

MARCO CECILI*

La proposta di riforma costituzionale e i poteri del capo dello Stato: tra una forma di governo inedita e il nuovo art. 89 Cost.**

ABSTRACT (EN): The constitutional revision project proposed by the centre-right majority was approved at first reading in the Senate. The present work aims to reflect on the effects the reform would have on certain prerogatives of the Head of State, in particular on the appointment of the Government and the dissolution of the Chambers. A further aspect of interest is the proposed change to the countersignature system, which would entail a probable transformation of presidential functions.

ABSTRACT (IT): Il 18 giugno 2024 il progetto di revisione costituzionale proposto dalla maggioranza di centro-destra è stato approvato in prima lettura al Senato. Il presente lavoro mira a riflettere sugli effetti che la riforma avrebbe su alcune prerogative del capo dello Stato, in particolare sulla nomina del Governo e sullo scioglimento delle Camere. Un ulteriore aspetto che suscita interesse è la proposta di modifica del sistema della controfirma, che comporterebbe una probabile trasformazione delle funzioni presidenziali.

SOMMARIO: 1. Linee di fondo della riforma e campo di ricerca. – 2. La formazione del governo tra legittimazione diretta e fiducia parlamentare. – 3. Le crisi di governo durante la legislatura e lo scioglimento delle Camere. – 4. Il nuovo art. 89 Cost.: una riserva indiana per il capo dello Stato? – 5. Conclusioni.

1. Linee di fondo della riforma e campo di ricerca

Nell'ultimo trentennio il quadro politico italiano è stato caratterizzato, anche se a stagioni alterne, dal bipolarismo. È emerso, infatti, un sempre maggiore appoggio - sia politico sia dottrinario - al c.d. premierato¹, cioè un avvicinamento del nostro regime parlamentare al “modello *Westminster*” (anche se con diverse sfumature), cercando di attribuire alla volontà del Presidente del Consiglio un peso determinante nella vita istituzionale del Paese². Si è cercato di sostenere, a Costituzione invariata, che essendosi realizzata con le leggi maggioritarie del 1994 una sorta di elezione diretta, o quantomeno di indicazione popolare, del capo dell'Esecutivo

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale - Università degli Studi di Milano-Bicocca.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In Italia tra i primi sostenitori dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e del “governo di legislatura” si annoverano A.M. SANDULLI (si veda il suo intervento in *Gli Stati*, n. 1, 1973); S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in “governo di legislatura”*, in G. MIGLIO (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1983, spec. pp. 387-426; A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1990, pp. 23 ss. (lo stesso Autore ha riaffermato la necessità di una riforma istituzionale in una recente intervista rilasciata a *Il Sole 24 Ore* del 28 giugno 2024).

² Sul tema già T.E. FROSINI (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004.

nella persona del *leader* della coalizione vincente, le sue dimissioni dovessero provocare necessariamente lo scioglimento delle Camere, al fine di mantenere la consonanza tra volontà del corpo elettorale e guida del Governo³. Questa interpretazione non ha trovato, in realtà, concreta applicazione nel nostro sistema. Decisiva risultò, a tal proposito, la posizione del Presidente Scalfaro, tra il dicembre del 1994 e il gennaio 1995, al momento della crisi del governo Berlusconi I, il primo Esecutivo dopo l'entrata in vigore della legge elettorale maggioritaria⁴. In occasione del discorso di fine anno, infatti, il capo dello Stato affermò emblematicamente che «*il Presidente della Repubblica, secondo dettato costituzionale, non può fare prevalere nessuna tesi personale, ma deve registrare la volontà del Parlamento. Il Presidente della Repubblica, dopo le prime consultazioni, avendo constatato la maggioranza, al Senato e alla Camera, di pareri contrari a elezioni immediate, ha il dovere costituzionale di esaminare se esistono le condizioni per costituire un governo che possa governare*»⁵. Anche il Presidente Napolitano ha aderito alle posizioni del suo predecessore⁶, tanto che, nel gestire le crisi dei governi Prodi II e Berlusconi IV, il suo obiettivo è stato quello di evitare le elezioni anticipate, poiché valutate come dannose e traumatiche e definite come «*un'improvvida prassi italiana*»⁷.

Per questa ragione nella storia politica italiana sono stati molti i tentativi di riforma che hanno cercato di ricondurre, più o meno direttamente, la nomina del Presidente del Consiglio ai risultati elettorali (la proposta del c.d Comitato Speroni⁸, la c.d. Bicamerale D'Alema⁹, la revisione respinta dal *referendum* del 2006¹⁰ o la c.d. Bozza Violante¹¹), come noto, senza riuscirvi.

³ Questa lettura deve essere contestualizzata nelle riforme di quel periodo. Non a caso la legge 25 marzo 1993, n. 81 aveva già introdotto l'elezione diretta per i sindaci e i presidenti di provincia, mentre con la legge 23 febbraio 1995, n. 43 anche il sistema regionale è stato improntato sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

⁴ Come sottolineato anche da G. PITRUZZELLA, *Il Governo del Premier*, in P. CALDERISI-F. CINTIOLI-G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 12-13.

