

Storia di un ossimoro: il governo parlamentare a predominio governativo

GIOVANNI DI COSIMO

1. *Equilibri mutevoli*

In ottant'anni di Repubblica sono più volte cambiati gli equilibri istituzionali. In modo particolare è mutato il ruolo del Legislativo e dell'Esecutivo che hanno percorso traiettorie opposte. Dapprincipio si è affermata la centralità parlamentare, in seguito si è imposta stabilmente la guida governativa. Senza indugiare sui dettagli, questa chiave di lettura evidenzia i tratti essenziali dei processi evolutivi che hanno interessato la forma di governo parlamentare¹.

Siffatti processi non sono il risultato di modifiche del testo costituzionale, che non è mutato nel corso del tempo. Piuttosto, sono il frutto di prassi che hanno sfruttato il carattere flessibile della forma di governo parlamentare disciplinata dal testo².

2. *Prassi: centralità parlamentare*

I costituenti si preoccuparono di tenere in equilibrio i poteri, temendo soprattutto i rischi che avrebbe comportato la prevalenza dell'Esecutivo³. Al centro della forma di governo collocarono perciò il Parlamento. Ma nel corso della storia repubblicana questo assetto muterà più volte.

Nella fase iniziale della storia repubblicana, il Parlamento diviene il baricentro del sistema in linea con il disegno dei costituenti, ad eccezione forse della prima legislatura segnata dalla *leadership* di De Gasperi e dalla sperimentazione di una forma di governo che alcuni considerano assimilabile al modello *Westminster*⁴. L'organo legislativo funge da centro motore del sistema istituzionale. Per comprendere meglio le implicazioni di questo modello, ed evidenziare come nella concreta applicazione ne siano stati esasperati i tratti, conviene distinguere fra il piano della prassi attuativa e quello dell'ideologia istituzionale⁵.

Nella prassi degli anni Settanta il Parlamento tende «ad espandere la sua influenza dall'area dei poteri legislativi e di controllo a quella dei poteri di indirizzo e gestione»⁶. Un orientamento di questo tipo si spiega anche con la forma di democrazia "bloccata" che impedisce l'alternanza delle forze politiche al governo del Paese⁷. Soprattutto durante la settima legislatura, si realizza un assetto tendenzialmente assembleare e consociativo, che trova formale riscontro nella riforma del 1971 dei regolamenti parlamentari⁸. Peraltro, questa concezione espansiva va incontro a un limite strutturale, dato che il Parlamento non dispone delle forze e degli strumenti necessari per gestire poteri di indirizzo e gestione⁹.

Un altro aspetto critico è legato alla esondazione dei partiti politici che, abusando delle posizioni di governo, finiscono con l'occupare sia lo Stato che la società¹⁰. Secondo una lettura diversa proprio l'attivismo dei partiti avrebbe permesso al parlamentarismo di funzionare, trasmettendo «vita ed energia al sistema istituzionale», diversamente da quanto accaduto nell'epoca dell'Italia liberale e in quella dell'Italia fascista¹¹.

3. *Ideologia: tendenza assembleare*

Dalla fine degli anni Sessanta l'ideologia istituzionale della centralità del Parlamento si carica di contenuti «in funzione essenzialmente antagonista al ruolo assegnato all'Esecutivo nella tradizione del governo parlamentare»¹². Il compito del Parlamento viene enfatizzato col risultato di spingere l'organo legislativo fuori dal proprio ambito di competenza, senza peraltro che il

disegno espansivo riesca pienamente per via della già citata mancanza di adeguati strumenti di gestione in capo alle Camere. Messa alla prova, l'idea radicale della centralità parlamentare mostra quindi rilevanti criticità.

È possibile, tuttavia, una lettura diversa che riconosce al Parlamento un ruolo nella definizione dell'indirizzo politico in collaborazione con il Governo¹³. Questa chiave comporta una maggiore complessità applicativa, dato che il confine fra le sfere d'azione dei due organi può in alcuni punti risultare incerto, ma appare più coerente con il disegno costituzionale e asseconda un assetto equilibrato della forma di governo parlamentare.

4. *Prassi: il primato governativo*

L'assetto istituzionale muta con l'inizio della ottava legislatura quando si comincia a delineare in maniera sempre più netta la prevalenza del Governo¹⁴. Anche in questo caso per comprendere meglio le implicazioni del modello conviene distinguere fra il piano della prassi attuativa e quello dell'ideologia istituzionale.

