adagio del “tutto nello Stato, nulla fuori dello Stato”, la conseguenza è questa: dal punto di vista giuridico è inconcepibile l'esistenza di un diritto anteriore al diritto statale cioè di un ‘diritto naturale’. Non esistono nella persona umana diritti che lo Stato sia soltanto chiamato a riconoscere e proteggere, ma non anche a creare. Una concezione siffatta della persona, della società e dello Stato ha come sue ineluttabili conseguenze l'eliminazione in radice della libertà umana e quindi la cancellazione dei diritti dell'uomo».

³² I riferimenti virgolettati sono ripresi da E. MOUNIER, *Manifesto*, cit., pp. 34-37, utilizzati dall'Autore in opposizione alla teoria politica totalitaria, sintetizzabile in una espressione di Mussolini, secondo cui la persona è «un elemento infinitesimale che vive nella Nazione, della quale deve considerarsi come l'organo e lo strumento».

relazioni inter-soggettive³³ e, sul rilievo di tali considerazioni teoriche, le formazioni in cui tali rapporti possono trovare luogo possiederebbero una propria dignità di guisa da poterle definire «comunità naturali»³⁴. Sotto il profilo prettamente politico-istituzionale, l'esistenza di queste entità che precederebbero nella loro originarietà lo Stato – poste in posizione intermedia e intermedia tra il singolo e la moltitudine organizzata – si manifesta come la ragion d'essere e come limite al potere dell'Autorità pubblica che deve tutelarne l'esistenza «dalla tirannia dei gruppi e dall'anarchia degli individui», offrendo, detto altrimenti, il sostrato del principio e garanzia del «pluralismo»³⁵.

La seconda coordinata, si rinviene, sulla scorta dell'affermazione della “fondamentalità” dei principi della dignità umana e dell'autonomia delle formazioni sociali, nell'accoglimento dell'assioma per cui solo in un regime democratico potrebbe realmente «accordarsi alla persona umana il giusto spazio che le deve essere attribuito»³⁶. Questa asserzione circa l'indiscussa superiorità della democrazia rispetto ad altri possibili assetti di governo è accompagnata da un'articolata proposta di correzione delle tesi politiche di matrice liberale che, nella loro attuazione, non sarebbero state né sarebbero realmente capaci di valorizzare in senso pieno e «integrale» la dignità e la «precedenza» della persona umana rispetto alla persona dello Stato³⁷.

In particolare, nella prospettiva offerta dal personalismo comu-

³³ In tal senso, J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, Genova, 2003 (1951), pp. 6-7. Attorno a questo riconoscimento della natura sociale della persona, rimarcata dai Costituenti democristiani – si pensi, a titolo esemplificativo a quanto rilevato da La Pira nella sua *Relazione sui principi relativi ai rapporti civili* – si coagulava un ampio consenso da parte delle forze politiche. Non a caso nella discussione sul progetto congiunto di Basso e La Pira – riportata in AC-CC, *Resoconto della seduta di mercoledì 11 settembre 1946*, Roma, 1946, p. 31 – i Costituenti convenivano concettualmente, al netto della diversità delle posizioni ideologiche, sull'affermazione secondo cui «le persone debbono completarsi a vicenda», venendo tale locuzione elisa dal progetto costituzionale su proposta del socialista Mancini solo «per ragioni di stile».

³⁴ E. MOUNIER, *Manifesto*, cit., pp. 97 ss.

³⁵ J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 10.

³⁶ J. MARITAIN, *La persona e il bene comune*, Brescia, 1980 (1947), p. 56.

³⁷ J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 17. Come posto in rilievo da C. MORTATI, *Ispirazione democratica della Costituzione*, in Id., *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano, 1972, pp. 306-307, sulla scelta del sistema democratico e pluralista non vi fu in Costituente mai il contrasto che trovava luogo «nella scelta tra un sistema che assicurasse la rapidità dell'azione politica o che offrisse le più sicure garanzie, attraverso contrappesi, di osservanza del metodo democratico».

nitario, sono due gli elementi reputati necessari, nella loro immanente correlazione, per dare attuazione e garanzia alla “ri-costruzione” del regime democratico, rappresentati dal rigetto, sul piano teoretico, dell’idea politica di sovranità nazionale o statale e dalla piena valorizzazione, sul piano reale, del «corpo politico» come «fondamento legittimante del potere pubblico»³⁸.

Quanto al primo elemento, deve rilevarsi che il rifiuto concettuale della «sovranità»³⁹ quale attributo della nazione – entità che «neppure può essere qualificata come soggetto politico»⁴⁰ – o dello Stato – «strumento che opera a favore del bene comune del corpo politico»⁴¹ – trova la propria genesi nella critica radicale avverso le teorizzazioni politiche di matrice totalitaria e liberale le quali, affermandone la sua pericolosità, opponevano al pluralismo sociale, economico e politico, il suo assorbimento in un principio di unità⁴².

³⁸ Nella sistematizzazione esposta analiticamente in J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., pp. 12-13, in buona parte sovrapponibile a quella di Mounier, il corpo politico è «La società politica, realizzata dalla ragione, che tende al bene comune e che racchiude la molteplicità di formazioni sociali autonome secondo l'elemento del pluralismo [...] Il corpo politico significa il tutto (preso nella sua unità) composto dal popolo, cioè dalla moltitudine delle persone umane organicamente».

³⁹ Secondo la descrizione fornita in J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., pp. 40-41, la nozione di sovranità indica sia «il diritto alla indipendenza suprema e al supremo potere come diritto naturale e inalienabile» sia «il diritto all'indipendenza e ad un potere che appaiono supremi 'assolutamente' e non 'relativamente' ovvero come appartenenti alla parte più alta nel tutto. In tal senso, l'indipendenza del Sovrano di fronte al tutto governato e il suo potere non sono solo supremi in rapporto a ogni altra parte del tutto politico, ma sono supremi in modo 'assoluto'».

⁴⁰ J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 10, secondo cui «la nazione, come ogni comunità diversa da una società politica, risulta essere 'acefala' poiché comprende in sé élites e centri di influenza, ma non ha una testa o un'autorità direttiva».

⁴¹ J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 43, che, rifiutando l'immagine dello Stato leviatano come ente personificato dotato di un potere *ab-soluto*, registra come esso sia «una parte e un'organizzazione del corpo politico, priva di indipendenza e di potere supremo sul tutto. Il suo potere è 'supremo' solo rispetto alle altre parti del corpo politico sottoposte alle sue leggi ed all'amministrazione nonché nella sfera 'esterna' in cui lo Stato rappresenta il corpo politico sotto il cui controllo lo Stato può godere di fronte alla comunità internazionale di un diritto all'indipendenza. Pertanto, lo Stato non è e non mai stato 'autenticamente' sovrano».

⁴² In questo senso, E. MOUNIER, *Manifesto*, cit., p. 179, il quale, in aperta negazione con l'immagine della «sovranità in senso giacobino e la sua applicazione nel regime fascista», nega cittadinanza alla dottrina della sovranità statale secondo cui «nulla possa esistere sopra o sotto lo Stato il quale può mantenere se stesso non attraverso la rappresentanza plurale, ma attraverso l'uso della forza di polizia».

In relazione al secondo fattore, registrata la tendenziale sfiducia anche nei riguardi dell'immagine e del concetto di «sovranità popolare»⁴³, si rileva un variegato tentativo di ricercare quegli strumenti idonei a realizzare un più valido ed efficace sistema di «auto-governo del popolo»⁴⁴, rimodellando primariamente l'istituto della rappresentanza politica, deformata nei regimi democratici di stampo liberale e materialmente eliminata in quelli totalitari.

La sintetica e disarticolata proposta di ricostruzione di Mounier affonda le radici nell'affermata necessità che il principio del pluralismo, sia sociale che istituzionale, debba costituire l'argine primo e fondamentale al potere dello Stato che «nella sua funzione politica deve essere limitato 'dal basso', da quei poteri, spontanei e consuetudinari, di tutte quelle specifiche società naturali che compongono la nazione, evitando in tal modo la formazione di domini della maggioranza che non offrono tutela ai diritti alle minoranze»⁴⁵.

La proposta di Maritain si connota per una più esauriente ricostruzione, convergendovi la ricercata garanzia di un effettivo radicamento popolare e democratico del potere e la relativa indicazione del modello di un «assetto istituzionale personalista», il cui perno è dato dal riconoscimento in capo al corpo politico del suo «diritto naturale e

⁴³ Mentre E. MOUNIER, *Manifesto*, cit., p. 176, criticava tale nozione alla luce del suo uso fatto per «valorizzare una presunta volontà generale, uguale e opposta alla forza mistica del diritto divino della persona del monarca assoluto», J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., pp. 46-47, rilevava che «È lecito usare il termine sovranità per designare soltanto il diritto naturale del popolo alla piena autonomia. Ogni diritto al potere, infatti, non è posseduto se non in quanto una istituzione è dentro il corpo politico come una parte che ha ricevuto questo diritto, entro i limiti determinati e invalicabili, dal popolo nell'esercizio del fondamentale diritto all'autogoverno. La conclusione corretta sarebbe, con riguardo al regime democratico, non «sovranità del popolo», ma «governo del popolo attraverso il popolo e per il popolo».

⁴⁴ J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 64, secondo cui «L'esercizio del diritto del popolo a governarsi è far sì che i governanti scelti siano investiti dell'autorità, per la durata della loro carica. Il diritto del popolo all'autogoverno non può essere esercitato di fatto, salvo che si tratti di un gruppo limitatissimo o di un referendum. Perciò, i rappresentanti possiedono l'autorità solo in forma 'vicariante'».

⁴⁵ E. MOUNIER, *Manifesto*, cit., p. 180, che suggerisce la decentralizzazione dello Stato quale strumento di valorizzazione del ruolo del popolo, affiancato dall'utilizzo nella elezione dei suoi rappresentanti di un «sistema proporzionale integrale» e dall'uso del referendum popolare – strumento diverso dal «plebiscito di iniziativa statale» – al fine di attribuire al popolo una forma di controllo diretto sull'Esecutivo «responsabile politicamente solo innanzi al Paese e non ai capricci dell'Assemblea».

irrevocabile di controllare l'intera attività dello Stato, soggettività che 'fisiologicamente' tende a sottrarsi»⁴⁶.

Il sostrato materiale dell'idealtipo costruito da Maritain ha origine nella postulata distinzione tra «il potere di fare le leggi» e «il potere di comando», appartenendo il primo «agli eletti del popolo, discendendo esso dal diritto del popolo di scegliere la propria costituzione e le sue strutture politiche» ed esercitando il secondo potere «coloro che sono designati, direttamente o indirettamente, dal popolo per la direzione esistenziale della vita politica»⁴⁷.

Nella affermazione del necessario «sdoppiamento tra corpi deliberanti e organi di governo significato nella differenza tra legge e decreto»⁴⁸, il popolo può, in questa descritta prospettiva, meglio esercitare il proprio «controllo democratico dal basso» attraverso l'esercizio del proprio diritto naturale di scegliere periodicamente i rappresentanti e del suo parimenti fondamentale diritto di «valutare il personale di governo», sia attraverso la facoltà diretta di «rimuoverli nelle successive elezioni», sia «mediante l'attività [indiretta] dell'assemblea rappresentativa che può e deve vigilare sul governo e fare pressioni su di esso durante tutto il tempo in cui si esercita il potere»⁴⁹.

Come meglio si osserverà, nella proposta suggerita da Maritain questo diritto al controllo permanente potrebbe, in via non esclusiva, trovare la sua più efficace espressione in un sistema di governo in cui

Il Presidente della Repubblica – ovvero sia dell'organo supremo di comando – riceve la propria legittimazione attraverso la sua elezione diretta che

⁴⁶ I riferimenti sono ripresi da J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 65.

⁴⁷ Questa teorizzazione è teorizzata in J. MARITAIN, *Potere legislativo e potere esecutivo*, in ID., *Per una politica più umana*, Brescia, 1979 (1944), p. 130. Il breve saggio – ideato per Mirkine-Guetzévitch – contiene la struttura di tale immaginato assetto di governo che trova un completamento, con talune variazioni, nella già richiamata principale opera sistematica di Maritain, *L'uomo e lo Stato*.

⁴⁸ J. MARITAIN, *Potere legislativo*, cit., p. 57.

⁴⁹ J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 66, ove è affermato con maggior chiarezza il rapporto tra questi poteri, rimarcando che «Le assemblee dei rappresentanti non dovrebbero governare in luogo del potere esecutivo. Per sorvegliare o imprimere cambiamenti al modo in cui l'Esecutivo effettivamente governa, devono utilizzare le risorse messe a disposizione dalla costituzione, fra le quali la più appropriata, nelle democrazie europee, è quella di rovesciare il governo quando i Parlamenti sono scontenti della sua politica [...] Il popolo – del cui diritto ad auto-governarsi coloro che detengono l'autorità sono fatti partecipi – deve essere governato dal governo e controllare il governo, della cui gestione resta sempre il giudice finale».

gli conferisce il potere di nominare il gabinetto che dovrebbe rispondere solo a lui e non davanti al Parlamento delle scelte politiche, rafforzando così il ruolo del Governo non più ridotto a mero organo di esecuzione delle direttive del Parlamento⁵⁰.

3. Il «fondamento personalista» nella strutturazione della Repubblica

Dal compiuto sintetico esame sulle principali coordinate ermeneutiche della dottrina politica del personalismo comunitario appare evidente come, in forme certamente variegata, i “sentieri personalisti” siano penetrati nella costruzione e individuazione delle disposizioni e, anteriormente, dei valori fondativi l’Ordinamento della Repubblica, corroborando la perimetrazione della sua «forma essenziale»⁵¹. La Carta fondamentale del 1948 si offre, in tale direzione, come un esempio concreto di Testo costituzionale all’interno della quale la dignità della persona umana rappresenta la *Grundnorm* che il Costituente, nella sua unità e nella convergenza materiale delle sue diverse componenti, ha deliberato quale «pietra d’angolo dell’intero impianto»⁵².

Invero, come in premessa rilevato, la svolta personalista palesa l’esito di un processo storico-costituente che ha trovato cittadinanza nell’incontro tra le istanze portate dalle forze politiche in sede di Assemblea e in cui non appare possibile identificare un vincitore «assoluto»⁵³, discendendo da ciò la peculiare configurazione della Costitu-

⁵⁰ J. MARITAIN, *Potere legislativo*, cit., p. 60.

⁵¹ In questi termini, C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 720, il quale pone in risalto che «Nel campo della organizzazione dello Stato, l’esigenza personalistica ha condotto all’affermazione della forma democratica-repubblicana, da intendersi, perciò, non quale assetto di governo bensì come elemento necessario della forma di stato, e fa altresì assumere rilievo al pluralismo sociale, di cui risultano espressione tanto la struttura decentrata dello Stato come dichiarato all’art. 5, quanto il conferimento di dignità costituzionale alla disciplina delle formazioni sociali di cui all’articolo 2».

⁵² In tal senso, ad esempio, A. VEDASCHI, *Il principio personalista*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, p. 276 ed E. LAMARQUE, *The Italian Constitution: A Personalist Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2/2022.

⁵³ In tale direzione, di recente, S. STAIANO, *Sulle culture politiche alla Costituente*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, p. 89, secondo cui la ricostruzione storiografica «può dire – e lo si è detto – quali furono i vincitori e i vinti nel processo costituente, facendo la ricostruzione delle proposte che furono avanzate e della sorte che ebbero, dello spazio ampio o limitato nelle decisioni costituenti, nella definizione dell’assetto costituziona-

zione Repubblicana che ha assunto la forma di un accordo laico sulla sostanza dei rinnovati valori democratici e il contenuto di un patto che a differenza dell'esperienza delle carte ottriate non sanziona l'equilibrio tensionale tra contrapposte forze politiche, sociali o economiche, ma «incorpora il conflitto nella propria struttura pluralista»⁵⁴.