⁵ Discorso di fine anno del Presidente della Repubblica, 31 dicembre 1994.

⁶ P.L. PETRILLO, *L'ultimo tentativo: il Presidente Napolitano e il potere di scioglimento delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2008, pp. 427-449. Sul punto anche G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Mucchi, Modena, pp. 86-93; V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 36-40; 62-67.

⁷ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, 6 febbraio 2008.

⁸ La proposta prevedeva che «*il Primo Ministro è eletto a suffragio universale e diretto, in concomitanza con le elezioni della Camera dei deputati*».

⁹ In effetti, il testo avanzato insisteva sul fatto che «*la candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale*». In quel periodo era stata redatta anche la c.d. "bozza dei professori" (Fisichella, Urbani, Bassanini, Salvi), con la previsione di un sistema vicino a quello proposto dal Governo Meloni.

¹⁰ Anche in questo caso, infatti, «*la candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro*».

¹¹ La proposta si limitava a prevedere che «*il Presidente della Repubblica, valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati, nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, nomina e revoca i ministri*».

Anche nella XIX legislatura sono stati presentati due disegni di legge costituzionale sul tema: uno a firma di Matteo Renzi (A.S. 830 “*Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*”), l’altro da parte del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati (A.S. 935 “*Modifiche costituzionali per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*”), entrambi accumulati dalla *ratio* di voler introdurre l’elezione diretta del Presidente del Consiglio¹². La proposta analizzata in questo lavoro è quella governativa, l’unica su cui le forze di maggioranza hanno trovato un accordo e che poi, quindi, è stata approvata in prima lettura al Senato¹³.

Il contributo mira ad analizzare, nel caso in cui il tentativo di revisione avesse successo, gli spazi che residuerebbero in capo al Presidente della Repubblica nella gestione delle crisi di governo. In effetti, la riforma inciderebbe sulle due prerogative più importanti che storicamente possono essere affidate al capo dello Stato: la nomina del Presidente del Consiglio e dell’Esecutivo e lo scioglimento delle Camere (considerate centrali già nella riflessione costituzionalistica ottocentesca al fine di riequilibrare il sistema¹⁴). La posizione del capo dello Stato, inoltre, sembrerebbe cambiare anche a causa della nuova versione dell’art. 89 Cost., con l’introduzione di una serie di atti che non sarebbero più soggetti a controfirma. Ciò sembra, a prima vista, contrastare con la tradizione costituzionale e creerebbe delle “zone grigie”¹⁵ prive di una responsabilità istituzionale.

2. La formazione del governo tra legittimazione diretta e fiducia parlamentare

La proposta di riforma costituzionale attualmente in discussione si concentra quasi esclusivamente sul rafforzamento del Presidente del Consiglio¹⁶, immaginando un nuovo

¹² Nel programma elettorale sottoscritto dai partiti della coalizione di centro-destra, in realtà, si auspicava «*l’elezione diretta del Presidente della Repubblica*» (Per l’Italia, *Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra*). Sul punto, F. FURLAN, *Obiettivi e correttivi per un semipresidenzialismo all’italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2023. Per un primo dibattito sulle riforme istituzionali nella XIX legislatura si rinvia a F. FABRIZZI-G. PITRUZZELLA-A.M. POGGI-V. TONDI DELLA MURA-F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹³ La proposta attualmente si trova in discussione presso la Camera dei deputati (A.C. 1921), anche qui abbinata a quella presentata dai deputati Boschi ed altri (A.C. 1354) e analoga a quella del sen. Renzi.

¹⁴ Il vertice dello Stato era stato definito potere neutro, ossia “non attivo” (B. CONSTANT, *Principi di politica*, Editori Riuniti, Roma, 2020, p. 68). Nel pensiero constanziano, spesso frainteso, ciò significava che in nessun caso esso poteva sostituirsi ai due poteri che era chiamato a controllare e limitare (cioè il Parlamento e il Governo), ma «*le pagine del Constant non contengono una parola a dimostrare come e perché la esclusione (dalle funzioni esecutiva, legislativa e giudiziaria, n.d.A) avrebbe significato imparzialità*», C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 769, nota 25». Erano note, però, le difficoltà nel garantire la “staticità” del capo dello Stato, visto che quest’ultimo doveva costituire il punto di equilibrio sul quale poggiare l’intero sistema, impedendo una degenerazione verso una forma di governo a prevalenza assembleare o dell’Esecutivo.

¹⁵ Si è preferito usare questa espressione, evitando di scendere nell’agone della scelta tra “zona franca” e “zona d’ombra”. Per il significato di tali espressioni si rinvia a P. ZICCHITTO, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 5-8.