La scarsa disciplina che il testo costituzionale dedica al tema del governo, inevitabilmente rimanda agli sviluppi della prassi¹⁵. Su questo piano, dopo la fase della centralità parlamentare, il processo di rafforzamento dell'Esecutivo rappresenta lo sviluppo più rilevante della forma di governo italiana¹⁶. Nella storia repubblicana la traiettoria ascendente del Governo supera ampiamente per durata la traiettoria parlamentare. Allargando la prospettiva, si vede che la tendenza al rafforzamento dell'e-

secutivo prende avvio già durante l'ordinamento statutario¹⁷. Nel complesso della storia unitaria la centralità parlamentare costituisce quindi solo una parentesi confinata ai primi anni della Repubblica.

Tornando alla parabola repubblicana, il dato incontrovertibile è che il Governo accentra su di sé la direzione della politica generale del Paese¹⁸. Di recente il fenomeno ha conosciuto un'ulteriore, potente accelerazione durante l'emergenza pandemica¹⁹ e in occasione della predisposizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza²⁰. In definitiva, il Governo si configura come il comitato direttivo del parlamento, analogamente a quanto avviene nel modello *Westminster*²¹.

Il rafforzamento si manifesta in diverse aree. In primo luogo, nell'attività parlamentare: abusando di strumenti quali la questione di fiducia e i maxiemendamenti allo scopo di imporre determinati contenuti, l'Esecutivo detta la linea alla maggioranza e quindi al Parlamento²². In secondo luogo, nella produzione legislativa: i dati più recenti del *Rapporto sulla legislazione* confermano lo stabile predominio governativo sulla produzione normativa²³; fenomeno che si è manifestato in forma acuta durante la fase della gestione della pandemia²⁴. In terzo luogo, nella revisione costituzionale: malgrado già Calamandrei avvertisse che il Governo dovrebbe astenersi dall'intervenire su questo terreno²⁵, le riforme istituzionali degli ultimi anni sono state attivamente promosse dai governi. Nell'attuale legislatura arrivano dal Governo tanto la proposta sul cosiddetto premierato, che configura uno stravolgimento della forma parlamentare²⁶, consacrando il predominio dell'Esecutivo e in particolare della figura del Presidente del Consiglio,

quanto la riforma dell'ordinamento giudiziario che tende a ridefinire gli equilibri fra potere giurisdizionale e potere politico a favore del secondo, Governo e maggioranza anzitutto²⁷. Stesso discorso per le riforme dei governi Berlusconi e Renzi bocciate dal corpo elettorale nei referendum costituzionali rispettivamente del 2006 e del 2016. In quarto luogo, nelle decisioni di bilancio: grazie al ruolo di principale interlocutore dell'Unione europea, il Governo ha conquistato il controllo completo di questa essenziale procedura parlamentare²⁸. Insomma, la forma di governo parlamentare ha subito una marcata torsione, per quanto sarebbe eccessivo affermare che sia stata affatto travolta²⁹.

La concentrazione del potere nelle mani del Governo sbilancia sensibilmente la forma di governo parlamentare³⁰. Alla traiettoria del rafforzamento governativo corrisponde la parallela marginalizzazione del Parlamento, il quale perde quella centralità (intesa, in base all'interpretazione più equilibrata del concetto, come contributo alla definizione dell'indirizzo politico in collaborazione col Governo) che il disegno costituzionale gli assegna. Gli effetti sono rilevanti: da un lato, la crisi del principio della separazione dei poteri³¹; dall'altro la riduzione del pluralismo politico, nel senso che si restringono sensibilmente gli spazi per le opposizioni parlamentari.

5. *Ideologia: il complesso del tiranno*

Per quanto riguarda l'ideologia istituzionale, il "complesso del tiranno" spinse la Costituente a configurare un sistema di "governo debole"³². In un contesto segnato da

radicali contrapposizioni politico-ideologiche, e dal velo di ignoranza sull'esito delle imminenti elezioni politiche, prevalse l'esigenza di preservare spazi di azione e sopravvivenza per ciascuna forza³³. Considerandone i poteri formali, la condizione del Governo viene tutt'ora giudicata la più debole nel panorama delle grandi democrazie parlamentari³⁴. A questa lettura se ne contrappone un'altra che sottolinea come la debolezza dell'indirizzo politico non sia da ascrivere alla forma di governo parlamentare ma «al pluralismo incontenibile delle istituzioni contemporanee»³⁵.