La formulazione dell'articolo 2 raffigura la reale cifra della convergenza ideologica nella costruzione assiologica, normativa e teleologica del vigente ordinamento costituzionale, trovandosi in esso il riconoscimento dei perni fondanti della Repubblica che appaiono quasi integralmente sovrapponibili all'analizzata traiettoria del primigenio pensiero personalista. In particolare l'articolo in parola si lascia scorgere nella sua enunciazione testuale come la disposizione individuatrice dei «*principia primissima*», potendosi rinvenire nelle proprie locuzioni il *trait d'union* tra l'originarietà dei «diritti inviolabili dell'uomo» i quali «la Repubblica» non soltanto «tutela», ma primariamente «riconosce», la garanzia a essa correlata dell'esistenza del pluralismo nella attribuzione di tali diritti all'uomo «sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» nonché infine il riconoscimento che, di fianco alla protezione dei diritti, l'ordinamento «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»⁵⁵.

Come già registrato, in addizione e in ragione di questa concretizzazione primaria, il principio personalista si denota per una fisiologica e trasversale capacità relazionale nell'offrirsi come il «presupposto della forma di Stato adottata»⁵⁶, un «meta-principio» che nella sua imprescindibilità non può non essere coinvolto in ciascuna operazione di at-

le [...] Eppure, anche della cultura dei soccombenti, quanto al tessuto normativo infine realizzato, vi è una presenza viva nella Costituzione».

⁵⁴ R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., p. 19, il quale specifica come «Per i nostri costituenti il problema della rigidità sia stato fornire risposta alla piena inclusione del conflitto sociale nel 'giardino' delle istituzioni e delle procedure costituzionali».

⁵⁵ La centralità dell'articolo 2 è rimarcata dal recepimento in esso dell'ordine del giorno, presentato da Dossetti il 9 settembre 1946, a compendio delle posizioni emerse nei lavori della propria Sottocommissione. Come registrato, *ex multis*, da P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, pp. 191 ss., tale o.d.g. ha *de facto* rappresentato il punto di riferimento essenziale nella comprensione dell'ideologia democratica e del ruolo dei diritti inviolabili nella successiva politica costituzionale.

⁵⁶ C. MORTATI, *Costituzione (dottr. generali)*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962, p. 216.

tuazione e di interpretazione della «Costituzione materiale»⁵⁷, facendo sistema con tutti i diversi principi enunciati nel Testo fondamentale in un dinamico mutualismo che consente, in tal senso, di affermare l'esistenza di una «democrazia personalista, prima ancora che pluralista»⁵⁸. Invero, è proprio la compenetrazione del principio *de quo* con il principio democratico enunciato all'articolo 1 della Carta che sembra poter restituire le coordinate sui significati dell'indicata nozione di «Repubblica democratica» e della «appartenenza della sovranità al popolo».

In prima istanza, la specificità dell'attribuzione della sovranità ad una soggettività fisiologicamente plurale ha condotto, sul piano teorico-politico, al necessario rifiuto delle possibili rappresentazioni mitologiche dello Stato come «entità superindividuale avente finalità e interessi suoi, superiori e diversi da quelli dei cittadini»⁵⁹. Difatti, se inquadrato in questa prospettiva personalista, lo Stato vede perdere il presupposto carattere sovrano come alterità assoluta rispetto alla società, rappresentando esso un ente posto al servizio, in una dimensione pluralista, della persona e dei suoi diritti anche laddove esso si «trovi a dover esercitare funzioni di tipo autoritativo»⁶⁰.

In secondo luogo, la palese dichiarazione d'appartenenza della sovranità al popolo possiede un significato politico maggiormente concreto secondo il quale l'esercizio dei poteri politici più elevati – *i.e.* dei poteri effettivamente condizionanti la direzione suprema e lo svolgimento dell'attività dello Stato secondo quanto imposto dalla Costituzione – deve attribuirsi a questa entità soggettiva «in forma ineliminabile, sicché il popolo non ne possa mai venire spogliato»⁶¹. In

⁵⁷ Come rilevato da A. PIZZORUSSO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1997, p. 213, l'uso di tale locuzione vuol significare che la Costituzione non è riconducibile solo alle sue disposizioni scritte, «vivendo essa nei principi che gli interpreti hanno ricavato dagli articoli e che sono venuti sedimentando nelle leggi di attuazione, nelle sentenze della Corte costituzionale e nei testi normativi di varia efficacia giuridica».

⁵⁸ Con questa condivisibile terminologia, A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione. Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994, p. 56.

⁵⁹ Il precipuo riferimento descrittivo è ripreso da E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, p. 42.

⁶⁰ G. GRASSO, R. MANFRELOTTI, *Poteri e funzioni dello Stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, in *Historia Constitucional*, n. 8/2007, p. 159.

⁶¹ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 137, il quale rileva che la formulazione originaria del progetto di costituzione, prevedente l'uso della locuzione «la sovranità emana dal popolo», fu scartata poiché «avrebbe potuto indurre nella convinzione che il potere parta dal popolo ma non si fermi in esso, mentre il punto da mettere in rilievo è non

tale orizzonte “plurale” la nozione di Repubblica non indica, dunque, soltanto un (immodificabile) nuovo assetto democratico opposto al precedente ordinamento monarchico-sabaudo ovvero solo il rinnovato tipo di legittimazione della carica del Capo di Stato⁶², ma si dà, anzitutto, come la «costruzione ordinante non solo dell’organizzazione statale, ma della intera comunità politica [...] al fine di giungere ad una forma di partecipazione politica molto più intensa di quanto sia possibile con la rappresentanza»⁶³.

In senso ulteriore e complementare, anche l’uso della locuzione «fondata sul lavoro» di cui all’articolo 1 Cost. e del discendente «principio lavorista» corrobora la perimetrazione di questo nuovo «valore fondamentale» che «in contrapposizione ai criteri propri di altre tipologie di Stato» non si basa «sul posizionamento del cittadino nello Stato secondo il possesso di beni oppure nel riconoscimento di privilegi ad esso connessi o anteriori», ma si fonda sul riconoscimento della «responsabilità del singolo individuo». Segnatamente, quest’ultimo concetto appare da intendersi non secondo l’interpretazione per cui soltanto «i lavoratori possano o debbano godere dei diritti politici», ma nella voluta valorizzazione della correlazione assiologica, anche nel più specifico «campo di applicazione della sfera dei rapporti di diritto pubblico tra il trattamento giuridico, la capacità e il rendimento del lavoro»⁶⁴.

Al netto delle varie ricostruzioni del concetto di «sovranità popolare»⁶⁵, appare così evidente, nella prospettiva simbiotica tra unità

tanto la sovranità originaria quanto la permanenza dell’esercizio di questa nel popolo, come contrassegno essenziale ed ineliminabile del regime democratico che si intendeva instaurare. [...] Con la dichiarazione di appartenenza della sovranità si è voluto fare rientrare il diritto del popolo di partecipare alle supreme decisioni tra i diritti inalienabili di cui è parola nel successivo articolo 2, e assegnare alla forma democratica il carattere di immodificabilità proprio di quei principi fondamentali che, caratterizzando la Costituzione, restano sottratti al potere di revisione».

⁶² Rilievi in parte simili sono rinvenibili nella costruzione teorica di A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l’articolo 139 della Costituzione*, Padova, 1972, p. 71.

⁶³ In questi termini, a proposito della teleologia costituzionale, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, 2015, pp. 30-31.

⁶⁴ I riferimenti sono di C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in ID., *Scritti sulle fonti del diritto*, cit., pp. 26-27. Similmente, C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, pp. 10 ss.

⁶⁵ In argomento, *amplius*, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, pp. 443 ss.

e pluralismo e tra responsabilità ed eguaglianza, come il ri-costruito sistema democratico abbia dovuto mantenere e rinnovare lo strumento della rappresentanza. Difatti, vero che nell'assetto repubblicano la persona è realmente «titolare *pro capite* di una particella di sovranità»⁶⁶, nel transito necessario verso un «assetto pluriclasse»⁶⁷ il ruolo politico del popolo come pluralità eterogenea di persone non può più esaurirsi nella elezione dei suoi rappresentanti, ma necessita di essere innestato in un più ampio e incisivo «circuito d'influenza sulle istituzioni democratiche e sull'esercizio delle funzioni pubbliche»⁶⁸ al fine di incidere sull'indirizzo politico in modo «effettivo» e «continuativo»⁶⁹.

In particolare, orientata secondo le coordinate personaliste disponenti la partecipazione politica nelle proprie molteplici articolazioni come diritto inviolabile della persona e del popolo, il modello democratico-costituzionale vede riconoscere come propri elementi non solo il *locus* della legittimazione delle “plurali” Assemblee rappresentative da parte della porzione di popolo che gode del pieno esercizio di diritti⁷⁰, ma anche una analoga “pluralità” di poteri che accordano, nelle variegate forme poste dalla Carta, alla collettività e al singolo di

⁶⁶ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Torino, 1994, p. 15.

⁶⁷ Secondo la nota definizione M.S. GIANNINI, *Prefazione a G. BURDEAU, Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950, pp. IV ss.

⁶⁸ G. GRASSO, R. MANFRELOTTO, *Poteri e funzioni*, cit., p. 161, che pongono in risalto le conseguenze di questa compenetrazione, registrando che «La sovranità popolare ha condotto all'immissione necessaria degli interessi sociali all'interno delle stesse forme di organizzazione delle funzioni pubbliche per assicurare che il loro esercizio, anche se autoritativo, avvenga in maniera conforme alla cura degli interessi ritenuti meritevoli di tutela, secondo quanto imposto dalle disposizioni costituzionali».

⁶⁹ L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in ID. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, p. 6, la quale, in particolare, rimarca come il popolo debba controllare che «la maggioranza e il governo rispecchino “costantemente” i suoi orientamenti».

⁷⁰ Come rilevato da L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I, pp. 11 ss., p. 19, la rappresentanza si dà come «Il veicolo mediante cui, nell'insopprimibile pluralità e molteplicità del popolo, tutti e ciascuno dei componenti della *Res publica* sono chiamati a concorrere insieme alla realizzazione degli obiettivi normativamente posti in capo alla stessa Repubblica». A fronte della sua necessità, pone attentamente in rilievo anche i limiti immanenti dell'istituto in esame per come disciplinato nell'ordinamento, C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 140, osservando che «L'assetto organizzativo, lungi dall'assicurare al popolo come totalità l'esercizio dei poteri di suprema decisione politica, consente soltanto alcuni interventi suscettibili di influenzarla in modo indiretto e parziale».

operare e di sorvegliare l'attuazione dell'indirizzo politico⁷¹. L'articolazione di tali poteri e le relazioni di cooperazione e separazione tra i relativi organi costituzionali forniscono lo «schema di stabilizzazione» del pluralismo politico e sociale entro l'unico orizzonte possibile della sovranità del popolo, «ricomponendo in tal modo la sua fisiologica frammentarietà»⁷².

All'interno della «forma repubblicana» sanzionata agli artt. 1 e 139 Cost. appare così possibile individuare alcune previsioni “de-limitanti” l'assetto di governo aventi caratteri di necessità e graduata immodificabilità, come la «separazione dei poteri»⁷³, il «pluralismo partitico»⁷⁴, la «promozione delle autonomie locali»⁷⁵, le forme di «partecipazione

⁷¹ Registra tale esplicita volontà di rifuggire la monocratizzazione, L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, pp. 24 ss., dimostrando come, di fianco alla legittimazione del Parlamento come il luogo di manifestazione della sovranità del popolo, siano configurati nella Carta ulteriori poteri non collegati dalla relazione di rappresentanza come l'amministrazione della giustizia «in nome del popolo» da parte di soggetti dotati di provate competenze tecniche, la presenza di una Corte e di un Capo dello Stato che esercitano eterogenee funzioni autonome di controllo sulla conformità delle attività costituzionali. Ulteriormente, come bene evidenziato da C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 349, nel deliberato modello «misto» di democrazia repubblicana, alla elezione dei rappresentanti parlamentari «si associa sia la possibilità per i cittadini di intervenire direttamente attraverso lo strumento referendario, sia la deliberata moltiplicazione dei centri di autorità, anche locali».

⁷² S. PRISCO, *I costituzionalismi antichi e moderni*, in ID., *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, Torino, 2014, pp. 17-18. Sintetizza questa dialettica relazionale in termini puntuali, A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 3, secondo il quale «L'appartenenza della sovranità impone la riconducibilità del potere al popolo secondo il pluralismo delle “forme” e dei suoi contrappesi, a pena di degenerazione assolutistica [...] l'esercizio della sovranità nel pluralismo, tuttavia, non può spingersi all'interversione del titolo di legittimazione, rompendo il vincolo di appartenenza al popolo di ogni sua espressione».

⁷³ Come autorevolmente rilevato da G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1990, p. 711, nell'ordinamento costituzionale in cui sono strutturati una pluralità di centri di potere, il principio *de quo* si caratterizza non per l'imposizione di separazioni irrigidite, ma per l'essere «formula di non-cumulo».

⁷⁴ Rimarca l'essenzialità di tale limite come rigetto del monopartitismo fascista, A. ACQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965, pp. 56 ss.

⁷⁵ Sulla funzione del principio autonomistico, *ex plurimis*, V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, n. 4/1982, p. 497, secondo il quale esso è «limite al potere dello Stato e garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria. Il ruolo garantista delle autonomie sta nella circostanza per cui le organizzazioni si fondano sul suffragio dei cittadini chiamati ad eleggerne le assemblee e, dunque, nella funzione di strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere».

popolare permanente» alle decisioni politiche⁷⁶. Nel legame intrinseco e direzionante del pluralismo e della tutela delle libertà della persona, pur se riconoscibili come prodotti della volontà che ha avuto compimento all'interno e all'esito del «processo costituente»⁷⁷, questi fattori sono da considerarsi i presupposti vincolanti della «cultura del Costituente»⁷⁸ e della convergenza nell'«antifascismo»⁷⁹.

Detto altrimenti, dall'edificazione personalista della forma democratica discende come conseguenza che essa non possa certamente considerarsi un fattore alieno o contingente nella decisione sul «modo in cui le funzioni dello Stato sono distribuite fra i diversi organi costituzionali»⁸⁰ poiché le bisettrici derivanti dall'enunciazione e dalla forza sistemica dei principi fondamentali circoscrivono, almeno in astratto, i confini dell'interrelata forma di governo.

Invero, è in questa intersezione con i rinnovati valori democratici che ha tratto e può comprendersi la scelta della forma di governo parlamentare registrando, come già osservato, che l'adozione di questo modello, nella sua attuale e quasi immutata morfologia normativa, è stata oggetto di un lavoro complesso di intermediazione tra le forze politiche, risultandone la propria concreta elaborazione oggetto di diverse opinioni critiche, espresse durante gli stessi lavori della Costituente, circa l'esistenza di alcune caratteristiche tipologiche affette da plurimi profili di «disfunzionalità» e «arretratezza»⁸¹.

Alla diffusa ricostruzione storica che interpreta la figurazione «debole» dell'opzione parlamentare come una inevitabile conseguenza

⁷⁶ In particolare, autorevole dottrina, *ex multis*, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, III, Milano, 2009, pp. 568 ss., converge nell'individuare nel corpo elettorale un elemento costitutivo non solo della forma di Stato, ma altresì della forma di governo, facendovi rientrare in quest'ultima concettualizzazione sia il sistema elettorale che gli strumenti partecipativi diretti come il referendum.

⁷⁷ C. MORTATI, *La Costituente*, cit., p. 16, secondo cui «Si può comprendere tale processo superando il formalismo e valutando l'ordine legale parte di un più vasto sistema in cui i principi entrano come elementi direttivi, precedenti e trascendenti».