¹⁶ Nell’*Introduzione* alla recente ristampa (Giuffrè, Milano, 2023) del volume di Predieri (*Lineamenti della posizione costituzionale del presidente del Consiglio dei Ministri. Parte I. Evoluzione dell’istituto. Formazione dell’organo*, Barbèra,

canale di legittimazione e, di conseguenza, una forte limitazione per il Parlamento di sfiduciarlo o di indurlo alle dimissioni¹⁷. L'obiettivo è quello di realizzare il c.d. "governo di legislatura"¹⁸, trapiantando a livello nazionale la *ratio* che sottende al funzionamento della forma di governo regionale oggi prevalente in Italia¹⁹. Analizzando la proposta approvata in prima lettura presso il Senato lo scorso 18 giugno 2024²⁰, la riforma vuole introdurre l'elezione «a suffragio universale e diretto» del Presidente del Consiglio, garantendogli una maggioranza parlamentare certa. Mentre nella versione originaria si prevedeva l'attribuzione di un premio del 55% dei seggi²¹, senza fare riferimento a una soglia minima per la sua assegnazione (ponendo dei dubbi se la costituzionalizzazione del "premio" fosse sufficiente per superare i limiti di ragionevolezza indicati dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 1/2013 e 35/2017²²), oggi il testo si limita a introdurre un «un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio», riferendosi a un generico, e per questo rischioso, soprattutto se usato come parametro davanti alla Corte costituzionale, «rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche». Se la revisione fosse approvata, quindi, sarebbero certamente incostituzionali i sistemi maggioritari classici (che non garantiscono obbligatoriamente una maggioranza a un partito o a una coalizione) e quelli

Firenze, 1951) A. BARBERA, *Un ancora attuale volume di Alberto Predieri*, p. XV nota che mentre il Presidente del Consiglio ha goduto di un «rafforzamento comunitario», questo non si è realizzato a livello interno.

¹⁷ Per una riflessione più ampia sul ruolo odierno (e futuro, in caso di approvazione della riforma) del Parlamento si rinvia a F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, il Mulino, Bologna, 2024.

¹⁸ Dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e del "Governo di legislatura", come anticipato, si parlava già nel 1983 nelle proposte del c.d. gruppo di Milano, coordinato da Gianfranco Miglio. Per un approfondimento, cfr. B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1993, pp. 79-80; F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 193-247.

¹⁹ Per una ricostruzione sui tentativi di esportazione del modello regionale nella dimensione statale cfr. G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna Online*, n. 1, 2024; F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta Online*, n. III, 2023; F. PIZZOLATO, *L'investitura popolare del sindaco come problema costituzionale: prima tappa della presidenzializzazione o elemento di un paradigma relazionale?*, in *Lo Stato*, vol. 14 (2020), pp. 129-153.

²⁰ SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 18 giugno 2024. I voti favorevoli sono stati 109, mentre i contrari 77 (con un solo astenuto).

²¹ Il testo originario prevedeva che «la legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri».

²² Per D. DE PRETIS, *Audizione della prof.ssa Daria de Pretis*, in *Senato.it*, 4 dicembre 2023, p. 7 «la mancanza di una soglia minima per l'assegnazione del premio, [...] collide con quanto affermato al riguardo dalla Corte costituzionale (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017), in applicazione di principi supremi - quali quelli della sovranità popolare (art. 1 Cost.), dell'eguaglianza del voto (artt. 3 e 48 Cost.) e della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.) - tali da vincolare anche il legislatore costituzionale». Critici anche M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, p. 46; A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna Online*, n. 2, 2023. Anche la classe politica di centro-destra parla dell'introduzione di una soglia di almeno il 40% per ottenere un premio che garantisca la maggioranza (ad esempio si veda l'intervista di M. GUERZONI, *Ignazio La Russa: «L'astensione è il problema, serve una riforma condivisa. E Schlein si scusi»*, in *Corriere.it*, 26 giugno 2024, «il limite invalicabile è la Corte costituzionale, non si può avere un premio se non si raggiunge almeno il 40%. Al di sotto non si può andare»).

puramente proporzionali²³. Sarebbero ammissibili esclusivamente i modelli con un premio *majority assuring*, visto che anche l'attribuzione di un premio fisso (ad esempio un determinato numero di seggi alla forza politica che ha ottenuto il maggior numero di voti alle elezioni, come accade in Grecia) potrebbe non essere sufficiente per garantire la formazione di una maggioranza assoluta in Parlamento²⁴.

Appare necessario, quindi, comprendere quali prerogative restino al capo dello Stato, non dal punto di vista formale, ma sotto quello sostanziale, relativamente alla formazione del governo e al conferimento dell'incarico. Come è stato notato, infatti, «bisognerebbe spiegare – lasciando fuori dalla porta la propaganda – che cosa rimane delle prerogative del Presidente della Repubblica una volta che ad esso siano sottratti il potere di nomina del Presidente del Consiglio, di soluzione delle crisi di governo, di scioglimento delle Camere e persino la nomina dei senatori a vita»²⁵, diventando «un carapace pressoché vuoto, privo, per giunta, di una legittimazione equiparabile a quella riconosciuta al capo del governo: il primo (il Presidente della Repubblica), eletto da qualche centinaio di parlamentari, il secondo da decine di milioni di italiani»²⁶.