In effetti, dopo ottant'anni di vita repubblicana, le evidenze della prassi smentiscono la tesi del governo debole. Nella concreta evoluzione istituzionale la questione della debolezza del Governo è stata sostituita dalla questione della debolezza del Parlamento³⁶. Come dimostrano gli aspetti prima richiamati, è difficile negare che il Governo sia divenuto il soggetto istituzionale forte³⁷.

Ad essere più precisi, la condizione del Governo appare connotata dalla compresenza di aspetti di forza e di debolezza, nel senso che è divenuto il soggetto prevalente nei confronti degli altri organi costituzionali, ma risulta condizionato dal livello europeo³⁸. Del resto, in tutte le democrazie contemporanee alla riduzione degli spazi statali di decisione politica per effetto dei condizionamenti sovranazionali, si associa l'accentramento della sede di decisione nei governi³⁹. Ad ogni modo, ciò non cambia la sostanza della questione che qui interessa, ossia l'alterazione dell'equilibrio della forma di governo per effetto della prevalenza del Governo⁴⁰.

6. Condizioni per un riequilibrio

In questo quadro, il richiamo alla Costituzione rileva da due punti di vista. Per un verso, in presenza di modifiche della Carta volte ad introdurre una diversa forma di governo, come si sta tentando di fare nell'attuale legislatura con il cosiddetto premiato, permette di determinare i limiti alla revisione costituzionale⁴¹.

Per l'altro, ed è l'aspetto che rileva in questa sede, serve a misurare le trasformazioni registrate nella prassi. L'estensione dei cambiamenti finora intervenuti non può lasciare indifferenti⁴². Se l'attuale traiettoria di rafforzamento portasse al monopolio governativo sull'indirizzo politico, relegando ai margini il Parlamento in modo definitivo, si uscirebbe dai confini del modello parlamentare. In luogo del fisiologico scostamento collegato alla flessibilità del testo, si avrebbe uno scenario caratterizzato dalla violazione del parametro costituzionale.

Del resto, la flessibilità della disciplina costituzionale della forma di governo non corrisponde all'assenza di qualsiasi limite all'azione della maggioranza e del Governo⁴³. Di qui la necessità di correggere la curva della traiettoria governativa, senza peraltro riesumare la versione radicale della centralità parlamentare sperimentata negli anni Settanta del secolo scorso.

Sono state avanzate varie proposte: rispetto delle regole procedurali volte ad assicurare trasparenza, partecipazione e responsabilità nell'adozione degli atti normativi governativi⁴⁴; introduzione di modifiche costituzionali, per esempio dell'art. 77 sulla decretazione d'urgenza allo scopo di limitare l'abuso governativo⁴⁵, oppure per superare il bicameralismo introducen-

do un Senato delle regioni⁴⁶; potenziamento della funzione di controllo parlamentare (che impegna tanto la responsabilità della maggioranza, che non dovrebbe essere incline ad appiattirsi sistematicamente sulle posizioni del Governo, quanto delle opposizioni, che non dovrebbero svolgere un'azione meramente declamatoria e pregiudiziale)⁴⁷; rafforzamento del controllo di costituzionalità⁴⁸.

Altre proposte considerano il fronte speculare dell'incremento del peso e dell'autorevolezza del Parlamento. A questo fine bisognerebbe intervenire sulla crisi della rappresentanza che nasce dalla destrutturazione del sistema dei partiti di cui il Parlamento è specchio, con modifiche della legislazione elettorale che restituiscano potere di scelta agli elettori, e con modifiche in tema di democrazia interna dei partiti allo scopo di consentire una circolazione trasparente delle élite e il finanziamento pubblico dei costi della politica; e di abbandonare il bicameralismo paritario in favore di un modello monocamerale⁴⁹.

Non è qui necessario entrare nel dettaglio di tali proposte. Si può però sottolineare che la riuscita di queste e altre consimili misure di riequilibrio richiede che in via prioritaria si reagisca sul terreno culturale e politico, che fa da contesto ai temi istituzionali.