⁷⁸ S. PRISCO, *I limiti culturali del potere costituente*, in ID., *Costituzione*, cit., p. 84.

⁷⁹ Come osservato da C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Roma-Bari, 1974, pp. 422-423, il diniego del fascismo nella strutturazione istituzionale «appare in tutta evidenza nel garantismo costituzionale, espresso nella volontà di prevenire non solo il ripetersi di esperienze totalitarie, ma ogni sopraffazione dei poteri».

⁸⁰ In tal senso, C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, pp. 3 ss.

⁸¹ Per una ricostruzione delle diverse posizioni, *amplius*, A. POGGI, *Le «virtù» del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, 2024, pp. 50 ss.

derivante dal «sospetto» che l'accentuazione dei poteri di indirizzo politico nel Governo mediante l'adozione di un assetto presidenziale o parlamentare sul modello «*Westminster*» avrebbe potuto condurre all'irreversibile egemonia di una forza politica⁸², può essere accostata una diversa interpretazione «positiva» che riconduce la previsione e la configurazione della forma parlamentare ai vincoli (personalisti) che hanno sede nelle previsioni della forma di Stato⁸³.

In particolare, come variamente rilevato, per il suo carattere di elasticità, accentuato nella costruzione delle norme costituzionali di organizzazione, la forma parlamentare si presta(va) meglio allo scopo di favorire lo sviluppo di una condivisa cultura costituzionale in una realtà sociale frammentata, caratterizzata da un inedito regime plurale dei partiti, imponendo a questi “rinnovati” attori e ai nuovi poteri costituzionali un obbligo di cooperare di guisa da sanare, sul piano istituzionale, i conflitti del piano politico⁸⁴.

La formulazione dell'ordine del giorno Perassi lascia trasparire questa volontà di adeguare l'assetto istituzionale alle originarie condizioni sociali secondo gli obiettivi imposti dalla strutturazione democratico-personalista della Repubblica, apparendo come il tentativo di garantire con la previsione degli «idonei dispositivi volti a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo» che l'irrinunciabile centralità del Parlamento in un assetto plurale non divenisse causa di derive assembleariste. L'obiettivo nella normazione della forma di governo parlamentare era, difatti, mantenere la sua indubbia “capacità equili-

⁸² *Ex multis*, G. BOGNETTI, *Per una storia*, cit., pp. 37-38, che rileva come «La forma parlamentare, per il timore trasversale delle forze politiche, ricalcava il modello del parlamentarismo liberale con accentuazione delle strutture ritardanti le possibilità di un utilizzo energico del potere statale come l'attribuzione di potestà legislativa al Governo solo in casi tipici, il bicameralismo simmetrico (a durata differenziata) e la previsione del sistema proporzionale come naturale complemento della Carta».

⁸³ R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, in *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia Repubblicana*, Napoli, 2024, pp. 62 ss.

⁸⁴ Sintetizza bene questa capacità equilibratrice dei rapporti sociali, C. MORTATI, *La Costituente*, cit., pp. 331-332, secondo cui «meglio del presidenzialismo, la forma parlamentare riesce a coordinare l'attività dei vari poteri in quanto fa derivare l'uno dalla volontà degli altri, mantenendo la stretta concordanza del sentire politico e rendendo possibile una più perfetta aderenza con la volontà popolare [...] La forma parlamentare, anche sotto l'influenza di partiti ben organizzati, contribuisce a dare stabilità all'azione di governo, spostando dal chiuso delle Camere a un ambito vasto e in contatto più intimo con il Paese il dibattito delle opinioni sull'indirizzo politico».

bratrice” senza degenerare nella stasi istituzionale, aprendo a rischi di involuzioni autoritarie che le forze politiche volevano rifuggire⁸⁵.

Come ben affermato da autorevole dottrina, la volontà del Costituente si sarebbe inverata in un sistema «che riunisce potere elettorale di investitura e anche potere di ‘indirizzo’ come influenza decisiva sulla formula relativa al vertice del potere esecutivo e sulle linee di fondo del suo programma», apparendo l’assetto sì elastico nella propria attuazione, ma contestualmente irrigidito contro le derive di una democrazia «troppo mediatizzata» in cui il popolo «si limita a distribuire solo le carte del gioco ristretto a un *leader*»⁸⁶.

Sul piano normativo, questo carattere aperto della forma parlamentare innestata in un flessibile sistema «a funzionamento consociativo»⁸⁷ si lascia scorgere nella formulazione scarna delle norme sul Governo⁸⁸ e, sul piano politico, nell’apertura quasi fisiologica alle integrazioni dal parte del sistema partitico, *i.e.* alle relazioni prodotte dalle interazioni di quei soggetti capaci di raccogliere i consensi per rendere operativi gli organi costituzionali e, ai sensi dell’art. 49 Cost., titolari di una funzione sociale di formazione politica della persona volta a favorire la sua partecipazione alla vita democratica⁸⁹.

Le correlazioni tra forma democratica, «struttura del governo in quanto forma»⁹⁰ e sistema partitico sono state oggetto di numerose trattazioni che hanno variamente posto in esame come quest’ultimo costituisca un fattore quantomeno «condizionante» il funzionamen-

⁸⁵ In questi termini, M. VOLPI, *Le riforme e la forma di Governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 2, secondo cui la configurazione della forma parlamentare con i suoi correttivi sistemici «si traduce in limitazioni alla sovranità parlamentare nel quadro di una concezione che propone di realizzare l’equilibrio fra poteri costituzionali».

⁸⁶ L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo*. in *La questione morale come riconciliazione cittadini-istituzioni*, Roma, 1988, pp. 47-48.

⁸⁷ Riprendendo le diffuse categorie di A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988 (1977), pp. 27 ss., tale modello sarebbe di «tipo non-maggioritario».

⁸⁸ Come rilevato da L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, n. 4/1951, p. 59, la formulazione degli artt. 94 e 95 Cost. come strumenti di razionalizzazione esplicitano «il tentativo di conferire maggiore stabilità al Governo e l’attribuzione al Presidente del Consiglio della supremazia giuridica sui colleghi di Gabinetto. Essa, però, si giustifica al fine di consentire lo svolgimento di un indirizzo unitario che affronti i problemi secondo le direttive codificate nella Parte I».

⁸⁹ Su questa determinante funzione dei partiti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell’Ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1/1950.

⁹⁰ Secondo l’efficace locuzione adoperata da M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 24.

to dell'assetto parlamentare⁹¹, apparendo condivisibile l'affermazione secondo cui la «scarsa operatività» della capacità di razionalizzazione delle norme costituzionali, nonostante la loro elasticità, sia primariamente addebitabile alla struttura partitica⁹².

Se nella prima lunga fase della storia istituzionale della Repubblica, vista la vigenza della «*conventio ad excludendum*», l'assetto partitico determinava l'impossibilità di convergere verso un assetto parlamentare d'alternanza e la materiale disapplicazione anche del modello consociativo⁹³, il successivo ingresso di eterogenei attori politici non ha condotto alla stabilizzazione del sistema istituzionale, ma all'uso della legislazione elettorale e costituzionale per rafforzare «rendite di posizione» recando effetti disfunzionali⁹⁴. Difatti, in luogo di più necessarie azioni di sua riforma interna, un sistema partitico ormai “stabilmente instabile” manifesta la palese tendenza sclerotizzata a rinvenire nella stessa Costituzione le cause per la frequenza delle crisi di governo e dell'impossibilità di dar vita a Esecutivi forti in quanto stabili⁹⁵.

4. Il D.D.L. Cost. A.S. n. 935

Il comunicato del 15 novembre 2023, in accompagnamento al di-

⁹¹ In tal senso, *ex multis*, G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, 2012, pp. 20 ss. Convergono su tale punto, salvo variazioni lessicali, L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., pp. 631 ss. e M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., pp. 556 ss.

⁹² In questi termini, C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, n. 10/1973, p. 2, ripresi, *ex plurimis*, da S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 6, il quale osserva come «i partiti, con successo, si sono sostituiti alla sovranità di un Parlamento detronizzato, ridotto a notaio di decisioni adottate in sedi esterne [...] la crisi istituzionale non riguarda la forma di governo, ma il complessivo modello di democrazia a cui concorrono i meccanismi elettorali, il sistema dei partiti, le culture, le forme di partecipazione politica dei cittadini».

⁹³ Come ben rilevato da S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, p. 300, favorendo una certa tenuta del sistema democratico a discapito della stabilità dei Governi, in tale fase «sono maturate, con l'esclusione del partito comunista dall'area di governo, numerose convenzioni in riferimento alla composizione degli Esecutivi, e tutte manifestano la prevalenza dei partiti nelle dinamiche della forma di governo rispetto agli organi costituzionali».

⁹⁴ M. CALISE, *Il destino dei partiti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, p. 102.

⁹⁵ A. APOSTOLI, *Scegliere il capo: tra attese messianiche e delusioni democratiche*, in G. AZZARITI e M. DELLA MORTE (a cura di), *Il Führerprinzip*, Napoli, 2024, p. 48.

segno di legge cost. A.S. n. 935, impianta e contestualizza in termini espliciti l'ultima proposta di riforma nella richiamata narrazione "mitologica" sull'asserita esistenza di disfunzionalità endemiche della vigente struttura di governo⁹⁶. Diversamente dalle più recenti esperienze che hanno visto il fallimento dei progetti di revisione «organica»⁹⁷, lo strumento che la maggioranza propone di impiegare è la riscrittura puntuale e «minimale» del Testo fondamentale, operata, come affermato, «in continuità con la tradizione costituzionale».

Tuttavia, come può evincersi da una lettura analitica delle disposizioni oggetto di eventuale riscrittura, sembra *ictu oculi* chiaro che la ridenominata «riforma sul premierato»⁹⁸ sia dotata, in realtà, di una concreta capacità di incisione sistemica più profonda di quanto sostenuto dai suoi proponenti, innervandosi – al netto di alcune modifiche non essenziali⁹⁹ – su tutti i perni fondanti la vigente forma di governo. Essa, difatti, investe l'intero assetto multilivello delle norme costituzionali e rango primario che hanno tratto e dato genesi all'elastica morfologia dell'assetto parlamentare, corroborando il rischio, deliberatamente rifuggito dal Costituente, di concentrare il potere nelle mani del riconfigurato vertice del Governo senza adeguati contrappesi.

In primo luogo, operando un'estesa riscrittura degli enunciati te-

⁹⁶ Sul punto, A. RUGGERI, *Riforme costituzionali: quali e perché?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023, p. 109, secondo cui la «distinzione tra revisioni in senso stretto e le riforme organiche mantiene un proprio significato di rilievo, laddove il secondo lemma sia riservato ad innovazioni di carattere strutturale, attinenti al rifacimento dell'impianto della legge fondamentale e, dunque, delle regole del gioco politico».

⁹⁷ Le dichiarazioni del *comunicato* confermano questa impostazione di metodo, avendo la riforma come proprio obiettivo «Offrire soluzione a conclamate e risentite problematiche della forma di governo, l'instabilità degli Esecutivi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze [...] mirando a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella libera determinazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la stabilizzazione della sua carica, per dare continuità al mandato democratico».

⁹⁸ Pur non essendoci un riferimento nella formulazione del d.d.l., la locuzione «premier(ato)» ha conosciuto un ampio uso nel dibattito politico e nelle numerose notazioni della dottrina. In senso contrario al suo utilizzo concettuale, F. PASTORE, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel DDL cost., A.S. n. 935 della XIX legislatura*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2/2023, p. XL.

⁹⁹ Tra queste proposte rientrano l'abolizione della figura dei Senatori a vita di nomina presidenziale, l'eliminazione del (desueto) potere di scioglimento parziale, la modificazione della disciplina del semestre bianco nonché il mantenimento della maggioranza qualificata fino al sesto scrutinio per l'elezione del Capo dello Stato.

stuali di cui all'articolo 92 Cost., l'articolo 5 del d.d.l. A.S. n. 935 introduce come prima forma di rinnovazione dell'assetto parlamentare «l'elezione del Presidente del Consiglio a suffragio diretto e universale» stabilendovi, al contempo, che questo inedito momento elettivo del vertice monocratico del Governo debba aver luogo «contestualmente» all'elezione di entrambe le Camere.

L'articolo in parola dispone, inoltre, che dalla scelta diretta e immediata da parte del corpo elettorale della figura soggettiva dell'organo posto a capo dell'Esecutivo discenda l'importante variazione della disciplina relativa alla formazione e legittimazione delle sue diverse componenti, sancendo che «Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio l'incarico di formare il Governo, nomina e revoca su sua proposta, i ministri».

Ulteriormente, disattendendo una diffusa convenzione, risalente già alla stessa Costituente¹⁰⁰, l'art. 5 propone l'immissione nel Testo fondamentale di alcuni elementi essenziali del sistema da utilizzare nell'inedita elezione simultanea dei menzionati organi, dotati della medesima legittimazione. Segnatamente, la disposizione *de qua*, attraverso l'inserimento di un nuovo comma all'enunciato testuale dell'articolo 92 Cost., stabilisce che

La legge [ordinaria] disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna Camera alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche. Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera in cui ha presentato la sua candidatura¹⁰¹.

¹⁰⁰ Deve osservarsi, come rilevato *ex multis* da M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, pp. 19 ss., che la stesura del Testo costituzionale è caratterizzata per la voluta omissione al proprio interno di disposizioni espresse regolative del sistema elettorale, derivandone una discrezionalità politica nella sua scelta e costruzione in concreto. Tuttavia, come ben messo in luce, a titolo rappresentativo, da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 873 ss., questo silenzio non sarebbe espressione di neutralità, ma andrebbe interpretato alla luce della configurazione sistemica della forma parlamentare, discendone una chiara preferenza e quasi obbligatorietà verso un sistema di tipo proporzionale al fine di tutelare la centralità del pluralismo politico nel Parlamento.

¹⁰¹ Questa parte dell'articolo è stata oggetto di un'importante riscrittura a opera della 1° Commissione Affari costituzionali del Senato che ne ha ridotto l'originaria formulazione, volta essa a innestare un sistema a chiara componente maggioritaria. Invero, inizialmente l'art. 5 disponeva che «La legge disciplina il sistema elettorale

In secondo luogo, mantenendo invariata la formulazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 94 Cost. e riscrivendo il testo del relativo comma 3, l'art. 7 del d.d.l. A.S. n. 935 profila un'opera di notevole ricalibratura delle disposizioni disciplinanti il rapporto fiduciario tra le singole Assemblee rappresentative e il Governo, guidato e "impersonificato" dal Presidente del Consiglio eletto.

Segnatamente, l'articolo in esame, mantenendo l'obbligo per il Governo di ottenere la fiducia di entrambe Camere mediante «mozione», introduce già in tale fase uno strumento di razionalizzazione, stabilendo che, in caso di fallita approvazione della mozione al suo "primo" Esecutivo, al Presidente del Consiglio eletto deve essere «rinnovato l'incarico di formare il Governo» affinché possa ripresentarsi alle Camere nei riguardi delle quali, nell'ipotesi di un secondo diniego, il Capo dello Stato «procede allo scioglimento».

Infine, l'art. 7 immette nel testo dell'art. 94 Cost. una particolareggiata e inedita disciplina normativa delle crisi di governo, tipizzando le varie ipotesi di «cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto» e gli effetti che possono realizzarsi nell'ampia casistica delle perturbazioni del rapporto di fiducia tra Governo e Camere, inverabili dopo il suo perfezionamento.

In particolare, la disposizione dispone che

[1] In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere [2] Negli altri casi di dimissioni, il Presidente eletto, previa informativa parlamentare ed entro sette giorni, ha la facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica che lo dispone [3] Qualora egli non eserciti tale facoltà, il Capo dello Stato conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio [4] Nei casi di morte, impedimento [...] il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio¹⁰².

delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55% dei seggi in ciascuna delle Camere, alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio».