Secondo la proposta, dopo le elezioni il Presidente del Consiglio “eletto” (riprendendo, in maniera abbastanza imprecisa la dizione utilizzata nell'ordinamento statunitense) deve essere obbligatoriamente incaricato dal capo dello Stato, venendo meno, almeno in questo momento,

²³ D. DE PRETIS, *Audizione*, cit., p. 7 segnala l'«inopportunità di costituzionalizzare meccanismi che, come quello del premio, finiscono per condizionare la possibilità di scegliere sistemi elettorali, con essi incompatibili, e funzionali invece anch'essi a favorire la formazione di maggioranze stabili quali, stando all'ipotizzato meccanismo del premio di maggioranza, il sistema maggioritario o il doppio turno con ballottaggio».

²⁴ Il Ministro Casellati ha affrontato il tema durante la discussione avvenuta nel corso della prima lettura presso la Camera dei deputati, ritenendo che la nuova legge elettorale dovrebbe basarsi sul c.d. *Mattarellum*, al fine di realizzare un bipolarismo (*Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, seduta del 4 luglio 2024, p. 17). Lo stesso Ministro, più di recente (22 luglio 2024), ha anticipato l'intenzione di prevedere una soglia minima vicina al 40% dei voti espressi ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza.

Precedentemente anche T.E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *Federalismi-Paper*, 15 maggio 2024, pp. 3-4 ha avanzato la possibilità di un adattamento del c.d. *Mattarellum* («Basterebbe fare una piccola modifica, rispetto al criterio di assegnazione dei seggi nella parte residuale del 25 %. Il quale verrebbe assegnato, in parte o per intero, soltanto alle forze politiche collegate al presidente del Consiglio dei ministri eletto, al fine di raggiungere il 55% dei seggi e ottenere così una maggioranza parlamentare certa e stabile. Se non venisse utilizzato l'intero 25% per ottenere la maggioranza del 55%, allora la rimanente percentuale potrebbe essere distribuita proporzionalmente tra tutte le forze politiche che hanno eletto parlamentari nei collegi uninominali»). L'attribuzione di questo “listino”, tuttavia, non sembra sufficiente a garantire in ogni caso una maggioranza al Presidente del Consiglio, soprattutto in caso di un risultato molto frammentato. Inoltre, non può essere prevista una sola scheda per l'elezione delle due Camere, anche perché l'elettorato passivo è ancora differenziato (*Contra*, *Ibid.*, p. 3). Originariamente la proposta di revisione parlava di un'elezione di Camere e Presidente del Consiglio «mediante una medesima scheda», facendo avanzare la teorizzazione di un «voto fuso» (come notato da G. TARLI BARBIERI, *Intervista a Radio radicale*, *Il ddl di riforma Costituzionale sul premierato*, in *Radioradiale.it*, 6 novembre 2023). Sulle varie declinazioni del “voto fuso” si rinvia ad A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali misti. Una classificazione*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2, 1998, pp. 229-70, spec. pp. 239 ss.; L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 5.

La nozione di voto fuso è stata introdotta da G.W. COX, *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, il Bologna, Bologna, 2005, il quale la utilizza non in riferimento ai sistemi elettorali misti, bensì nei casi di una scelta di voto simultanea ed unitaria che lega tra loro elezioni di tipo diverso (es. presidenziali e parlamentari).

²⁵ M.A. CABIDDU, *Minimalismo*, cit., p. 42.

²⁶ *Ibid.*

la discrezionalità presidenziale e l'utilità delle consultazioni. Queste ultime, infatti, allo stato attuale, rappresentano un momento importante per la risoluzione delle crisi. Senza che in questa sede si possa approfondire ulteriormente il tema, la dottrina dominante è concorde nel ritenere che oggi «sembra, invece, da escludere l'ipotesi che il Capo dello Stato possa procedere direttamente al conferimento dell'incarico senza prelieve consultazioni. È un procedimento che contrasterebbe non solo con la prassi consolidata e comune a tutti i sistemi parlamentari, ma anche con il potere riconosciuto ai gruppi parlamentari di concorrere a determinare la politica nazionale»²⁷. La giustificazione delle consultazioni è stata trovata negli artt. 92 e 94 Cost.²⁸, poiché, quando si afferma che «il Governo deve avere la fiducia delle Camere», «il capo Dello Stato deve accertare bensì che non sia impossibile la fiducia parlamentare o che questa sia da ritenersi presumibilmente ottenibile su una data formula o su una determinata coalizione che [...] si forma in sede partitica; o, meglio, il capo dello stato deve far di tutto perché la nomina del presidente del consiglio e, su proposta di questo, dei ministri, si svolga nella prospettiva della fiducia parlamentare»²⁹, tanto che «senza le consultazioni il presidente della repubblica non potrebbe in alcun modo rendersi conto della eventuale sussistenza di una maggioranza parlamentare»³⁰ ritenendo le consultazioni un «momento organizzativo necessario della formazione del governo»³¹, mentre per altri «assolvono una funzione servente» alla decisione discrezionale del capo dello Stato³². Le consultazioni costituiscono senza dubbio uno strumento per «indirizzare» la discrezionalità del capo dello Stato verso un obiettivo chiaro, cioè individuare un nome capace di raccogliere attorno a sé il consenso della maggioranza parlamentare e, di conseguenza, avere concrete possibilità di ottenere la fiducia. Senza voler sostenere che allo stato attuale vi sia un obbligo per il Presidente della Repubblica di svolgere le consultazioni, è evidente che la riforma farebbe venire meno l'utilità delle stesse. Il capo dello Stato, infatti, sarebbe obbligato ad affidare l'incarico al candidato Presidente del Consiglio «vincitore» delle elezioni. L'incarico, inoltre, potrebbe essere probabilmente accettato immediatamente e senza riserva, e ciò comporterebbe anche la contestuale presentazione della lista dei ministri³³ (anche se il Presidente incaricato conserverebbe la libertà, fino al giuramento, di rassegnare l'incarico dopo l'avvenuta accettazione). Sembra probabile, infatti, che tutte le attività legate all'incarico potranno essere svolte privatamente dal «vincitore delle elezioni» in vista dell'incontro presidenziale. Già nell'attuale sistema, infatti, accade che il *leader* di una coalizione, che attraverso le elezioni abbia ottenuto con certezza la maggioranza assoluta dei seggi, abbia iniziato a dialogare con gli alleati prima del prevedibile incarico³⁴, così da accettarlo senza riserva.