Da un lato, bisognerebbe valutare criticamente l'impatto sugli equilibri della forma di governo di concetti *à la page* come governabilità⁵⁰, stabilità⁵¹, verticalizzazione del potere⁵², democrazia di investitura⁵³, populismo⁵⁴, decisionismo⁵⁵.

Dall'altro, servirebbe una rinnovata consapevolezza dell'importanza di porre limiti al potere politico, e specificamente a quello dell'Esecutivo. Il Parlamento per primo dovrebbe avere maggiore coscienza del ruolo che gli spetta nel sistema istituzionale⁵⁶. E la maggioranza parlamentare dovrebbe mostrarsi più autonoma rispetto al Governo⁵⁷. Il problema è che in questa fase politica prevalgono orientamenti che sembrano andare in tutt'altra direzione. Basta pensare all'insofferenza governativa verso gli organi di garanzia e di controllo, e verso la stessa giurisdizione, in nome di una malintesa concezione del principio di rappresentanza⁵⁸.

Eppure, senza una generale condivisione, anche da parte delle maggioranze *pro tempore*, dei pericoli connessi all'eccessiva concentrazione di potere nelle mani dell'Esecutivo, i citati rimedi rischiano di rimanere sulla carta⁵⁹. E si corre il rischio che il sistema istituzionale finisca con l'emulare modelli che proprio di recente hanno evidenziato importanti criticità sul piano della separazione dei poteri⁶⁰.

¹ Nella bibliografia sul tema della forma di governo si trovano varie periodizzazioni. Per es. agli inizi degli anni Ottanta, Elia distingue una prima fase in cui il governo funge da «comitato direttivo della maggioranza» e, a partire dal 1968, una seconda fase in cui si osserva un «ruolo relativamente autonomo del parlamento» (L.

Elia, *La forma di governo e il sistema politico italiano*, in *Critica dello stato sociale*, Bari, Editori Laterza, 1982, p. 111). Più recentemente cfr. E. Cheli, *Le fratture dell'Italia e il rendimento storico della Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», n. 4, 2024, p. 960 («la nostra forma di governo ha avuto nel tempo vicende

alterne che ne hanno spostato gli equilibri – anche in ragione di una sua innata flessibilità – ora in direzione del potere esecutivo (quando i partiti si presentavano sufficientemente coesi), ora in direzione del potere legislativo (negli anni della centralità parlamentare favorita dai tentativi di compromesso tra maggioranza

e opposizione), ora in direzione degli organi di garanzia (Capo dello Stato, Corte costituzionale, magistratura) che, nel crescente dissesto del sistema politico, hanno trovato spazi sempre più ampi per esercitare un ruolo di supplenza»); A. Cardone, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2023; A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, pp. 85 ss.; M. Ainis, *La forma di governo della Terza Repubblica*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, pp. 111 ss.

² Sulle trasformazioni costituzionali cfr. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004; M. Dogliani, *Il concetto di trasformazione costituzionale*, in M. Gregorio, B. Sordi (a cura di), *Lo stato costituzionale. Radici e prospettive. Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti*, Firenze, 10 marzo 2023, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 275 ss.

³ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari-Roma, nuova ed. ampliata, Laterza, 2002, p. 422.

⁴ L. Elia, voce *Governo*, in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, vol. XIX, 1970, p. 657; Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana* cit., 220. Per una lettura diversa, che sottolinea la «quasi assoluta centralità, se non onnipotenza, del ruolo del Parlamento» anche in relazione a quello governativo cfr. U. De Siervo, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, vol. I, Roma, Carocci, 2004, pp. 7 ss. Peraltro, l'assimilazione al modello inglese è solo tendenziale, posto che il si-