¹⁰² Anche per l'art. 7 deve rilevarsi una vasta opera di riscrittura attraverso cui è stata con maggior evidenza rafforzata la figura del Presidente del Consiglio. Difatti,

Da questa sintetica descrizione delle colonne portanti della proposta di revisione appare evidente come l'opera di riforma recata dal d.d.l. A.S. n. 935 sia connotata dalla ripresa della formula «neo-parlamentare»¹⁰³. L'elezione diretta del vertice del Governo e la rimodulazione del rapporto fiduciario con le Camere secondo il principio direttivo del «*simul stabunt simul cadent*» configurano, difatti, una nuova matrice per il sistema parlamentare che pare riprodurre, in parte, il modello del «*Gouvernement du legislature*»¹⁰⁴.

La scelta di tali elementi, per un verso, comporta l'allontanamento per il novato assetto di governo dall'attuale panoplia dei regimi parlamentari¹⁰⁵, dall'altro, avvicina la costruzione dell'inedito «premierato all'italiana» alla breve esperienza istituzionale di Israele nel periodo 1996-2001¹⁰⁶ nonché alla vigente organizzazione di Regioni e Comuni¹⁰⁷. Tuttavia, le analogie con i menzionati assetti sembrano limitate al solo piano astratto del modellismo poiché l'innesto della formula

nell'originaria enunciazione, la ridenominata “norma anti-ribaltone” dotava il Capo dello Stato del potere, esercitabile *una tantum* in caso di (generale) cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio, di conferire l'incarico di formare il Governo o al Presidente dimissionario oppure «ad un altro parlamentare, purché candidato in collegamento al Presidente eletto per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo ha ottenuto la fiducia». Con tali più recenti previsioni appaiono superati i dubbi della dottrina sul rafforzamento solo parziale del premier, come rilevato da M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 2/2023, p. XXV.

¹⁰³ In tale direzione interpretativa, riportata in numerose annotazioni, *ex multis*, M. BELLETTI, *Il simul simul “temperato”, ovvero la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2024 pp. 11 ss.

¹⁰⁴ Sulla strutturazione di questo assetto ri-costruito da Duverger, *amplius*, S. CECCANTI, *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, vol. I, Milano, 1998, pp. 183 ss. Può osservarsi al riguardo come il richiamato regime abbia tratto origine dal postulato secondo cui, in un sistema parlamentare caratterizzato dalla frammentazione dell'assetto partitico, come nel caso della IV Repubblica Francese, l'elezione diretta del Primo Ministro – figura diversa dal Capo dello Stato – insieme a quella contestuale del Parlamento, avrebbe condotto alla riproduzione artificiale della stabilità governativa del «modello *Westminster*».

¹⁰⁵ In direzione dubitativa sulla classificabilità dell'assetto in esame nei sistemi parlamentari, M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *DPCE*, n. 1/2015, p. 154, che rileva negli sviluppi teorici e pratici di tale regime l'esistenza di una vistosa «forzatura verso il modello presidenzialistico».

¹⁰⁶ Sull'applicazione della formula neoparlamentare in Israele – dissimile nelle modalità imposte dal d.d.l. A.S. n. 935 – J.O. FROSINI, *Il sistema “primo-ministeriale”: una quinta forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2010, pp. 304 ss.

¹⁰⁷ L. PRIMICERIO, *la forma di governo semiparlamentare*, Torino, 2007, pp. 90 ss.

neoparlamentare, a fronte di palesi differenze qualitative e quantitative nelle variabili del funzionamento della forma di governo statale, declina un nuovo ordine in cui sembra offrirsi cittadinanza a una concreta e reale «egemonia»¹⁰⁸ del premier sugli organi costituzionali.

In primo luogo, in una dimensione sistemica appare subito evidente che la formula neoparlamentare, per come declinata nel d.d.l. A.S. n. 935, riduca oltremodo le funzioni del Presidente della Repubblica. Difatti, nonostante la riscrittura dell'art. 89 Cost. e l'introduzione di nuove fattispecie per le quali non è più richiesta la controfirma ministeriale, nella prospettata economia istituzionale il ruolo del Capo dello Stato risulta limitarsi a meri compiti di registrazione della volontà politica espressa dal premier eletto piuttosto che all'esercizio di «funzioni di garanzia»¹⁰⁹ sul funzionamento del sistema¹¹⁰.

Anzitutto, la mantenuta titolarità del potere di nomina del Presidente del Consiglio appare più formale che sostanziale poiché, come prescritto, il Capo dello Stato dovrebbe affidare *ipso facto* al premier eletto l'incarico di formare il Governo, rendendo inoperativa la prassi delle consultazioni e apparendo la successiva sua nomina – benché non oggetto di controfirma – un atto di dovuto recepimento della volontà sovrana del popolo, incanalata nella figura stessa del soggetto eletto, potendo figurare un eventuale rifiuto della nomina anche come atto foriero di responsabilità del Presidente¹¹¹.

Anche per le fattispecie di nomina e di revoca dei ministri può rinvenirsi una analoga contrazione dei poteri presidenziali in ragione dello *status* del premier quale soggetto popolarmente legittimato a formare e condurre il Governo, risultando questi atti mere ratifiche formali. Esclusa testualmente l'ipotesi di un autonomo atto di revoca, potrebbe

¹⁰⁸ Sulla concettualizzazione della egemonia come categoria politica e giuridica, R. MANFRELOTTI, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, 2019, p. 27, secondo cui «Essa designa la capacità direttiva di un ordinamento [come un organo costituzionale] sull'altro, purché entrambi conservino la propria capacità di auto-determinazione e rivestano la qualità di autonomi centri di determinazione, senza che l'ordinamento sottoposto si annichilisca fino a risolversi nell'istituzione guida».

¹⁰⁹ Sulla differenza di tono delle funzioni menzionate, *amplius*, S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1995, pp. 85 ss.

¹¹⁰ A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare forma di governo e irrazionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 2/2023, p. III.

¹¹¹ Anche la tesi dottrinarica che nega, *ex multis*, L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1993, pp. 387 ss., il potere di rifiutare una nomina postula la legittimità del diniego in caso di proposta di un soggetto privo dei requisiti per ricoprire l'ufficio.

mantenere una residuale legittimità solo il diniego di procedere alla revoca (o nomina) nell'ipotesi in cui la sua firma possa dar luogo a responsabilità penale del Capo dello Stato.

Infine, significativamente ridotte se non proprio elise appaiono le facoltà di impulso, anche creative, che il Presidente ha assunto nella gestione delle crisi di governo. Invero, sulla scorta degli automatismi della clausola «*simul simul*» lo scioglimento si configura come effetto automatico che il costruito sistema, rifiutando la possibilità di una «tutela presidenziale»¹¹², impone al Capo dello Stato, ripristinando il campo per una sua attività di co-indirizzo solo in ipotesi di mancata richiesta di scioglimento da parte del premier, con definitiva estinzione della facoltà di dar vita a «Governi del Presidente».

In secondo luogo, a fronte della “sola” introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio e del suo potere di proporre e ottenere la revoca dei suoi ministri, può osservarsi un’implicita, ma rilevante trasformazione dell’Esecutivo che vede plasmato nel vertice eletto un «autonomo centro di potere»¹¹³ in un sistema costituzionale a chiara «multipolarità diseguale»¹¹⁴. Difatti, pur in assenza di una più ampia riscrittura dell’articolo 95 Cost., in ragione dell’investitura diretta e del rapporto di immediatezza soggettiva con l’indirizzo politico, il premier riceve facoltà tali per cui egli, figurandosi come il «*primus super pares*», non solo può liberamente decidere i membri della compagine di Governo, ma può anche discrezionalmente estrometterli, assumendo così i ministri la fisionomia di collaboratori sostituibili.

Dalla restrizione dell’autonomia del singolo ministro come conseguenza dell’implicita verticalizzazione strutturale discende, inoltre, la ridefinizione in senso «presidenziale» della direzione nell’attività esecutiva¹¹⁵, effetto e causa altresì di una riduzione fisiologica del ruolo

¹¹² In questi termini circa i poteri «a fisarmonica» del Capo dello Stato, E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, pp. 98 ss.

¹¹³ Su tale caratterizzazione del premier che la riforma sembra rafforzare, P. CIARLO, *Articolo 95*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 1994, pp. 197 ss.

¹¹⁴ Espressione di L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988.

¹¹⁵ L’indeterminatezza di un modello stabilito di Esecutivo – scelta questa, come posto in rilievo da L. ELIA, *Il Primo Ministro nel diritto comparato*, in *Nov. Dig. It.*, Vol. XIII, Torino, 1966 cit., pp. 860-861, attribuibile alla volontà del Costituente che ha preferito un assetto elastico per adeguarsi ai contesti politici – ha dato origine a ricostruzioni che hanno valorizzato o la preminenza dell’assetto monocratico o la prevalenza del principio di collegialità, posizioni rispettivamente assunte da C. MORTATI,

del Consiglio dei ministri. Le inedite prerogative “forti” – revoca e richiesta di scioglimento – per come costruite nel testo della proposta, difatti, risultano esercitabili *uti singuli* da parte del premier, senza la necessità di discussione all’interno dell’organo collegiale, privo di facoltà di controllo o veto, risultando perciò soggetto alla permanente pressione che il Presidente eletto può esercitare, in autonomia, in merito alla durata del Governo o alla propria composizione, tale da inibire presumibilmente la formazione di indirizzi opposti alla sua volontà¹¹⁶.

In ultimo luogo, l’egemonia del premier trova come visibile convenuto il rapporto di fiducia con le Camere, potendosi assistere ad un rovesciamento degli attuali posizionamenti costituzionali. Sebbene il d.d.l. A.S. n. 935 ponga ancora in essere, attraverso il vincolo della mozione di fiducia, l’immagine del Governo come «emanazione permanente dei collegi titolari del potere legislativo»¹¹⁷, il sistema elettorale prescelto per l’elezione contestuale e la rigida operatività del principio «*simul simul*» contrassegnano la figurazione del Presidente del Consiglio come il vero *dominus* della relazione fiduciaria. Rimandando a breve più approfondite osservazioni sull’incidenza radicale del sistema elettorale come chiave di volta della riforma, può già evincersi che la previsione di un inedito premio di maggioranza collegato all’elezione del premier funge da essenziale elemento di blindatura della sua posizione parlamentare, compattando una maggioranza a lui presuntivamente fedele.

In senso complementare agli effetti di tale strumento, la previsione dei casi di automatico scioglimento anticipato delle Camere come conseguenza delle perturbazioni del rapporto fiduciario conduce ad uno stato di perenne minaccia politica sui gruppi parlamentari¹¹⁸. Anzitutto-

Istituzioni, cit., pp. 550 ss. e G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, pp. 150 ss. Come posto in luce da F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in *Rassegna Astrid*, n. 9/2019, pp. 4-5, un modello a conduzione esclusivamente presidenziale risulta in contrasto con la struttura dei principi della «autonomia dei ministri» e della attività di «direzione, ma non di determinazione dell’indirizzo politico-governativo parte del Presidente del Consiglio».

¹¹⁶ Come rilevato da R. IANNAcone, *La revoca e la sfiducia dei ministri alla luce del possibile “premierato”*, in *federalismi.it*, n. 25/2024, p. 190, con la previsione della revoca vedrebbe perdere di utilità e di significato costituzionale l’uso della sfiducia individuale come strumento di controllo parlamentare sull’autonomia del ministro.

¹¹⁷ Il noto riferimento è di L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 642.

¹¹⁸ In senso critico sul punto, F. BASSANINI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale e la scelta della forma di governo* in *Rassegna Astrid*, n. 9/2023, pp. 12-13.

to, in piena autonomia decisionale, il Presidente eletto può decretare l'epilogo della Legislatura con la presentazione delle dimissioni, assumendo questa facoltà la forma di una condizione meramente potestativa contro cui le Assemblee rappresentative – al pari del Presidente della Repubblica – non possiedono alcun mezzo di resistenza, determinando per il singolo parlamentare la pressione politica di seguire l'indirizzo del premier o eventualmente di cessare dalla carica.

A tale strumento di razionalizzazione si accompagnano poi i menzionati casi di scioglimento *ipso facto* delle Camere, non solo nelle fattispecie tipiche di revoca o di mancata iniziale dazione della fiducia – circostanze alquanto rare già nel vigente assetto – ma anche nell'ipotesi di mancata approvazione della questione di fiducia. Invero, *rebus sic stantibus*, provocando l'obbligo di dimissioni dell'intero Governo, tale congiuntura rappresenta un motivo di attivazione nell'*an* della facoltà del premier di portare allo scioglimento anticipato, manifestandosi come strumento di controllo sulla maggioranza e riportando conseguenze anche sulla produzione normativa, corroborando l'immagine del Presidente del Consiglio come nuovo «signore delle fonti»¹¹⁹.

In particolare, in un sistema che da tempo conosce la «marginalizzazione del ruolo del Parlamento» in favore del Governo¹²⁰, anche in circostanze non connotate dalla «straordinarietà»¹²¹, l'egemonia politica del premier appare come la chiave di volta di un accrescimento sistemico a suo favore del potere di decidere e pesare sull'esercizio delle eterogenee funzioni normative.

Anzitutto, rilevata la possibile riduzione del ruolo figurativo e decisivo del Consiglio dei ministri, il premier assumerebbe la titolarità materiale sia nell'utilizzo dei poteri legislativi tipici dell'Esecutivo¹²², sia nell'uso di quelle rafforzate facoltà che il Governo già adopera al

¹¹⁹ L'emblematica espressione concettuale è ripresa da M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZANELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e Giudici*, Torino, 2010, p. XII.

¹²⁰ A titolo esemplificativo, P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2010, p. 8, che osserva come tale fenomeno interessi «I luoghi del procedimento legislativo nella loro fondamentale funzione di confronto e di mediazione politica, apparendo sempre più difficile, ma sempre irrinunciabile».

¹²¹ In tal senso, *ex plurimis*, E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020, pp. 726 ss.

¹²² Per un bilancio sull'(ab)uso degli atti con forza di legge emanati dal Governo, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*. Bologna, 2023.

fine di condurre l'attività del Parlamento¹²³. La locupletazione funzionale è esemplificata dal richiamato impiego della questione di fiducia come rinvigorito strumento di pressione politica, potendo il Presidente del Consiglio disciplinare in senso rafforzato i contenuti e le tempistiche della funzione legislativa, determinando un ulteriore *vulnus*, in assenza di limitazioni, per le prerogative parlamentari.

Di fianco a questa traslazione "verticale" della potestà normativa, infine, pare discendere un presumibile rafforzamento, sia in termini qualitativi che quantitativi, degli eterogenei atti adottabili *iure proprio* dal Presidente del Consiglio che già registrano un «patologico» spazio nel sistema delle fonti¹²⁴. La legittimazione diretta del premier risulta, difatti, capace di imprimere anche ad atti formalmente non normativi, come i noti D.P.C.M., un carattere di «politicità» tale che essi potrebbero, in talune circostanze, figurare anche tra i casi di esclusione del sindacato di legittimità del G.A. secondo la lettera dell'art. 7 del d.lgs. n. 104/2010 e, sotto un ulteriore aspetto, condurre alla operatività di quelle peculiari garanzie di insindacabilità che connotano le Camere nell'esercizio delle proprie funzioni di auto-organizzazione.

5. L'ambigua morfologia del «premierato elettivo»

Come condivisibilmente affermato e come può evincersi dall'analisi che è stata offerta, la *ratio* teleologica del d.d.l. cost. A.S. n. 935 si denota per una prospettiva più ampia di un mero puntellamento dell'assetto parlamentare, avendo a oggetto una revisione integrale della forma di governo che, a sua volta, potrebbe altresì determinare il «mutamento del tipo di ordinamento rappresentativo»¹²⁵. Circa questa presumibile capacità incisiva si riscontra nella dottrina una discordanza sull'ammissibilità di una simile operazione di chirurgia costituzionale che, a partire da quella di governo, produrrebbe un impatto profondo altresì

¹²³ Sulle modalità di esercizio di queste facoltà, *amplius*, M. OLIVETTI, *Il Governo in Parlamento*, in V. ATRIPALDI e R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1998, pp. 266 ss.