²⁷ G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Jovene, Napoli, 1962, p. 173.

²⁸ Da ultimo G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 29.

²⁹ A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Cedam, Padova, 1977, p. 79.

³⁰ *Ibid.*, p. 80.

³¹ *Ibid.*, p. 81.

³² N. SANDULLI, *Il Capo dello Stato e le crisi di governo*, Jovene, Napoli, 1981, p. 107.

³³ Come è avvenuto nel 1959 (Segni), 2008 (Berlusconi, sul punto S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2008, pp. 605-611), 2018 (Conte, ma dopo la precedente «rinuncia» dello stesso Conte) e 2022 (Meloni). In tutti i casi è stata contestualmente presentata la lista dei ministri.

³⁴ Non appare casuale che questo sia avvenuto nel 2008 e nel 2022, quando i risultati elettorali hanno garantito una chiara maggioranza parlamentare.

Viene predisposta, inoltre, una procedimentalizzazione che sembra un “unicum” nel panorama comparato. Infatti, nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia iniziale al Governo presieduto dal Presidente “eletto”, il capo dello Stato deve rinnovargli l’incarico (è opportuno notare che in quel momento sarebbe già Presidente del Consiglio, avendo giurato precedentemente alla prima “bocciatura”). Qualora, anche in questo caso, non ottenga la fiducia delle Camere, il capo dello Stato procede obbligatoriamente allo scioglimento delle Camere, terminando una legislatura iniziata da poche settimane, senza possibilità di farla sopravvivere. Già in questo passaggio risultano delle problematiche relative a un’eventuale rinuncia del Presidente del Consiglio “eletto” prima che venga incaricato o nominato, con il rischio di uno stallo e di un blocco del sistema, con la concreta possibilità che si debba procedere ugualmente a uno scioglimento delle Camere.

Il modello proposto dalla riforma, quindi, tende a unire la legittimazione popolare del Presidente del Consiglio al mantenimento di un’esplicita fiducia delle Camere³⁵. È interessante come, già durante i lavori parlamentari, sia stato ritenuto «*pleonastico il voto di fiducia dopo le elezioni del Primo Ministro: se il popolo l’ha eletto oggi, domani non è necessario che raccolga la fiducia dal Parlamento*»³⁶. Se nel sistema parlamentare la titolarità del potere esecutivo è concepito come «*un’emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo*»³⁷, quello disegnato dalla riforma sembra basare la legittimazione del Presidente del Consiglio primariamente nell’indicazione elettorale. Infatti, anche se permane la necessità della fiducia parlamentare, questa perde il suo significato di momento centrale per la costituzione del Governo e per la legittimazione dello stesso, diventando una superfetazione e scolorendo fino diventare un mero obbligo procedurale svuotato di un reale senso³⁸. Viene valorizzata al massimo, infatti, l’elezione popolare del vertice del potere esecutivo, imponendo lo scioglimento automatico del Parlamento che approvi la sfiducia nei confronti del “Presidente eletto”; inoltre, come si vedrà, si terrebbero nuove elezioni anche se il Presidente “eletto” si dimettesse volontariamente (proponendo lo scioglimento al capo dello Stato, che non sembra

³⁵ E. CHELI, *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, in *Quaderno dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2006*, Giappichelli, Torino 2007, p. 44, parlando del modello proposto dalla riforma costituzionale del 2005 (che aveva cercato di introdurre un’elezione diretta del Primo ministro e la rimozione della fiducia iniziale), riteneva che «*si prevede una forte concentrazione di poteri nelle mani del Primo Ministro, che è investito direttamente dal corpo elettorale al momento dell’elezione della Camera dei deputati. In conseguenza di questa investitura diretta il Primo Ministro si presenta alla Camera non per chiedere la fiducia (dal momento che la fiducia è stata già data direttamente dal corpo elettorale), ma solo per presentare il programma. E questo porta il modello fuori dalla forma parlamentare, dal momento che nel governo parlamentare la presenza di un voto di fiducia resta l’elemento più caratterizzante*».