stema politico italiano è tutt'altro che bipartitico (così L. Blanco, *La prima legislatura repubblicana: un profilo storico-istituzionale*, in «Scienza & Politica», n. 44, 2011, p. 103); l'analoga con il modello inglese va ridimensionata anche in considerazione dell'esistenza della *conventio ad excludendum* e del fatto che nella legislatura si susseguirono ben tre governi (così G. Brunelli, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'eccezione degasperiana*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, p. 16). Per l'accostamento dell'esperienza degasperiana al modello del cancelliere tedesco cfr. M. Olivetti, *Il Cancelliere. Alcide De Gasperi Presidente del Consiglio, con particolare riguardo alle crisi di governo*, in «www.federalismi.it», n. 26, 2023, pp. 132 ss. Il tentativo di fare del Governo il comitato direttivo del Parlamento riuscì solo parzialmente perché venne operato contando esclusivamente sul fattore politico, ossia l'autorevolezza di De Gasperi, piuttosto che sul fattore istituzionale (v. N. Lupo, *Il parlamentarismo alla prova: De Gasperi e la prima legislatura repubblicana*, in V. Capperucci, M.E. Cavallaro, R. Forlenza, G. Quagliariello (a cura di), *Alcide De Gasperi. Impero, Nazione, Europa*, Soveria Manelli, Rubbettino, 2025, p. 189).

⁵ E. Cheli, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981, p. 343.

⁶ E. Cheli, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1998, p. 295.

⁷ Cheli, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica* cit., p. 295.

⁸ Da ultimo G. Guzzetta, *Dalla centralità del Parlamento alla crisi della Prima Repubblica*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, p. 61. La primaria finalità della riforma regolamentare del 1971 «fu quella di far passare il Parlamento da un ruolo debole e tendenzialmente "ratificatorio" nelle istituzioni,

quale aveva rivestito soprattutto nelle prime due legislature, ad un ruolo forte, o centrale» (C. Chimenti, *I regolamenti del 1971*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 15, 2008, p. 136).

⁹ L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 277.

¹⁰ V. fra gli altri, O. Massari, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in «www.nomos-leattualitanelldiritto», n. 3, 2018, p. 6. Sulla circostanza che «il regime parlamentare italiano aveva il proprio fondamento nei partiti, prima ancora che nella rappresentanza elettorale», insiste da ultimo R. Romanelli, *L'Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Roma-Bari, Laterza, 2023, p. 291.

¹¹ Cfr. C. Galli, *Perché mai il presidenzialismo?*, in «Democrazia e diritto», n. 1-2, 2013, p. 279. Sul carattere di "democrazie di partito" delle democrazie europee del secondo dopoguerra cfr. M. Conway, *Western Europe's Democratic Age. 1945-1968* (2020); trad. it. *L'età della democrazia. L'Europa occidentale dopo il 1945*, Roma, Carocci, 2023, p. 72.

¹² Cheli, *La «centralità» parlamentare* cit., p. 344.

¹³ Lo ricorda da ultimo A. Barbera, *L'Italia ha davvero una forma di governo parlamentare?*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 2025, p. 257. Sulle varie definizioni della centralità parlamentare cfr. G. Pasquino, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 1, 2007, pp. 5 ss.

¹⁴ In parallelo, a partire dagli anni Ottanta, si afferma il paradigma neoliberale, che mette in discussione il primato della politica sull'economia e rappresenta «la visione capace di incidere sulle politiche costituzionali prosciugando la fonte da cui esse dipendevano: l'antropologia personalistica, solidaristica ed egualitaria che sosteneva l'impianto liberal-socialistico del progetto costitutivo» (P. Costa, *La Repubblica*