¹²⁴ E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti, del nostro "sistema" delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2010, pp. 1 ss.

¹²⁵ In questi termini, G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 1/2024, p. 277.

sulla forma di Stato e che, a parere di chi scrive, manifesta l'effettiva potenzialità di mutarne la declinazione personalista¹²⁶.

Rispetto a quest'ultima affermazione, sintetizzando quanto osservato in precedenza, è d'uopo rilevare che, pur non condividendo la posizione di chi nega *tout court* la modificabilità della forma parlamentare¹²⁷, nemmeno si ritiene sostenibile l'opposta tesi sulla neutralità assiologica delle norme sui poteri, fatti salvi i supposti indefettibili della forma di Stato liberale. Invero, nell'acquisire i principi democratici che il costituzionalismo moderno ha ri-conosciuto¹²⁸, il Costituente ha sigillato tali assiomi sul presupposto che «la democrazia deve intendersi non solo come un ideale, ma come il 'luogo' di maturazione della personalità dei componenti la comunità statale che in sua assenza non potrebbero vedere minimamente appagata la loro dignità»¹²⁹.

Segnatamente, la conformità al principio personalista nell'uso del potere di revisione per innovare l'assetto organizzativo non può valutarsi mediante sillogismi sulla sussumibilità in astratto dell'edificanda forma di governo ai principi che caratterizzano l'idealtipo democratico-costituzionale, essendo necessario un giudizio analitico di relazione con gli inviolabili diritti politici della persona nell'associata imprescindibile dimensione plurale nel popolo. Essa, invero, deve sostanziarsi nell'effettiva partecipazione del popolo alle decisioni politiche supreme, nella loro riferibilità al popolo sovrano e nella loro conseguente controllabilità, caratteristiche che scorporano la necessità ontologica

¹²⁶ Manifestano una eterogenea accettazione dei principali elementi di riforma di cui al d.d.l. A.S. n. 935, i contributi pubblicati di recente in G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA e F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Torino, 2023. Di converso, compendia le diverse posizioni critiche rispetto all'indirizzo della revisione il *paper* scritto a più mani, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, in *Astrid*, n. 94/2023, pp. 1 ss.

¹²⁷ In tal senso, *ex plurimis*, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 888 ss., secondo cui «La forma di governo parlamentare è connaturata con la Costituzione».

¹²⁸ Sulla genesi evolutiva di questi principi essenziali per il funzionamento delle democrazie contemporanee, come la separazione dei poteri, *amplius*, M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009.

¹²⁹ A. RUGGERI, *il principio personalista*, cit., p. 24, il quale sottolinea che «Non v'è né può esservi partecipazione alla cosa pubblica di individui e gruppi – nel che si concreta la democrazia come 'valore' – che non debba di necessità passare dal pieno rispetto della persona e, prima ancora, dalla predisposizione di quelle condizioni idonee all'affermazione della personalità della persona. Il principio democratico e il principio personalista sono una sola cosa, *simul stabunt vel simul cadent*».

che una forma di governo personalista debba avere la capacità di equilibrare e innestare il pluralismo in una struttura istituzionale plurale¹³⁰.

Deve osservarsi al riguardo come, pur vero che in uno scenario sociale plurale la capacità equilibratrice della forma di governo non può dipendere solo dal contenuto delle disposizioni normative – esistendo fattori endogeni che ne condizionano l'esecuzione – gli inviolabili principi assiologici e quelle «strutture ad essi ricollegate dal rapporto di strumentalità»¹³¹ mantengono comunque un ruolo essenziale nel definire le coordinate costituzionali della formula di equilibrio che può mutare al legittimo variare delle regole e della regolarità. Difatti, a essere coperta dalla garanzia di cui all'art. 139 Cost. non è l'assetto parlamentare in sé – benché questo sistema presenti una maggior capacità di equilibrare i rapporti istituzionali – o la sua disciplina normativa già variamente disattesa, ma la necessità che il funzionamento della forma di governo, al fine di valorizzare la reale partecipazione politica, sia regolato da una formula che garantisca sempre l'equilibrio nel pluralismo dei poteri, rifiutando sistemi autoritari o modelli eccessivamente disaggregati¹³².

A parere di chi scrive, il minimalismo dichiarato dai sostenitori del d.d.l. A.S. n. 935, sostanziato in incisioni testuali solo in apparenza puntuali, offre la riprova della mancata tenuta in considerazione della mutualità sistemico-funzionale tra i principi, i diritti politici e l'assetto di governo, sostanziandosi questa palesata omissione in un errore di metodo che inficia la validità del recente tentativo di riforma cripto-or-

¹³⁰ Come affermato da A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta online*, n. 2/2019, pp. 366-367, il principio personalista non è un mero elemento morale, ma un vincolo giuridico che richiede di «prendere sul serio, nella sua varietà e complessità, la natura umana [...] Perciò questo pluralismo, per come riconosciuto e garantito in molteplici disposizioni costituzionali, così come anche l'organizzazione istituzionale che riflette la stessa ispirazione, rifugge ogni tipo di declinazione in senso monista, orientata da un unico principio di legittimazione».

¹³¹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1984, p. 323.

¹³² Offre una magistrale definizione di equilibrio costituzionale, R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo*, cit., p. 78, secondo cui tale nozione indica «la situazione per cui nessun organo o potere costituzionale, che rappresenti un fattore costitutivo o un elemento determinante di condizionamento della forma di governo, esercita le proprie attribuzioni impedendo l'esplicazione delle attribuzioni di altri organi ovvero creando le condizioni perché altri poteri costituzionali vedano significativamente comprese le proprie attribuzioni, ovvero, ancora, che possa rivendicare una legittimazione separata – non soltanto distinta – e 'pre-potente'».

ganica che coinvolge tutto il sistema su cui si regge il conformarsi in concreto della Repubblica. Difatti, operando sul rilievo della differenziazione tra «costituzione dei diritti» e «costituzione dei poteri»¹³³ e dando attuazione alla tesi della necessità della riconfigurazione dell'assetto parlamentare come strumento *in re ipsa* atto al miglioramento dello stato di salute della democrazia, la proposta di riforma descrive un fine diverso dal mero adeguamento istituzionale, manifestandosi come un nuovo tentativo politico di dare genesi a un «più efficiente potere governante»¹³⁴.

L'elemento congiunturale tra l'apparenza di una riforma minimalista e il mutamento più radicale del regime democratico è da rinvenirsi nel sistema prescelto per l'inedita elezione contestuale del Parlamento e del Presidente del Consiglio per la quale, come in precedenza registrato, è prescritto l'uso di un premio volto a sovra-rappresentare le liste collegate a quest'ultimo. La costituzionalizzazione di un siffatto elemento dispone l'introduzione di un atipico sistema elettorale «iper-maggioritario»¹³⁵ che determina, altresì, la revisione implicita del funzionamento elastico delle regole aventi ad oggetto le relazioni costituzionali tra popolo, Assemblee rappresentative e Governo.

In particolare deve osservarsi che, mentre nelle precedenti esperienze istituzionali contraddistinte dalla previsione di un premio questo strumento aveva come effetto la sovra-rappresentazione della più rilevante delle forze di minoranza – legittimando tale effetto distorsivo la volontà di garantire, quantomeno in astratto, un maggior livello di stabilità al Governo sostenuto da questa maggioranza artificiale¹³⁶ – nell'architettura tratteggiata nel d.d.l. A.S. n. 935 l'alterazione tra il risultato concretamente conseguito dalle liste collegate al premier e la sovra-numerazione dei seggi ad esse attribuiti trova la sua unica *condicio sine qua non* nella vittoria elettorale del primo.

La previsione del premio presenta, dunque, una capacità distor-

¹³³ Il noto riferimento terminologico è ripreso da M. LUCIANI, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri»*, II, Padova, 1985, pp. 497 ss.

¹³⁴ Secondo l'espressione di G. BOGNETTI, *Per una storia autentica*, cit., p. 52.

¹³⁵ In questo condivisibile senso, *amplius*, F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, n. 2/2023, p. LXXXIX.

¹³⁶ Sull'ambiguo funzionamento del premio a «jackpot system» come strumento alterante la composizione del Parlamento, *ex plurimis*, A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017, pp. 45 ss.

siva più radicale del sistema elettorale dalla quale consegue la fisiologica riduzione dell'unitario momento d'espressione della volontà del popolo in una forma di competizione individuale tra i vari candidati alla Presidenza del Consiglio al cui esito è subordinata una composizione alterata delle Assemblee. Sulla scorta di tale rilievo può evincersi il pleonaso della elisione dal testo della proposta di revisione del riferimento al principio di «governabilità» poiché è l'elezione del premier la prima "causa efficiente" della composizione delle Camere, elemento che, connotato da un'anomala forza assiologica, s'impone sul principio – richiamato nell'attuale testo – della «rappresentatività» del Parlamento¹³⁷. Risulta pertanto palese come il revisore abbia, in realtà, dato cittadinanza costituzionale ad un originale e inedito principio organizzativo il cui contenuto normativo è dato dalla garanzia della stabilità parlamentare del Presidente del Consiglio con la previa blindatura della sua maggioranza.

Nell'innovata gerarchia dei principi costituzionali il nuovo valore della preventiva stabilizzazione del vertice dell'Esecutivo sul piano dei rapporti politici assume un peso che si lascia apprezzare nella sua "tirannia" quanto più i numeri della maggioranza parlamentare "artificialmente" creata per il funzionamento del premio siano distanti dalla soglia di voti che i candidati e le liste ricollegati alla figura del Presidente del Consiglio eletto avrebbero dovuto conseguire per ottenere "naturalmente" la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere¹³⁸. Risulta pertanto palese la mutazione della *ratio* del premio, non più data dall'impedire un'eccessiva frammentazione dei gruppi politici in Parlamento – con la valutazione "interna" della loro consistenza – ma, in via principale, volta alla costruzione normativa delle condizioni che dovrebbero favorire la fedeltà – fine quest'ultimo che, in verità, non

¹³⁷ Rileva la necessità del trascinamento, T.E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *federalismi.it*, n. 10/2024, pp. 2-3, il quale ritiene essere un'assurdità istituzionale uno scenario in cui al premier eletto «si contrapponga un Parlamento non composto maggioritariamente da parlamentari della sua lista o coalizione».

¹³⁸ La circostanza per cui, mediante la fusione in una sola espressione di voto, il legislatore può imporre che le liste del premier siano *a priori* la 'maggior minoranza' alle Camere non offre una vera attenuazione dell'effetto sistemico-distorsivo recato dalla costituzionalizzazione del premio, ma solo un occultamento della reale forza della governabilità. Invero, l'imposizione di una unica scheda per l'espressione di voto non potrà eliminare l'eventualità che il cartello elettorale del premier, benché divenuto maggioranza relativa, possa comunque ottenere un numero di voti che non avrebbe condotto all'attribuzione alle sue liste di (almeno) il 50% dei seggi.

sembra raggiungibile mediante le regole costituzionali – dell’artificiale maggioranza parlamentare verso la figura e l’indirizzo del Presidente del Consiglio eletto.

Con la metamorfosi da «fine costituzionalmente legittimo»¹³⁹ a principio “costituzionale vincolante”, il già ambiguo concetto di governabilità assume un’ulteriore nuova parvenza se interpretata sul rilievo della rigida clausola del «*simul simul*» che, come esaminato, sanziona la rottura del rapporto di fiducia tra il Presidente del Consiglio e la sua maggioranza con la contestuale decadenza del Parlamento e del Governo. Segnatamente, mentre il premio favorisce, in via preventiva, la “governabilità del/nel Parlamento” al costo di deformare la rappresentatività delle Assemblee, la rigidità del «*simul simul*» descrive il costo delle perturbazioni nel “divenire” del rapporto in parola.

Nella nuova economia istituzionale, tali inediti costi esprimono la reale sostanza della governabilità come imposizione *a priori* e *a posteriori*, per la durata della Legislatura e al solo fine di dare stabilità politica alla carica del premier, di un vincolo permanente di omogeneità tra la figura soggettiva del Presidente del Consiglio e le Camere. L’essenza della governabilità per come descritta nella riforma, detto altrimenti, deve identificarsi nell’inamovibilità e fissità del vertice del Governo, un valore assoluto il cui grado di necessaria esistenza può, in concreto, misurarsi con la valutazione della permanenza effettiva dell’egemonia del premier sull’Assemblea rappresentativa.

Sul rilievo di questo rafforzamento genetico della figura del Presidente del Consiglio come esplicitazione della forza assiologica del nuovo principio organizzativo della governabilità, possono esser compresi i reali effetti della riforma del premierato che, associando all’elezione diretta la clausola «*simul simul*» e il premio di maggioranza, opera una riconfigurazione netta non solo del funzionamento in concreto della forma di governo, ma in senso primario del «modello diffuso, plurale e collegiale della rappresentanza democratica» attraverso l’innesto in essa di un’inedita «*governance* monocratica» volta a «valorizzare più il momento decisorio che il processo decisorio»¹⁴⁰.

¹³⁹ Il riferimento è ripreso dalla nota Corte cost., sentenza n. 1/2014.

¹⁴⁰ In questi termini critici, A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, pp. 296 ss. In senso concorde, M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell’integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, parte II, pp. 168 ss., p. 187.

Invero, dichiarandosi un necessitato correttivo per le disfunzionalità del regime parlamentare indotte dalla sua configurazione, il d.d.l. A.S. n. 935, per il raggiungimento di tale fine, ordina il superamento della ragion d'essere della forma parlamentare, innestata nel tessuto repubblicano, attenuando se non anche recidendo la congiuntura tra rappresentanza e pluralismo che ha nel Parlamento il luogo privilegiato di manifestazione e di tutela, soggetto che, pur incarnando rappresentanza della Nazione, deve sempre trovare nel garantito pluralismo istituzionale il perimetro di azione e de-limitazione.

In particolare, rispetto a quest'ultima asserzione deve osservarsi come, nella volontà di immettere una ritenuta più efficace condizione di equilibrio nei rapporti costituzionali, la proposta di revisione sovrapponga e imponga al Parlamento il nuovo ruolo del Presidente del Consiglio, con la sua elezione diretta, di interprete della volontà del popolo da cui emana senza necessità di alcuna ultronea mediazione il rinnovato potere governante che, secondo una logica tipicamente plebiscitaria e monocratica, deve potersi estendere sulla configurazione dei rapporti istituzionali con l'obiettivo di stabilizzarli.

A riprova di tal finalità può osservarsi che, mentre l'elezione simultanea funge da canale unico di espressione della volontà popolare, legittimando in grado diverso gli organi rappresentativi – legittimazione immediata per il premier e, in ragione del premio, interposta e alterata per le Camere¹⁴¹ – il potere discrezionale di revoca dei ministri e l'ultra-rigidità del «*simul simul*» con la sua operatività automatica scolpiscono la circostanza per cui nessun altro potere costituzionale può influenzare la direzione da parte del premier dell'attività di governo che, come già in precedenza registrato, rinviene nel dichiarato minimalismo i propri «mascherati» caratteri egemonici¹⁴².

Inquadrato in una prospettiva sistemica, il premierato elettivo palese, dunque, un'articolazione più eterogenea e ampia che coinvolge, anzitutto, la formula essenziale di funzionamento dell'assetto parlamentare, imponendo per esso la funzionalizzazione delle regole co-

¹⁴¹ La subordinazione genetica del Parlamento risulta essere nella prospettiva della riforma, adoperando un'espressione di L. ELIA, *Per una nuova forma di governo parlamentare*, in *Il Politico*, 1991, p. 234, la soluzione alla «dialettica dell'uno e del molteplice laddove esistono organi dotati degli stessi titoli di nobiltà democratica».