³⁶ Critica avanzata dal sen. Pera (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta 21 maggio 2024, pp. 22-23).

³⁷ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 642. Per M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 186 la fiducia è la «*relazione continua e reciproca che non investe soltanto i rapporti delle Camere verso il Governo, ma si riflette contemporaneamente sull’azione di ambedue questi organi costituzionali*».

³⁸ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l’Italia*, Mucchi, Modena, 2023, p. 58 («*Un’ulteriore ragione contraria alla riforma è il collegamento coi un sistema elettorale fondato sul premio di maggioranza a favore della coalizione più votata, che concentrerebbe l’attenzione degli elettori sul “capo” designato a diventare Presidente del Consiglio e sminuirebbe il ruolo del Presidente della Repubblica e del Parlamento, per i quali, rispettivamente, la nomina del Governo e l’eventuale fiducia iniziale diventerebbero in sostanza atti dovuti*»).

potersi opporre). Tale forma di governo potrebbe essere inserita nei modelli “neoparlamentari”³⁹, ma sia la forza dell’origine popolare (e non parlamentare) del capo dell’Esecutivo sia il forte legame tra il “Presidente eletto” e la carica di “Presidente del Consiglio” (tanto che il primo è insostituibile del tutto o sostituibile solo una volta nel corso della legislatura solo con il suo assenso) sembrano escludere la presenza di un reale residuo di parlamentarismo.

Relativamente al mantenimento della fiducia, sembra necessario riprendere analogicamente le riflessioni già radicate nel dibattito relativo all’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale⁴⁰. Come affermato dalla Corte costituzionale in alcune sentenze (nn. 372/2004, 379/2004, 12/2006) «*la eventuale mancata approvazione consiliare [del programma di governo] può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima*»⁴¹, visto che «*non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione*»⁴². La forma di governo delineata nella proposta dell’attuale maggioranza, quindi, appare un «*assemblaggio di modelli diversi, operato al solo fine di concentrare il massimo potere nelle mani del vertice del governo senza adeguati contrappesi né un’adeguata separazione dei poteri*»⁴³. In effetti, l’elezione “popolare e diretta” del Presidente del Consiglio e il mantenimento della fiducia iniziale non sembrano essere presenti nel panorama comparato contemporaneo (tranne l’ormai celebre, ma fugace, tentativo israeliano tra il 1992 e 2001), tanto che una ragione che sembra giustificare la mancata adozione di tale modello nelle varie esperienze giuridiche potrebbe essere l’assenza di una netta separazione tra i poteri e la difficoltà di immaginare adeguati contrappesi istituzionali (presenti, invece, nelle forme classiche del governo presidenziale) che garantiscano la tenuta del sistema.

Si segnala, infine, un’antinomia all’interno dell’art. 92 Cost. Mentre ai primi tre commi si parla di fiducia all’intero Governo, al nuovo sesto comma si tratta della «*revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto*». In effetti, sembra particolare che la fiducia iniziale vada concessa all’intero Esecutivo e la revoca della stessa sia indirizzata solo al Presidente del Consiglio. L’unica giustificazione di tale disparità sembra potersi rinvenire nel fatto che il Presidente del Consiglio possieda già una legittimazione “popolare”, mentre l’intero Governo necessiterebbe

³⁹ Termine che è stato forgiato da M. DUVERGER, *La nozione di regime «semipresidenziale» e l’esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1983, pp. 259 ss., il quale riprese i suoi articoli apparsi su *Le Monde* dell’aprile 1956 (*Réformer le régime. I. Un système présidentiel? e Un véritable régime parlementaire*), dove aveva suggerito l’introduzione dell’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, da tenersi contestualmente a quella dell’Assemblea nazionale (mentre il Presidente della Repubblica avrebbe continuato ad essere eletto dalle Camere). Il sistema sarebbe stato razionalizzato e completato, inoltre, con il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*.

⁴⁰ S. CURRERI, *Quel “pasticciaccio brutto” del voto di fiducia iniziale*, in *Lacostituzione.info*, 15 dicembre 2023.

⁴¹ Corte cost., sent. 2 dicembre 2004, n. 372, Cons. dir. 3. Analogamente sent. 6 dicembre 2004, n. 376, Cons. dir. 9.

⁴² Corte cost., sent. 20 gennaio 2006, n. 12, Cons. dir. 5.