- democratica in Italia: un quadro evolutivo, in «Diritto pubblico», n. 1, 2025, p. 15).
- ¹⁵ G. Melis, *Prima e dopo la Costituyente: il governo debole*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2018, p. 393.
- ¹⁶ G. Di Cosimo, *Sviluppi del governo parlamentare*, in «www.rivistaaic.it», n. 2, 2020, pp. 60 ss.
- ¹⁷ G. Di Cosimo, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2011.
- ¹⁸ Fra i tanti cfr. S. Cassese, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, p. 119.
- ¹⁹ Fragli altri, cfr. G.L. Conti, *La crisi dello "Stato moderno" e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in «www.osservatoriosullefonti.it», fasc. spec. 2020, p. 517 ss.; C.A. Ciaralli, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?*, in «www.constituzionalismo.it», n. 1, 2022, pp. 52 ss.; G. Di Cosimo, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in «www.constituzionalismo.it», n. 1, 2023, pp. 1 ss.; E. Grosso, *Quello che resta. La forma di governo dopo l'emergenza: post hoc ergo propter hoc?*, in «www.dpceonline.it», n. 1, 2023, p. 87; I. Ciolli, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in «www.constituzionalismo.it», n. 4, 2022, p. 260.
- ²⁰ F. Polacchini, *I riflessi del Prr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in «www.forumcostituzionale.it», n. 4, 2022, p. 260.
- ²¹ M. Fiorillo, *Dalla partecipazione militante, all'astensionismo indifferente. Appunti su origine e linee di sviluppo della forma di governo repubblicana*, in «www.rivistaaic.it», n. 2, 2023, p. 87; I. Ciolli, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in «www.constituzionalismo.it», n. 1, 2024, p. 102.
- ²² G. Di Cosimo, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, FrancoAngeli, 2014, pp. 30 ss.
- ²³ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2024-2025*.
- ²⁴ Per tutti v. G. Rivosecchi, *I poteri normativi del Governo al tempo dell'emergenza: quando l'eccezione diventa la regola*, in «Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale», n. 1, 2024, pp. 71 ss.
- ²⁵ «Ma nella preparazione della Costituzione il governo non ha alcuna ingerenza: il governo può esercitare per delega il potere legislativo ordinario, ma, nel campo del potere costituyente, non può avere alcuna iniziativa neanche preparatoria. Quando l'assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana» (P. Calamandrei, *Come nasce la nuova Costituzione*, ed. or. 1947, ripubblicato in «www.constituzionalismo.it», n. 3, 2015, pp. 5 ss.).
- ²⁶ Cfr., fra gli altri, A. Morrone, *Oltre il parlamentarismo, un premierato conflittuale*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2024, pp. 695 ss. e G. Di Cosimo, *A cosa serve il premierato*, in «www.diariodidirittopubblico.it», 14 luglio 2024.
- ²⁷ G. Di Cosimo, *Riforma costituzionale dell'ordinamento giurisdizionale: procedura e obiettivo*, in «www.giustiziainsieme.it», 28 marzo 2025.
- ²⁸ G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in «www.nomos-leattualitaneldiritto.it», n. 3, 2020, p. 20.
- ²⁹ C.F. Ferrajoli, *Come esautorare il parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa*, in «Teoria politica», n. 10, 2020, pp. 177 ss.
- ³⁰ M. Volpi, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 1, 2024, pp. 259 ss.
- ³¹ A. Ruggeri, *Separazione dei poteri e dinamiche della normazione*, in «www.giurcost.org», n. 1, 2024, pp. 382 ss.
- ³² A. Barbera, *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2015, p. 653: ciascuno dei due schieramenti temeva «il riemergere dell'«ombra del tiranno», il tiranno socialcomunista da un lato, quello clericofascista dall'altro»; Id., *L'Italia ha davvero una forma di governo parlamentare?* cit., pp. 257 ss.; M. Rubechi, *La forma di governo dell'Italia repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in F. Cortese, C. Caruso e S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 188; G. D'Amico e D. Tega, *La Costituzione italiana e la separazione dei poteri: le scelte dell'Assemblea costituite tra modelli storici e contesto politico*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2023, pp. 106 ss.
- ³³ P. Ridola, *L'esperienza costituyente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1998, p. 261.
- ³⁴ V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2009, p. 116.
- ³⁵ G. Silvestri, voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. Cartabia e M. Ruotolo (a cura di), *Potere e costituzione. I tematici*, V, «Enciclopedia del diritto», Milano, 2023, p. 1140.
- ³⁶ Fra gli altri cfr. G. Di Cosimo, *La debolezza del Parlamento*, in «Diritto costituzionale. Rivista Quadrimestrale», n. 3, 2022, pp. 5 ss.; A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in «www.rivistaaic.it», n. 4, 2023, p. 302.
- ³⁷ G. Di Cosimo (a cura di), *Il governo forte*, Macerata, eum, 2010.
- ³⁸ G. Repetto, *Dalla funzione alla struttura. Le trasformazioni del Governo*, in «Diritto Costituzionale.