¹⁴² In questi termini, A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale e involuzione autoritaria*, in *Consulta online*, n. 3/2023, p. 17.

stituzionali di organizzazione rispetto a finalità corrispondenti a uno sconosciuto modello di democrazia che nella “stabilità governativa a ogni costo”, realizzabile con la costruzione dell’egemonia del premier, rinviene la propria reale matrice originante.

In tale dimensione, il d.d.l. A.S. n. 935 configura nella riscrittura puntuale delle norme costituzionali una architettura istituzionale in cui la «capacità equilibratrice» della forma di governo parlamentare, per come descritta e come *ab origine* disciplinata dal Costituente, appare ridotta a *imago sine re*, discendendo ciò non soltanto dall’interversione dei termini del rapporto di fiducia, ma dalla “staticità” dell’equilibrio che il revisore vorrebbe innestare, introitando per gli organi direttamente legittimati un vincolo di omogeneità politica per l’intero corso della legislatura e per gli altri poteri la *deminutio* delle facoltà di intervento nella conduzione dell’indirizzo di governo.

A parere di chi scrive, la forma di governo “premierale-parlamentare” si palesa come prodotto del mentovato errore di guardare alla costituzione dei poteri come un insieme di strutture assiologicamente neutrali e strumentali alle disposizioni della volontà riformatrice di una contingente maggioranza e con il solo limite materiale di assicurare che vi sia come prodotto di risulta un sistema istituzionale in cui sia mantenuto un adeguato sistema di pesi e contrappesi tra poteri. Questo *output* nel d.d.l. cost. A.S. n. 935, come in altre proposte di revisione, è certamente mantenuto in vita nella sua esteriorità – non a caso per il Governo del premier, in senso quasi irrazionale rispetto ai fini della riforma, è necessaria la formalizzazione del legame fiduciario – ma a mutare con significato decisivo è la matrice d’equilibrio che l’egemonia del Presidente del Consiglio vuol conseguire, stressando oltremodo il principio di divisione dei poteri e ricercando nell’omogeneità politica – che dovrebbe normativamente eliminare il conflitto – una stabilità governativa “statica”.

In direzione divergente, in una Costituzione “realmente” personalista l’equilibrio tra i diversi organi e poteri, discendente dalla rigida separazione ovvero dalla disposizione di vincoli di cooperazione, non può essere definito dal funzionamento di astratti meccanismi che rifuggono il conflitto politico come conseguenza fisiologica del pluralismo, ma si dà come sua causa di tipo funzionale. Invero, l’equilibrio rappresenta il principio finalistico delle varie disposizioni organizzative il quale ordina, nel necessario e rigido dinamismo istituzionale che assume senza però assorbire il conflitto e secondo le forme di-

rette o indirette garantite dall'ordinamento come fattori indisponibili alla revisione – rientrando tra essi l'insostituibile rappresentanza democratico-parlamentare¹⁴³ – che la persona, titolare di diritti politici inviolabili, anche nel proprio essere parte di una soggettività plurale e, dunque, naturalmente attraversata dal conflitto qual è il popolo, possa effettivamente indirizzare, direzionare, controllare e finanche arrestare l'attività di governo. Rispetto a ciò può osservarsi che, come sostenuto dai proponenti del d.d.l. A.S. n. 935, l'elezione diretta del premier e la rinnovata configurazione dei suoi poteri avrebbero come scopo dichiarato la restituzione della «capacità decisionale al popolo», rafforzando «agli occhi dei cittadini la funzione del Parlamento che è quella legislativa» al fine di offrire stabilità alla «democrazia in uscita» di fianco a quella in entrata sul rilievo della «necessità, ma non sufficienza della partecipazione, della garanzia del pluralismo e dei diritti politici»¹⁴⁴.

La morfologia di questa democrazia «pseudo-governante»¹⁴⁵ appare, in realtà, inidonea e distante dall'obiettivo di restituire lo «scettro al popolo»¹⁴⁶ poiché il sistema elettorale iper-maggioritario e gli automatismi del «*simul simul*» non consegnano al cittadino alcun ruolo di arbitro, ma, al contrario, rappresentano fattori di consolidamento di una democrazia di investitura¹⁴⁷. Segnatamente, nel dichiarato minimalismo, all'innesto della legittimazione diretta del solo vertice dell'Esecutivo non si accompagna né la previsione di un rafforzamento degli esistenti strumenti partecipativi né l'introduzione di nuovi di guisa che al popolo, oltre alla scelta della persona fisica del premier e all'espressione di gradimento sul suo programma e sulla maggioranza, non residua nessuna facoltà di indirizzo o controllo, salvo il “diritto

¹⁴³ In tal senso, *ex multis*, G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1/1998, pp. 83 ss.

¹⁴⁴ I riferimenti testuali sono ripresi dall'*intervento del Presidente del Consiglio* nel Convegno organizzato alla Camera dei deputati in data 8 maggio 2024.

¹⁴⁵ Secondo la concettualizzazione di G. BURDEAU, *Traité de science politique. La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, Paris, 1956.

¹⁴⁶ G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1985.

¹⁴⁷ Risultano al riguardo pienamente condivisibili le affermazioni di L. ELIA, *Per una democrazia di investitura*, cit., p. 49, secondo cui l'elezione diretta può divenire una «scorciatoia plebiscitaria con scelte soggette a fattori meramente emotivi» con il rischio che «l'elettore si limiti ad affidare le carte non più ai partiti, ma a un leader senza avere un peso effettivo e reale sull'indirizzo politico del potere di governo».

sovrano” di attendere la conclusione della legislatura per investire un nuovo premier¹⁴⁸.

Nella prospettiva sistemico-assiologica del premierato tale *deficit* risulta coerente con gli obiettivi del d.d.l. A.S. n. 935, restituiti dalla configurazione dell'intreccio tra egemonia governativa e stabilità a ogni costo, non potendo il sistema non rifuggire dal rinvigorismento di strumenti di controllo ovvero di indirizzo sull'esercizio del potere governante. Difatti, se come osservato la *ratio* della riforma è data dalla *reductio ad unitatem* del sistema secondo una condizione, normativamente imposta, di equilibrio “a-conflittuale”, non avrebbe una direzione razionale, rispetto alle coordinate monarchiche della nuova organizzazione premierale, offrire una maggiore operatività ai mezzi orientati a inserire nella direzione politica, in forma diretta, quel dinamismo conflittuale denegato ai rappresentanti parlamentari e surrogato, in senso improprio, dall'elezione «dell'uomo di fiducia del popolo» il quale dovrebbe assorbire *a priori* ogni espressione del suo naturale pluralismo¹⁴⁹.

L'immissione della componente plebiscitaria e monarchica attraverso la diretta elezione e il rafforzamento dei poteri del premier, nella misura in cui essa non pare accompagnarsi a un previo ri-consolidamento delle strutture parlamentari, determina un'ulteriore palese alterazione della giuntura tra la rappresentanza democratica e il pluralismo, sociale e istituzionale. Invero, la pretermissione di strumenti atti a sostenere un Parlamento da tempo in «crisi di legittimità»¹⁵⁰ restituisce

¹⁴⁸ In tal senso, M.A. GLIATTA, *La partecipazione popolare nel progetto di riforma costituzionale del c.d. premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, parte I, pp. 118 ss. Come rilevato da M.A. CABIBBU, *Minimalismo massimo con salto di regime*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2024, p. 32, tale omissione si fonda su «una concezione riduzionistica della democrazia che si esaurisce nel momento dell'investitura plebiscitaria del Capo, chiamato a governare, non potendo il rappresentante o i rappresentanti interferire al costo di pregiudicare la stabilità del governo e con essa quella del Parlamento».

¹⁴⁹ A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 129.

¹⁵⁰ A titolo rappresentativo di questa deliberata carenza può rilevarsi che, salva l'indicazione solo abbozzata in un ordine del giorno di un generico «riconoscimento nei regolamenti parlamentari della figura istituzionale del Capo dell'opposizione» nella più recente formulazione del d.d.l. A.S. n. 935 non è presente alcun riferimento alle possibili garanzie attivabili dalle minoranze a fronte delle facoltà del premier di direzionare i lavori delle Camere con l'uso, ad esempio, della questione di fiducia. Come ben osservato da P.L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, n. 2/2024, pp. 83-84, tale «dimenticanza compromette l'intera forma di governo e impedisce al premier di avere il necessario

un notevole fattore di (dis)equilibrio nella formula di funzionamento di un rinnovato assetto costituzionale in cui tale matrice – innestata per recare stabilità al Governo¹⁵¹ – necessiterebbe di essere armonizzata “dentro”¹⁵² la irrevocabile forma rappresentativa della democrazia costituzionale, enucleata nelle Assemblee parlamentari¹⁵³.

La riproduzione plastica delle conseguenze del mancato ri-equilibrio tra la rappresentanza parlamentare e la stabilizzazione del potere governante, legittimato in senso plebiscitario e funzionante in senso monocratico, è data dalla significativa contrazione della garanzia restituita dalla stessa rigidità costituzionale. Invero, imponendo l'unificazione istituzionale nell'egemonia del premier tra l'organo che esprime la rappresentanza democratica e tale nuovo modello di Esecutivo, il d.d.l. A.S. n. 935 dà cittadinanza a una monade verticalizzata di governo che, senza necessità di luoghi di mediazione e salvo sue rotture sanzionate con l'estinzione, gode della titolarità materiale delle funzioni legislativa e di revisione¹⁵⁴. L'eventualità che tali fondamentali «cicli

confronto con il suo potenziale successore, specialmente se si tiene conto che al rafforzamento delle istituzioni governanti, per dare unità ed efficienza all'azione di governo, deve corrispondere anche il rafforzamento delle istituzioni di garanzia».

¹⁵¹ Nella concreta configurazione della legittimazione diretta del Presidente del Consiglio ha rinvenuto ampia affermazione la diffusa tesi politica secondo cui una democrazia realizzata deve fondarsi sulla scelta immediata e non-mediata da parte del corpo elettorale dei governanti, non potendosi profilare la possibilità o necessità di variazioni o “ribaltoni” nel corso di tale mandato, affermazione quest'ultima che, come ben rilevato da G. SARTORI, *La democrazia delle idee sbagliate*, in *Il Mulino*, n. 3/2017, p. 519, appare frutto dell'errore di considerare che «l'inamovibilità sia di per sé forza di governo [...] La durata, invece, non è efficienza e non dà efficienza».

¹⁵² Come affermato da A. POGGI, *Le “virtù” del premierato*, cit., pp. 6-7, sulla scorta della teorizzazione di E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, 1994 (1958), le due componenti sono tra loro conciliabili laddove il Governo, assumendo la funzione di selezione delle istanze sociali, sia strutturato secondo un modello fondato sulla concorrenza.

¹⁵³ In tal senso, *ex multis*, A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018, p. 17, la quale attentamente rimarca che «Se la sovranità appartiene al popolo, come caratteristica della forma democratica di governo, l'elettività libera ed eguale dei rappresentanti, la rappresentanza politica e l'attribuzione al Parlamento della funzione legislativa –organo di ‘autogoverno del popolo’ – discendono direttamente da tale prescrizione costituzionale indipendentemente dalla forma di governo stabilita nella Carta».

¹⁵⁴ Pone attentamente in evidenza i rischi di questa unificazione, F. BASSANINI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale*, cit., pp. 14-15, che osserva come «Un premier che possa disporre di una maggioranza parlamentare da lui dipendente ha il potere di

funzionali»¹⁵⁵ siano controllati, nelle forme già esaminate, dalla volontà d'un "potere uni-soggettivo" che si rappresenta quale espressione di un presunto «indirizzo politico della Nazione», altera la garanzia disposta dalla mutualità dei principi personalista e democratico che comanda, nella permanenza del nesso tra il pluralismo del popolo e il pluralismo istituzionale palesato nelle procedure parlamentari¹⁵⁶, che il contenuto dei limiti ai diritti della persona debba sempre rinvenire la sua disciplina in atti riferibili alla volontà sovrana del popolo senza essere, tuttavia, neppure ad essa pienamente disponibile.

6. Il «premierato» tra personalismo e palingenesi populista

Come rilevato nei termini di cui sopra, il premierato elettivo, per come in concreto configurato nel d.d.l. A.S. n. 935, sembra, dunque, contrassegnato da caratteri ambigui che schiudono nella riscrittura del Testo fondamentale l'innesto di una nuova formula di funzionamento della forma democratica della Repubblica. In particolare, allontanandosi dall'intenzione dichiarata di operare in continuità con la tradizione costituzionale mediante la materiale preservazione del rapporto di fiducia e dei poteri di controllo del Capo dello Stato, la proposta di riforma introduce all'interno dell'assetto parlamentare meccanismi ad

introdurre limiti ai diritti dei cittadini. Continuerebbero a valere, certamente, le garanzie costituzionali delle libertà, ma, ricordando che la Costituzione in molti casi rimette alla legge, la definizione concreta dei contenuti dei diritti e delle forme del loro esercizio sarebbe rimessa ad una maggioranza parlamentare che dispone del potere, anche, di modificare la Costituzione col rischio di indebolire la garanzia data dalla richiesta di una conferma referendaria a causa della possibilità del premier di condizionare in forma significativa i sistemi di informazione politica».

¹⁵⁵ G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato*, cit., p. 714.

¹⁵⁶ In questi condivisibili termini, L. BUFFONI, *La forma della legge nel governo popolare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, parte I, pp. 1 ss., p. 41, secondo cui «Negli ordinamenti contemporanei ove la deliberazione parlamentare deve rappresentare il 'generale', la discussione è il mezzo per diminuire la parzialità della decisione, la limitatezza del punto di vista di ciascuno e per giustificare – non anche di imporre – la più giusta deliberazione nell'interesse generale. La decisione è della maggioranza, ma soltanto dopo la discussione essa è giustificata: è riconosciuta come la decisione più corretta perché sostenuta dalla ragione pubblica, da ciò che unisce politicamente. Da questo punto di vista è bene che il rappresentante sia una moltitudine e non 'Uno'. Anzi, in un governo democratico, il popolo, molteplice, può rappresentarsi solo dai 'molti'».

esso alieni, trapiantati da diverse esperienze istituzionali di cui sono impiantati con effetti inediti soltanto alcuni prescelti frammenti¹⁵⁷.