⁴³ ASTRID, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, *Paper di Astrid*, n. 94, dicembre 2023, p. 25.

di quella parlamentare e per questo, in caso di un primo insuccesso, il vertice dell'Esecutivo avrebbe diritto a un altro tentativo per presentare una diversa compagine ministeriale. Questo non è che un labile appiglio per giustificare questa differenza, che, però, confermerebbe una preminenza strutturale del Presidente del Consiglio, a cui viene riconosciuto anche un potere di revoca dei ministri. Sarebbe auspicabile, però, una maggiore coerenza tra le due parti dell'art. 94 Cost., anche per evitare che siano così evidenti le stratificazioni tra il testo originario e quello revisionato.

3. Le crisi di governo durante la legislatura e lo scioglimento delle Camere

Secondo la proposta di revisione, nel caso in cui venisse approvata una mozione di sfiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe obbligatoriamente sciogliere le Camere, creando un *simul stabunt simul cadent* asimmetrico (o temperato⁴⁴). Bisogna notare, infatti, che solo una mozione di sfiducia comporterebbe automaticamente lo scioglimento, mentre se il Presidente del Consiglio volesse la conclusione della legislatura, dovrebbe o farsi sfiduciare dalla sua stessa maggioranza (per evitare i passaggi procedurali di cui si dirà) oppure presentare una richiesta di scioglimento al capo dello Stato a seguito delle sue dimissioni. Infatti, qualora il Presidente del Consiglio presenti spontaneamente le dimissioni (e forse, ragionando *ad excludendum*, a seguito della reiezione di una questione di fiducia) e voglia proporre lo scioglimento delle Camere, sarebbe necessario informare preventivamente il Parlamento (si parla genericamente di «*informativa parlamentare*», senza sciogliere i dubbi sull'intensità di questo passaggio e se ci possa o meno essere dibattito e votazione⁴⁵). In effetti, prendendo alcune riflessioni già svolte sulla c.d. parlamentarizzazione della crisi, si può notare che questa può assumere diverse sfumature a seconda del ruolo più o meno ampio che il Governo ritenga di lasciare alle Camere⁴⁶:

- a) parlamentarizzazione *in senso largo*: l'Esecutivo si presenta alle Camere per illustrare gli sviluppi della situazione politica che hanno spinto alle dimissioni, ma l'assemblea non si esprime sulle dichiarazioni⁴⁷;
- b) parlamentarizzazione *semi-piena*: dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, si sviluppa un dibattito senza che si giunga a un voto⁴⁸;

⁴⁴ M. BELLETTI, *Il simul simul "temperato", ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, p. 20 («Si tratterebbe, in sostanza, di un "simul simul" temperato. È evidente che le dimissioni volontarie potrebbero rompere il meccanismo di questa sorta di simul simul, ma, tendenzialmente, le dimissioni volontarie saranno tali solo per motivi personali, non certo per motivi politici, poiché, essendo il Presidente del Consiglio dei ministri eletto direttamente garantito dallo scioglimento anticipato è altamente improbabile che presenti le dimissioni per ragioni politiche»).

⁴⁵ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1979, pp. 698 ss. e 706, riconduce le udienze conoscitive nell'ambito dell'attività di mera informazione del Parlamento distinta dall'ispezione perché, mentre caratteristica di questa sarebbe il conoscere per giudicare, con quella ci si limiterebbe a conoscere acquisendo dati e notizie, anche se in questo caso non legate al buon esercizio delle attribuzioni parlamentari.

⁴⁶ A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 96-97.

⁴⁷ Tale situazione si è creata nell'ottobre 1985 e marzo 1987 durante le crisi (rientrate) dei governi Craxi I e II.

⁴⁸ Come nel caso del governo Dini nel gennaio 1996 oppure del governo Andreotti IV nel 1979.

c) parlamentarizzazione *in senso proprio* (o piena): l'assemblea delibera sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio (come avvenuto nel 2022⁴⁹).

Dal tenore della proposta sembrerebbe che sia sufficiente una mera comunicazione alle Camere, anche se nulla potrebbe impedire al Governo di far esprimere le Camere con un dibattito o con una esplicita votazione (anche se non potrebbe esserci un voto fiduciario, visto che il Presidente del Consiglio è già dimissionario). Dopo le sue dimissioni e questo passaggio parlamentare (in entrambe le Camere), infatti, il Presidente del Consiglio, entro sette giorni dalle dimissioni, avrebbe la facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dovrebbe disporre (quasi come un diritto potestativo). Qualora il Presidente del Consiglio, invece, non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica “conferisce” l’incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Anche nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza del Presidente del Consiglio il capo dello Stato “conferisce” l’incarico a un parlamentare eletto in collegamento con il predecessore. Inoltre, resta il dubbio se il capo dello Stato sia libero di decidere se incaricare nuovamente il Presidente uscente o meno dopo la mancata richiesta di scioglimento. Potrebbe avvenire, infatti, che il Presidente del Consiglio non decida di proporre lo scioglimento quando sia certo di avere una maggioranza che lo sostiene, ma nulla potrebbe impedire in quel frangente al capo dello Stato di incaricare un altro parlamentare eletto tra le fila della maggioranza.