- Rivista Quadrimestrale», n. 1, 2024, p. 9; I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2024, p. 336; F. Salmoni, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2024, p. 94; S. Filippi, *La funzione di governo nella "gran tempesta" del XXI secolo*, in «Politica & Società», n. 2, 2025, p. 202.
- ³⁹ M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in «Teoria politica», n. 5, 2015, pp. 13 ss.
- ⁴⁰ Oltretutto, la debolezza del Parlamento comporta ricadute negative anche sul progetto di integrazione europeo (L. Cappuccio, *Forma di governo italiana e integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in «Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online», n. 1, 2020, p. 14).
- ⁴¹ G. Di Cosimo, *Il "limite naturale" delle riforme istituzionali*, in «osservatoriosullefonti.it», n. 3, 2024, pp. 161 ss.
- ⁴² S. Cassese, *Il governo legislatore*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 5, 2021, p. 558.
- ⁴³ La Corte costituzionale ha osservato che «la flessibilità delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, modellate sullo schema delle "norme a fattispecie aperta", non esclude l'operatività di principi normativi e di regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche» (sent. 146/2024).
- ⁴⁴ N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, in «il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide», 2010, p. 110.
- ⁴⁵ G. Tarli Barbieri, *Fonti del diritto e riforme istituzionali*, in «il Mulino», n. 3, 2024, p. 92.
- ⁴⁶ Da ultimo v. A.A. Galli, *Dal taglio dei parlamentari alla riforma del premierato. Il Senato delle Regioni quale argine alla verticalizzazione decisionale per rivitalizzare la democrazia rappresentativa*, in S. Barbareschi, M. Ladu e A. Lauro (a cura di), *In nome di quale democrazia? Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa*, in «www.giurcost.org», fasc. spec. n. 1, 2025, Genova, Consulta OnLine, agosto 2025, pp. 69 ss.
- ⁴⁷ V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2021, p. 277. Di recente cfr. D. Scopelliti, *Il controllo parlamentare sui presupposti di straordinaria necessità ed urgenza dei decreti-legge: note minime su recenti tendenze della forma di governo*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2025, p. 169.
- ⁴⁸ A. D'Andrea, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in «Diritto costituzionale. Rivista Quadrimestrale», n. 3, 2022, p. 32. Recenti segnali su questo fronte sono giunti dalle sentenze sull'autonomia differenziata (sent. 192/2024) e sulla decretazione d'urgenza (sent. 146/2024).
- ⁴⁹ E. Cheli, *Una riforma che rafforzi il Parlamento*, in «il Mulino», n. 3, 2024, pp. 25 ss. Sulla necessità di intervenire sul sistema dei partiti insiste di recente M. Luciani, *L'evoluzione della democrazia costituzionale italiana*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2024, pp. 233 ss.
- ⁵⁰ G. Itzcovich, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in «Ragion pratica», n. 1, 2016, p. 9 ss.; M. Betzu, *Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2025, pp. 285 ss.; L. Dell'Atti, *Governabilità e principio rappresentativo. Dalla recente giurisprudenza sulla decretazione d'urgenza al dibattito sul cd. premierato elettivo*, in «federalismi.it», n. 29, 2024, pp. 23 ss.
- ⁵¹ La stabilità del governo «costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo», ma non può legittimare «un'ilimitata compressione della rappresentatività dell'Assemblea parlamentare» (Corte cost., sent. 1/2014).
- ⁵² A. Apostoli, *Scegliere il capo: fra attese messianiche e delusioni democratiche*, in G. Azzariti, M. Della Morte (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 47 ss.
- ⁵³ S. Gambino, *Democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale e democrazia maggioritaria*, in «Revista de Estudios Jurídicos», n. 16, 2016, p. 1 ss.; E. Balboni, *Rifrazioni pre-moderne sull'investitura demo-popolare*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2024, pp. 701 ss.
- ⁵⁴ G. Fontana, *Populismo e questione istituzionale*, in «Democrazia e diritto», n. 2, 2023, pp. 29 ss.
- ⁵⁵ È «una favola per il popolo l'idea che praticare una politica decisionista sia più facile in un sistema nel quale il Capo dell'Esecutivo è il frutto di un'elezione popolare diretta, distinta da quella volta a formare il Parlamento» (A. Baldassarre, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato sui disegni di legge nn. 935 e 830 del 9 gennaio 2024. Sintesi*, in «www.nomos-leattualitaneldiritto», n. 2, 2024, p. 3).
- ⁵⁶ G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2021, p. 398.
- ⁵⁷ A. D'Andrea, *Separazione dei poteri ed evoluzione della forma di governo italiana*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 3, 2024, p. 1182.
- ⁵⁸ G. Zaccaria, *Indipendenza della magistratura, equilibrio e reciprocità tra i poteri*, in «Teoria e Critica della Regolazione Sociale», numero spec., 2024, p. 208. Sul ridimensionamento del controllo giurisdizionale causato dalle attuali politiche populiste in materia penale cfr. R. Bartoli, *Sulle recenti riforme in ambito penale tra populismo, garantismo e costituzio-*