Le conseguenze di questo “mosaicismo istituzionale” si appalesano in un sistema che irrigidendo oltremodo il funzionamento della forte componente maggioritaria, in assenza di idonee strutture atte a garantire da involuzioni autocratiche gli assetti di tipo presidenziale¹⁵⁸,

¹⁵⁷ Segnatamente, la disciplina dell'elezione contestuale e unificata del premier e delle Camere ibrida i caratteri tipici dei regimi parlamentari con quelli eterogenei dei modelli presidenziali, mantenendo dai primi il monismo elastico discendente dal collegamento funzionale tra il governo e l'organo che esprime la rappresentanza politica, mutando dai secondi il dualismo dialettico tra poteri in assenza, però, di un idoneo sistema di *checks and balances* tra le prerogative del capo dell'Esecutivo e quelle del Parlamento. L'esito di tale (con) fusione è la figurazione di un'architettura istituzionale in cui l'elezione plebiscitaria rende il premier “normativamente” capo della maggioranza parlamentare, vietando *a priori* la coabitazione con maggioranze di diverso colore politico nelle Assemblee, circostanza questa ammessa negli assetti presidenziale e semi-presidenziale. In secondo luogo, tale *premiership* non sembra discendere dalla mediazione partitica come nel sistema Westminster – in cui, come ben posto in rilievo da O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2004, p. 42, è la logica bipartitica a sorreggere il *continuum* necessario tra il Parlamento e il Governo – ma soltanto dal collegamento “im-mediato e non-mediato” con una presunta unitaria volontà del popolo sovrano. Appaiono al riguardo ben validi e congruenti, al netto dell'ovvia diversità di contesto, i rilievi critici di M. VOLPI, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, 1979, ripresi, più di recente in M. VOLPI, *Le riforme*, cit., pp. 7-8, secondo cui «l'investitura da parte del corpo elettorale di un *leader* ‘plebiscitario’, alla testa di un partito poco strutturato e posto al suo servizio [fattore quest'ultimo presumibile in considerazione dell'alto tasso di personalizzazione e volatilità dell'attuale assetto partitico] potrebbe anche manifestare forti pulsioni populistiche e ‘a-democratiche’, apparendo coerente con un'impostazione politico-culturale che propugna una verticalizzazione del rapporto diretto tra il ‘capo’ del Governo e i cittadini, ridimensionando così il ruolo dei corpi intermedi, partiti, sindacati e Parlamento. In questa prospettiva critica, verrebbero ad essere ulteriormente indeboliti i *quorum* costituzionali di garanzia, stabiliti in un quadro di riferimento costituzionale proporzionalista e già intaccati da precedenti riforme elettorali a prevalenza maggioritaria o apertamente iper-maggioritarie».

¹⁵⁸ Come sottolineato da F. BASSANINI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale*, cit., p. 9, «Negli Stati Uniti l'esperienza del presidenzialismo può comunque considerarsi positiva vista la presenza di peculiari caratteristiche del sistema politico, favorite dal sistema elettorale: un consolidato assetto bipartitico, la natura ‘aperta’ dei due maggiori partiti, lo scarso ricorso alla disciplina di partito per ricondizionare i voti dei singoli parlamentari, risultando possibile porre rimedio alle ipotesi di *divided government* – superando i [fisiologici] effetti paralizzanti dei *checks and balances* – con negoziati tra Presidente e opposizione». Nel “premierato” tali fattori appaiono assenti per condizioni endogene – legate all'attuale conformazione del frammentato sistema

si apre al rischio che «tutto il potere diventi personalizzato e incentrato sul Capo e sulla propria immagine unificante per cui tutto è destinato a cadere quand'egli venga meno, essendo annullato ogni fattore di garanzia e travolta l'essenza del costituzionalismo che impone di sottoporre il potere a regole e a limiti»¹⁵⁹. Alla luce di questo riduzionismo del pluralismo nel monadismo, appare una mera suggestione la parziale rassomiglianza dell'assetto configurato nella proposta di riforma con gli idealtipi teorizzati, in tempi e con scopi diversi, da Maritain e Mortati per sostenere la transizione dalla democrazia governata a una governante.

Maritain ha promosso, come già rilevato, una riforma personalista della formula di governo, riprendendo elementi dell'esperienza istituzionale degli Stati Uniti il cui innesto dovrebbe evitare l'immobilismo prototipico della III Repubblica Francese¹⁶⁰. Segnatamente, di tale assetto è suggerita l'elezione diretta del Presidente della Repubblica nella qualità di vertice dell'organo di comando insieme, però, alla promozione del diverso ruolo garantista della Assemblea rappresentativa che, eletta con il sistema maggioritario e titolare esclusiva della potestà

partitico – e altresì deliberatamente evasi, considerato che per superare le crisi di governo, in luogo della costruzione di sedi di mediazione con le minoranze interne ed esterne, il premier può procedere a sciogliere le Camere, potere operante *ipso facto* per talune, già rilevate, ipotesi. Tuttavia, esso non è adoperabile solo per indire nuove elezioni, sulla falsariga dell'esperienza inglese, nel frangente di tempo più favorevole per il partito di maggioranza poiché lo scioglimento si raffigura in senso primario come mezzo di pressione unilaterale, viste le conseguenze di fronte l'opinione pubblica, e di direzione politica da parte del premier per ristabilire quel tipo artificiale di equilibrio nel “dualismo monista”, presente nel sistema regionale.

¹⁵⁹ Questa veemente critica di L. CARLASSARE, *La sentenza n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 924-925, rivolta al prefato vigente assetto di governo delle Regioni, a parere di chi scrive, trova aderenza piena anche rispetto alla forma del “premierato elettivo”, considerato al riguardo che i due modelli in parola sono tendenzialmente sovrapponibili per la comune applicazione della formula neoparlamentare, con l'ovvia precisazione, come ribadito dal Giudice delle leggi nella più recente sentenza n. 192/2024, che «Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei ‘popoli regionali’ titolari di una porzione di sovranità [...] Sul piano istituzionale, l'unicità della rappresentanza politica della Nazione e la conseguenziale cura delle esigenze unitarie, sono affidate, esclusivamente al Parlamento e che, in nessun caso, possono essere riferite ai consigli regionali [tantomeno al Presidente della Giunta]».

¹⁶⁰ Per una disamina di tale contesto dalla cui critica hanno altresì tratto spunto i proponenti del neoparlamentarismo, A. PAVAN, *Il personalismo comunitario*, in G. GALEAZZI (a cura di), *Il pensiero politico di Jacques Maritain*, Milano, 1974, pp. 57 ss.

legislativa, disporrebbe del «potere di controllare e invalidare gli atti governativi, non della facoltà di rovesciare l'Esecutivo»¹⁶¹.

A differenza del premierato che impone l'unificazione di legittimazione e di funzioni nel vertice del Governo, in questo assetto, il rigetto del «cavallo di troia del proporzionale» è atto a rafforzare la «efficienza del Parlamento», prevenendo il maggioritario «l'ingresso di opinioni e volontà atomiche così dando espressione solo alle correnti comuni d'opinione e volontà che sono in atto nella nazione»¹⁶². Il fine espressamente dichiarato della scelta di tale assetto istituzionale non è, invero, il consolidamento in sé dell'Esecutivo, ma impedire ai partiti – il reale oggetto della critica di Maritain – di accedere «ai potere e governo dello Stato, limitandone il servizio all'iniziale elaborazione 'preventiva' delle idee e candidature per dare l'effettiva rappresentanza del pensiero politico, volontà e interessi del popolo, rendendo la sua azione più costante e l'autorità pubblica più libera rispetto ai regimi parlamentari»¹⁶³.

La critica del sistema proporzionale e la preferenza relativa per la diretta elezione del vertice dell'Esecutivo, nell'affine significato di moto di sfiducia verso il «Governo di partiti»¹⁶⁴, rappresentano gli

¹⁶¹ J. MARITAIN, *Potere legislativo*, cit., p. 66, secondo il quale «Essenziale per ogni regime democratico, il controllo parlamentare ha diversi modi di esercitarsi: con il rifiuto di votare le imposte proposte, con ammonizioni rivolte al Governo o, nei casi più gravi, con un appello al popolo su un voto che riunisca una forte maggioranza».

¹⁶² J. MARITAIN, *Potere legislativo*, cit., pp. 67-68, ove si sottolinea che «La linea politica di una democrazia dev'essere decisamente determinata dalla maggioranza, mentre i partiti che compongono la minoranza svolgeranno il ruolo, fondamentale anch'esso, di elemento critico in una opposizione non distruttiva, ma, per quanto possibile, costruttiva e cooperante. La maggioranza e la minoranza esprimono, così, la volontà del popolo in due modi opposti, ma complementari ed egualmente reali».

¹⁶³ J. MARITAIN, *Potere legislativo*, cit., p. 69. Come acutamente riaffermato in J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 68, in una democrazia personalista le istituzioni possono ben funzionare nella misura in cui «l'energia vitale sale ininterrottamente dal popolo e ciò può avvenire solo laddove il programma del popolo non venga ad essergli offerto dall'alto e poi accettato. I programmi politici devono essere opera del popolo che nel pluralismo attraversante la sua base a un livello più profondo dei partiti, impone la creazione di 'correnti di tendenza' che lo Stato non può ignorare».

¹⁶⁴ Il sistema partitico – che, usando un'espressione di M.S. GIANNINI, *Prefazione*, cit., p. XIX, avrebbe quasi estinto l'assetto parlamentare – è indicato nei più recenti scritti di Mortati come primo fattore di ritardo nell'evoluzione democratica, come può registrarsi, a titolo esemplificativo, in C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pp. 438-441 e in C. MORTATI, *Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1977, p. 223, secondo cui «I partiti, sorti per dare volto e voce alle

snodi della «conversione maggioritaria» di Mortati rispetto alla quale l'archetipo dell'«auto-governo popolare» indicato da Maritain ha avuto una funzione ispiratoria¹⁶⁵, tenuto in ciò conto che l'autorevole Maestro, prossimo all'ideologia personalista¹⁶⁶, già nell'attività di Costituente individuava nella stabilità governativa il fulcro di «attuazione d'una Costituzione in cui il popolo ha un potere operante»¹⁶⁷. Il richiamo dei promotori del premierato, a mo' di legittimazione ideologica, ai caratteri del «governo di legislatura» enucleati da Mortati¹⁶⁸ si appalesa, tuttavia, come ripresa acritica di una posizione dottrinarica che, in merito alla direzione delle riforme del sistema parlamentare, ha variamente «espresso un favore molto spinto per gli istituti e i congegni della pluralizzazione»¹⁶⁹.

Difatti, la tensione tra il garantismo ideologico e pratico del pluralismo¹⁷⁰ e la ricerca di più efficienti strumenti per la maggior effica-

masse degli elettori sono venuti, infine, ad assorbire i poteri di decisione politica propri del Parlamento effettuando in sostanza una dislocazione di fatto delle competenze costituzionali che si presenta particolarmente grave per la difficoltà di far valere nei confronti di tali nuovi titolari delle competenze di direzione politica, le garanzie di rappresentatività, di regolarità e di pubblicità nella formazione della loro volontà».

¹⁶⁵ La felice espressione è ripresa da A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1995, p. 69.

¹⁶⁶ Sulle coordinate storiche dell'incontro con i valori personalisti, *amplius*, A. ARDIGÒ, *Jacques Maritain e Cronache sociali (ovvero Maritain e il dossettismo)*, in G. GALEAZZI (a cura di), *Il pensiero politico di Maritain*, Milano, 1974, pp. 201 ss. A titolo rappresentativo della piena adesione ai valori personalisti, C. MORTATI, *Costituzione della*, cit., p. 221, ove è rilevato come «L'esigenza della tutela della persona rinvienga la comune radice ideologica nel messaggio evangelico nel quale persona e società sono collegate tra di loro come due aspetti di una stessa realtà. Attorno a questa 'persona sociale' si impernia il complesso intreccio dei principidella Parte I».

¹⁶⁷ C. MORTATI, *Studi sul potere costituente*, cit., p. 686.

¹⁶⁸ Le tracce di questo modello, richiamate testualmente nel prefato intervento del Presidente del Consiglio a sostegno del d.d.l. A.S. n. 935, sono contenute nel menzionato saggio *La Costituzione e la crisi* al cui interno è ripresa la relazione di Mortati in occasione di un convegno organizzato sul tema delle riforme dalla rivista *Gli Stati* che aveva visto la partecipazione anche di Crisafulli, Sandulli e Galeotti.

¹⁶⁹ In questi termini, L. ELIA, *La forma di governo e il sistema*, in M. GALIZIA e P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990, p. 253.

¹⁷⁰ Il convinto sostegno alla logica del proporzionale che, come sottolineato da F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, Bologna, 1980, pp. 149-150, ha contrassegnato l'iniziale pensiero di Mortati e la sua conversione maggioritaria, sono in linea di piena continuità in relazione alla preoccupazione di salvaguardare

cia dell'azione di indirizzo¹⁷¹ attraverso la configurazione concreta del governo di legislatura in relazione al quale è espressa la contrarietà a «concentrare nel vertice del Governo la potestà legislativa»¹⁷². Segnatamente, osservando in senso affine a Maritain il ruolo centrale, ma non assorbente, dei partiti quale mezzo atto a sostenere la necessaria reale partecipazione politica del popolo¹⁷³, Mortati suggerisce di impostare una consolidata azione governativa «non solo sulla fiducia in un uomo (il capo del governo) ma innestandola su un programma non generico – in riferimento al piano di cui all'articolo 41 – da considerarsi una esigenza imprescindibile per quello Stato che voglia veramente essere ordinato, tenendo in modo uniti per tutta una legislatura gruppi diversi»¹⁷⁴.

La diversità tra premierato elettivo e governo di legislatura ritrova la sua scolpitura nel tipo di equilibrio tra le istanze istituzionali che questi modelli propongono e, più esplicitamente, nella «ricerca dei rimedi» alle disfunzioni che, nel dinamismo predicato da Mortati, non possono non riguardare, in senso inseparabile, i piani politico e norma-

il pluralismo, spiegando ciò la direzione delle critiche alle deformazioni istituzionali indotte dai partiti nel sistema elettorale il cui «spirito informatore», come registrato in C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 380 in riferimento al premio contenuto nella nota l. n. 148/1953, deve «tendere ad assicurare una corrispondenza fra la distribuzione delle forze politiche nel Parlamento e quella esistente nel Paese». Ulteriormente, a fotografia di questa percepita esigenza sistemica di mantenere salde le strutture del pluralismo istituzionale come garanzia e, al contempo, espressione della sovranità popolare, può osservarsi l'attenzione di Mortati verso l'uso di strumenti diretti da parte del corpo elettorale, come affermato, *ex multis*, C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, p. 138, in qualità di «controforza necessaria per temperare l'assolutezza del dominio da parte delle formazioni politiche di maggioranza».

¹⁷¹ Come compendiato in C. MORTATI, *Costituzione della*, cit., p. 225, sull'effettiva funzione del Governo «che il Costituente ha deliberatamente distinto dalla pubblica amministrazione, ha dannosamente influito il peso della tradizione che gli assegna il ruolo di 'comitato esecutivo' del Parlamento [...] nella redistribuzione dei poteri è al Governo che dev'essere attribuito il primato nella attività politica onde costituirlo comitato direttivo, potendosi ciò realizzare conferendo al suo capo la responsabilità dell'indirizzo e dotandolo dei poteri necessari per l'adempimento di tali funzioni come la nomina e la revoca dei ministri e la possibilità di esigere dalla maggioranza parlamentare che la funzione legislativa si svolga secondo le linee da lui tracciate».

¹⁷² C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, cit., p. 9.

¹⁷³ C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, cit., p. 5, ove è espresso giudizio positivo sulla «spinta di movimenti dal basso di tirar via dall'immobilismo la classe politica».

¹⁷⁴ C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, cit., p. 10.

tivo, considerato che il fine primo del proprio idealtipo è di «riflettere il pluralismo sociale nell'organizzazione dello Stato in modo meglio adeguato di quanto non avvenga con il sistema di formazione della rappresentanza politica sull'esclusiva base partitica»¹⁷⁵.

Non a caso, in opposizione alla «illusione di attendersi tale risultato dalla sola revisione della forma di governo» sono indicate, anzitutto, le traiettorie di una riforma di più ampia portata della rappresentanza parlamentare con il proposito di superare il bicameralismo simmetrico e adottare un sistema maggioritario a doppio turno, prevedendo soglie di sbarramento¹⁷⁶. Quanto all'assetto istituzionale, precisando che per «stabilità governativa non è da intendersi la permanenza dei titolari in una carica per una certa durata, ma la facoltà dello spiegarsi di una coerente direzione politica per un periodo di tempo», Mortati guarda con relativo favore e necessarie specificazioni ad un assetto «a primo ministro con l'elezione del Presidente del consiglio»¹⁷⁷.

A differenza di diverse varianti dell'originaria formula neoparlamentare, Mortati, difatti, respinge quegli automatismi sistemici del «*simul simul*»¹⁷⁸, rimarcando sul punto l'importanza essenziale della «attività di mediazione» del Presidente della Repubblica «competente ad intervenire, sia provocando arresti dei provvedimenti [governativi e legislativi] con richiesta di riesame, sia, soprattutto, giudicando in ordine alla scelta dei modi di risoluzione dei conflitti che potrebbero insorgere fra il Governo e il Parlamento»¹⁷⁹.

Il confronto con i mentovati modelli teorici nei quali la netta se-

¹⁷⁵ C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, cit., p. 7.

¹⁷⁶ C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, cit., p. 8. Il d.d.l. A.S. n. 935 non propone variazioni alle storture del bicameralismo asservito alle esigenze di partito poiché, per come costruito il sistema di rappresentanza, sarà il Governo, secondo una logica plebiscitaria, a dialogare con le parti sociali selezionandone le istanze, non essendo a ciò necessaria una «Camera rappresentativa dei nuclei regionali che offrirebbe il vantaggio di fornire il mezzo di coordinamento fra essi e lo Stato e che, invece, si palesa essenziale per conciliare le esigenze autonomistiche con quelle unitarie».

¹⁷⁷ C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, cit., p. 9.

¹⁷⁸ In ciò si ha la distinzione tra l'idealtipo di Mortati e il governo di legislatura ricostruito, a titolo d'esempio, in S. GALEOTTI, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, n. 2/1991, pp. 225 ss. Mentre il primo è, difatti, volto a favorire l'equilibrio tra la necessità di stabilità e l'esigenza del popolo di intervenire con l'opera di bilanciamento compiuta dal Capo di Stato, il secondo rinviene il suo fine nell'instaurazione, a favore del popolo, di una piena «democrazia immediata».

¹⁷⁹ C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, cit., p. 9.

parazione tra organi legislativi e di governo ovvero la cooperazione, mediata dal Capo dello Stato, tra poteri-organi immediatamente legittimati conducono ad un equilibrio garantista per il reale funzionamento della formula di governo¹⁸⁰, disvela l'origine ideologica differente tra i primi e il premierato, dubitandosi dell'effettiva adattabilità di questo assetto dentro la forma repubblicana¹⁸¹.

Difatti, nella misura in cui impone la revisione esplicita dell'equilibrio tra i vari organi costituzionali – iniziativa di per sé pienamente legittima – nelle analizzate modalità, il d.d.l. A.S. n. 935 proietta la propria azione orientativa e interpretativa non soltanto «sull'indirizzo politico in materia di forma di governo»¹⁸², ma anche sui presupposti fondamentali, sanzionati in «principi supremi» secondo l'insegnamento del Giudice delle leggi, che esprimono i termini indisponibili della ponderazione tra il garantismo del pluralismo e la necessità di attuare l'indirizzo di governo in modo stabile e organizzato¹⁸³.

In relazione a quest'ultimo punto deve osservarsi come l'assiologia della proposta di riforma, laddove essa valorizza più il peso della scelta del capo che le garanzie di equilibrio poste a tutela dei diritti, sembra fondarsi su una esaltazione acritica del ruolo del ruolo costituzionale del popolo sovrano, la «entità organica e unitaria, dotata di valore

¹⁸⁰ Entrambi gli analizzati idealtipi propongono all'Assemblea parlamentare il ruolo di fulcro sistemico e titolare di un potere di controllo variamente descritto sul Governo, razionalizzandone l'organizzazione e le funzioni a partire dal presupposto che solo in essa può rappresentarsi la volontà popolare secondo l'esempio indicato, da una diversa prospettiva, da H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1920), in ID., *La democrazia*, Bologna, 1995, p. 73, che rilevava come il parlamentarismo sia «l'unica forma reale e possibile dell'idea di democrazia nello Stato moderno».

¹⁸¹ Come ben osservato da C. MORTATI, *Costituzione della*, cit., pp. 229-230, il tipo di Stato a cui voluto dato vita la Costituzione «è democratico per la derivazione dal popolo nel suffragio universale» e anche «garantista», dovendosi, perciò, intendere con il lemma «popolare [...] l'indicazione dell'omogeneità della base popolare da conseguire con l'attuazione del principio personalista e la struttura pluralistica, atta a restituire in tutti i momenti della vita statale la presenza d'ogni forza sociale».

¹⁸² Circa tale effetto sistemico indotto dalle riscritture del Testo costituzionale, A. RUGGERI, *Revisione costituzionale e sviluppi della forma di governo*, in S. GAMBINO e G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2007, p. 159.

¹⁸³ Come rimarcato da E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto*, cit., p. 125, ai fini della mappatura di tali principi già ampiamente richiamati, la distinzione in Parti della Costituzione non comporta alcun titolo di sovra-ordinazione, posto che i diritti della persona si danno come vincoli in un contesto d'integrazione tra Stato e società.

superiore rispetto a quello della somma dei suoi singoli elementi»¹⁸⁴, ripresa dall'ampio alveo dei populismi.

Più specificamente, dalla ri-valorizzazione funzionale della *premier-ship* costituzionalizzata del Presidente del Consiglio, risulta evidente una ripresa di quella tendenza «sovranista del populismo»¹⁸⁵ che auspica non tanto il superamento *tout court* della rappresentanza democratico-parlamentare, ma il suo assorbimento in una relazione «identitaria tra popolo e *leader*»¹⁸⁶ con l'irrigidimento della matrice «monarchica dei regimi parlamentari»¹⁸⁷. Nella prospettiva che il d.d.l. A.S. 935 puntualmente registra, invero, i confini tra la rappresentanza e il plebiscito sbiadiscono (elezione diretta del vertice del Governo e delle Camere con sistema premiale iper-maggioritario) con la esclusione dallo spazio istituzionale della legittimità di intervento di poteri di controllo sul rapporto popolo-capo (contrazione dei poteri del Capo dello Stato) e della necessarietà della mediazione come strumento privilegiato di decisione (rafforzamento nel «*simul simul*» dei poteri di indirizzo dei lavori del Parlamento da parte del premier)¹⁸⁸ al fine di massimizzare il peso della governabilità come istanza preponderante della «fissità» del Governo¹⁸⁹.

¹⁸⁴ A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, cit., p. 368.

¹⁸⁵ Sulle caratteristiche di questa declinazione quasi ossimorica del populismo, *amplius*, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, p. 37.

¹⁸⁶ G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005.

¹⁸⁷ Come affermato da M. DUVERGER, *Les monarchies républicaines*, in *Pouvoirs*, n. 78/1996, pp. 45 ss., a proposito della richiamata esperienza riformatrice di Israele, le grandi democrazie fondate sulla sovranità del popolo espressa in libere elezioni – *latu sensu* definibili «Repubbliche» – mantengono al proprio interno una naturale componente monarchica – da cogliersi nel senso etimologico di «comando d'uno» – che ha trovato sviluppo prima negli assetti presidenziali e, successivamente, anche nei regimi parlamentari per sopperire ai naturali indebolimenti strutturali.

¹⁸⁸ Si consideri sul punto che, riprendendo la felice formula esposta da G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/1994, p. 172, il principio maggioritario si offre sia come «principio di rappresentanza» che come «principio funzionale», stabilendo, nel primo significato, «chi debba essere al tavolo della decisione», nel secondo senso, invece, «chi e cosa sia essenziale che concorra alla decisione perché questa si ritenga formata». Mentre la logica plebiscitaria opera come la matrice d'alterazione dei presupposti fondanti l'essenza della democrazia rappresentativa, la matrice monocratica (a solo favore del premier), estremizzando la dialettica maggioritaria, si offre come criterio di attribuzione delle funzioni tra gli organi costituzionali e, sotto altro aspetto, come forma materiale del loro esercizio.

¹⁸⁹ Pone in evidenza la tendenza generale di ogni forma di populismo a rifiutare la categoria costituzionale e la legittimità del controllo anche a fronte delle decisioni

Nell'ispirazione ideologica ad un proteiforme riduzionismo istituzionale come supposto asseritamente essenziale per l'azione stabile del governo del popolo¹⁹⁰, la proposta di revisione, come già posto in evidenza, conduce in realtà ad una inedita rappresentazione del popolo quale realtà monolitica e non plurale, determinando così la propria incompatibilità con i principi che informano la Costituzione personalista. Con la trasmutazione ideologica di stampo populista, proiettata nella sfera del dover essere costituzionale, si assiste, difatti, alla già richiamata *deminutio* della prima garanzia segnata dal principio personalista che impone, a protezione dei diritti inviolabili della persona, l'equilibrio dei poteri nel pluralismo, in senso irrevocabile¹⁹¹.

Ponendosi in contrasto col divieto di dar luogo a riforme regressive che possano in senso ampio toccare «forma repubblicana»¹⁹², il d.d.l. A.S. n. 935, a parere di chi scrive, ripropone così un progetto che chiede di superare deliberatamente la matrice storica che ha contraddistin-

del popolo, A. LUCARELLI, *Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo*, in *Nomos*, n. 2/2021, pp. 5-6, il quale ben rileva come, nell'ambito delle attuali democrazie parlamentari, «la governabilità democratica deve passare attraverso la complessità anche con fasi di ingovernabilità, dovendosi reputare tale fenomeno e non necessariamente una sconfitta della democrazia».

¹⁹⁰ Alquanto critico sull'esistenza di un tal genere di bene rivendicabile da parte, anche, del popolo quale titolare della sovranità, M. LUCIANI, *Articolo 75*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005, pp. 9 ss.

¹⁹¹ Descrive in termini suggestivi i contorni della garanzia della rigidità in senso personalista, L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna, 2013, p. 44, secondo cui, introitando in sé il significato di «legge del più debole», la Costituzione esclude dalla disponibilità politica ogni diritto da sé stabilito, del singolo o della pluralità dei consociati, contro l'esercizio della «legge del più forte» la quale può trovare la sua principale manifestazione nell'utilizzo della *potestas* da parte dello Stato.

¹⁹² Pone attentamente in rilievo la natura garantista dell'articolo 139 Cost., A. MATTIONI, *Procedure di revisione e garanzie costituzionali*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Napoli, 1999, pp. 36-37, secondo cui «Sono ricollegati alla Repubblica tutti gli istituti che nel contesto istituzionale sono utili a configurarne il garantismo intrinseco, dal principio della divisione dei poteri al principio del pluralismo istituzionale e sociale». La conferma della presumibile degradazione delle garanzie sistemiche del pluralismo in senso populistico è rintracciabile nelle dichiarazioni dell'attuale maggioranza di governo che, a più riprese, hanno affermato che, in ultima istanza, sarà il popolo a decidere sulle sorti del premierato, riaffermando così la trasmutazione del referendum *ex art. 138 Cost.* da strumento di tutela delle minoranze rispetto all'esercizio del massimo dei poteri costituiti a mezzo di conferma plebiscitaria di una richiesta originante dal *leader* che potrebbe, nella prospettiva monistica, recare qualsivoglia contenuto.

to la formazione della Costituzione sua integralità, elidendo elementi ritenuti bloccanti per un presunto sviluppo di una democrazia libera da controlli estranei ai diritti del popolo sovrano, dando così origine – in assenza di un rinforzo concreto del pluralismo – ad una inedita «Costituzione a-fascista» che mantiene sì in vigore le Istituzioni democratiche, ma ne modifica il funzionamento.

Invero, il tentativo di concentrare nelle mani del premier un potere para-costituente per l'inedita propria ampiezza – trasmesso dal popolo in elezioni che presentano i caratteri di libertà tipici delle moderne democrazie¹⁹³ – in qualità di riscontro alla convinzione dell'esistenza di difetti strutturali della Costituzione, come rilevato, si fonda sul falso mito secondo cui il garantismo, espresso nelle norme organizzative e ispirato dall'ideologia antifascista, non abbia una funzione orientativa nello spazio politico, rappresentando, invece, un impedimento per la realizzazione democratica condotta dal Governo.

La matrice antifascista che informa ogni parte del patto repubblicano¹⁹⁴, tuttavia, non si riduce al simulacro del timore del ritorno dell'autoritarismo nelle vesti tipiche del Ventennio, ma impone «la perenne esigenza, frutto di un compromesso integrale, di innovare i rapporti associati»¹⁹⁵, sia rifiutando le perversioni antidemocratiche del fascismo, sia garantendo nel pluralismo il controllo delle condizioni storiche, non dissimili dall'attuale contesto, da cui esso ha potuto avere origine¹⁹⁶. La «teleologia antifascista» si direziona, difatti, come divieto a pulsioni illiberali nonché – elemento che pare sfuggire ai sostenitori del d.d.l. A.S. n. 935 – come vincolo che impone a ciascun attore istituzionale una direzione politica de-limitata da quei principi democratici e personalisti che richiamano la necessità del bilanciamento nel pluralismo tra partecipazione del singolo e del popolo con la necessaria azione statale.

¹⁹³ In tale prospettiva eventuali strumenti di controllo utilizzabili dal Capo dello Stato o dalla Corte costituzionale, in senso divergente rispetto a decisioni illegittime del premier eletto, potrebbero anche risolversi, riprendendo una felice notazione di L. D'ANDREA, *Ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione del governo Conte*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018, p. 13, non in un'argine contro eventuali attacchi alla Repubblica, ma in «un fattore di catalizzazione del consenso (e di ulteriore consenso) verso tale situazione macro-patologica».

¹⁹⁴ In questi termini, A. RUGGERI, *I principi fondamentali*, cit., p. 586.

¹⁹⁵ C. MORTATI, *Costituzione della*, cit., p. 229.

¹⁹⁶ Contesto, come rilevato, *ex multis*, da P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, 2016, p. 82, ascrivibile pur sempre ad una democrazia liberale.

L'espansione del potere governativo all'interno di questa ponderazione non ripugna alle esigenze personaliste, ma, di converso, «può in determinate contingenze meglio soddisfarla, a patto che lo Stato sia costruito a misura d'uomo, rimanendo organicamente collegato con il pluralismo della società donde da essa trarre costante impulso alla sua azione»¹⁹⁷, non apparendo a ciò idoneo la scelta, imposta nella riforma, d'un nuovo «monarca elettivo»¹⁹⁸.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il disegno di legge cost. A.S. n. 935 rappresenta l'ultimo avviato progetto di revisione della forma di governo, offrendosi, secondo quanto dichiarato dai proponenti, come una riforma minimale atta ad accrescere la stabilità delle Istituzioni e dell'Esecutivo. Rispetto a più recenti progetti di riscrittura della Parte II del Testo fondamentale, la proposta in esame sembra limitarsi a variazioni puntuali del vigente assetto parlamentare con gli innesti della diretta elezione del Presidente del Consiglio – predisponendo che essa abbia luogo contestualmente a quella delle Camere in base a un unico sistema con previsione di un premio di maggioranza – e le rimodulazioni sia del rapporto fiduciario che dei poteri del Capo dello Stato. A un esame più approfondito, la riforma del «premierato elettivo» rivela, tuttavia, una capacità sistemica di maggior incisività, presentando taluni caratteri funzionali che non paiono coerenti con i principi posti a fondamento della «Costituzione personalista».

EN

The constitutional bill A.S. no. 935 represents the latest proposal to reform the system of government of the Italian Republic, described by its proponents as a new minimal reform of the Italian Constitution. Indeed, compared to

¹⁹⁷ C. MORTATI, *Costituzione della*, cit., p. 230.

¹⁹⁸ Il riferimento terminologico è ripreso da L. ELIA, *Il Primo Ministro nel diritto comparato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. XIII, Torino, 1966, p. 864.

more recent initiatives aimed at rewriting the parliamentary framework, this proposal introduces the direct election of the Prime Minister alongside that of Parliament – envisaging a majority bonus – and includes adjustments to both the confidence relationship and the powers of the President of the Italian Republic. Upon closer analysis, the reform of the “premiership” reveals a systemic capacity for greater impact, exhibiting certain functional features that appear inconsistent with the principles underpinning the “Personalist Constitution”.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)