- nalismo, in «Jus», n. 1, 2024, p. 68. Per un quadro degli attacchi politici all'indipendenza delle corti costituzionali in nome della sovranità popolare cfr. S. Ragone, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2025, pp. 11 ss. Sulla mancata collaborazione del governo italiano con la Corte penale internazionale cfr. L. Poltronieri Rossetti, *L'Italia e l'obbligo di cooperazione con la Corte penale internazionale: riflessioni attorno al caso Almasri*, in «www.osservatorioaic.it», n. 4, 2025, pp. 14 ss.; M. Cianiello, C. Meloni, *Caso Almasri: una discutibile interpretazione della legge di cooperazione dell'Italia con la CPI ha portato alla scarcerazione del primo ricercato arrestato sul suolo europeo nell'ambito delle indagini in Libia*, in «Sistema penale», n. 1, 2025, pp. 179 ss. Sulla retorica del governo "eletto dal popolo" v. A. Criscitiello, *Verso un Governo plebiscitario? Il governo Meloni e le sfide della premiership italiana*, in «Paradoxa», n. 4, 2024, pp. 58 ss.
- ⁵⁹ «Si può dire che un paese nel quale è fragile il senso dell'unità, e in cui i meccanismi della libertà non sono radicati nella vita civile, in istituzioni di garanzia, nel quale non si sono storicamente formati un *idem sentire*, un patriottismo costituzionale condiviso, ha minori antidoti all'avvento del tiranno, al quale dunque alternativamente tende ad affidarsi o ad opporsi» (Romanelli, *L'Italia e la sua Costituzione. Una storia cit.*, p. 237). Sul ruolo degli organi di garanzia cfr. G. Di Cosimo, *Difendere il Parlamento, dal fascismo alla Repubblica*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2022, pp. 78 ss.
- ⁶⁰ Sull'involuzione del modello americano connotato dal progressivo accentramento di potere nelle mani del presidente cfr. B. Sullivan, *Trump Redux: Part II*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2025, pp. 427 ss.; M. Bassini, *Executive orders e ruolo presidenziale: la sfida di Trump alla separazione dei poteri*, in «www.osservatorioisullefonti.it», n. 2, 2025, pp. 9 ss.; A. Baraggia, D. Camoni, *Gli Executive Orders nella seconda Presidenza Trump: verso un nuovo equilibrio nella separazione dei poteri?*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 2, 2025, p. 241 ss.; A. Baraggia, *La Presidenza Trump II: verso una mutazione del sistema costituzionale americano? Spunti di riflessione a partire dai più recenti avvenimenti*, in «federalismi.it», n. 18, 2025, pp. iv ss.; G. Di Cosimo, *La democrazia in America al tempo di Trump II*, in «www.diariodidirittopubblico.it», 23 novembre 2025; T. Bonazzi, *La svolta all'indietro di Trump*, in «www.rivistailmulo.it», 4 marzo 2025; F. Felice, *Gli Stati Uniti diventeranno fascisti?*, in «www.ilpensierostorico.com», 5 gennaio 2026. A sua volta il modello francese è connotato da un processo di accentuata presidenzializzazione (M. Volpi, *Forma di governo semipresidenziale e V Repubblica francese. Evoluzioni dottrinali e fattuali*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», fasc. spec., nov. 2024, pp. 153 ss.), e dalla marginalizzazione del parlamento (P. Piciacchia, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in «www.dpeonline.it», n. 1, 2023, pp. 971 ss.). Sulle «attuali turbolenze costituzionali della Francia» cfr. A. Le Divellec, A. Lauro, *Il "presidenzialismo" francese in crisi*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 2, 2025, pp. 649 ss. Sulla minore attrattiva che il modello transalpino esercita attualmente nel dibattito italiano sulle riforme istituzionali cfr. A. Lauro, *Quando cade un mito: il fascino perduto della V Repubblica francese*, in A. Carminati, M. Frau, M. Ladu, A. Lauro (a cura di), *Governare le democrazie nella trasformazione dei sistemi politici*, Cacucci, Bari, 2025, pp. 63 ss.