Nella versione originaria, inoltre, si ponevano limiti al programma del nuovo Esecutivo, visto che si prevedeva che avrebbe potuto solamente «attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia». Tale disposizione è stata (correttamente) eliminata, visto che il parametro della continuità di programma sembra essere un concetto di scarsa concretezza e poco definibile giuridicamente, soprattutto visti i cambiamenti negli scenari mondiali che sempre più di frequente si realizzano. Con la nuova versione della proposta, le forze politiche potrebbero decidere di far eleggere nelle proprie fila politici o attori istituzionali con un profilo più tecnico, proprio per permettere la formazione nel corso della legislatura di un Governo tecnico o di larghe intese. Inoltre, la dizione di «altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio» (escludendo, anche se si tratterebbe di un caso limite, gli ex Presidenti della Repubblica, che restano senatori di diritto e a vita), oltre a rendere obbligatorio che la carica di Presidente del Consiglio sia legata a quella di parlamentare (prevedendosi, inoltre, l’elezione automatica in Parlamento del Presidente del Consiglio “eletto”, si perdoni il gioco di parole), sembra non escludere la possibilità di nuove maggioranze con forze politiche inizialmente all’opposizione. Ad esempio, Tizio, eletto parlamentare “in collegamento con” Caio, Presidente del Consiglio eletto, potrebbe in teoria essere a capo di un Governo con una parte della precedente opposizione e parte dei partiti della “vecchia” maggioranza.

⁴⁹ Un altro caso è si realizzò con il governo Golia del febbraio 1987, quando ottenne la fiducia in entrambi i rami del Parlamento, ma ciò avvenne dopo un rinvio a seguito delle consultazioni del Presidente Cossiga.

Chiaramente il criterio del collegamento sembra escludere la costituzionalità di un sistema che preveda elezioni suppletive sia perché i sistemi maggioritari, come detto, non sembrano in linea con il premio di maggioranza sia perché si perderebbe il collegamento diretto tra l'elezione del Presidente del Consiglio e l'assegnazione del seggio.

È opportuno notare come sembrerebbe assente una discrezionalità presidenziale in merito allo scioglimento, visto che la decisione spetterebbe in prima battuta sia al Parlamento stesso (con l'approvazione di una mozione di sfiducia) sia al Presidente del Consiglio "eletto", che è titolare della prerogativa di richiederlo al capo dello Stato, con l'unico onere di informare preventivamente le Camere. Anche qualora il Presidente del Consiglio non richieda lo scioglimento, non sembra, almeno testualmente, che il capo dello Stato possieda una discrezionalità sul punto, visto che l'articolo utilizza "conferisce" e non "può conferire", come se dovesse obbligatoriamente farlo. Anche relativamente allo scioglimento, non si lascia spazio all'azione del capo dello Stato. La nuova versione dell'art. 94 Cost., quindi, sembra non essere allineata con quella dell'art. 88 Cost., nel quale si affermerebbe ancora che il capo dello Stato «può sciogliere le Camere». Sarebbe opportuno, quindi, trovare un punto di equilibrio tra le due disposizioni costituzionali. Una delle possibilità è che quando il Presidente del Consiglio non richieda lo scioglimento (o in caso di sua impossibilità a mantenere la carica per le sue vicende personali), il capo dello Stato dovrebbe poter almeno valutare la possibilità di conferire un nuovo incarico (e a chi) o di sciogliere le Camere. In effetti, dopo una crisi che non derivi dall'approvazione di una mozione di sfiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe poter svolgere delle consultazioni (in cui potrebbe rientrare, come era in passato, il Presidente del Consiglio uscente, che avrebbe un ruolo molto forte nella gestione della crisi) e poi operare la scelta che ritiene più opportuna (tra cui dovrebbe poterci essere anche l'individuazione del soggetto a cui affidare l'incarico⁵⁰, ma sul punto potrebbe esserci un "suggerimento" del Presidente uscente). Solo in quel caso il capo dello Stato potrebbe riappropriarsi di una propria libertà d'azione, anche se in parte limitata, visto che potrebbe decidere solo di incaricare nuovamente il Presidente uscente (soprattutto se la maggioranza parlamentare è ancora pronta a sostenerlo) o un altro parlamentare eletto in collegamento con il primo⁵¹. Potrebbe accadere,

⁵⁰ Come è stato segnalato da G.M. SALERNO, *Il conferimento dell'incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 4, 2018, p. 8 «se il Presidente non tenesse conto delle indicazioni scaturenti dalle consultazioni, non solo sarebbe precluso il perseguimento della finalità ultima dell'atto di nomina, ma il Capo dello Stato verrebbe anche meno a quella funzione di rappresentanza della "unità nazionale" che gli è attribuita ai sensi dell'art. 87, comma 1, Cost. e che, in sede di conferimento dell'incarico, gli impone di tradurre in atti coerenti le opinioni espresse dalle forze politiche consultate allorché queste ultime abbiano dato luogo ad indicazioni largamente ovvero maggioritariamente condivise. In altri termini, se si comportasse altrimenti, egli tradirebbe la funzione sua propria di intermediazione politica, divenendo impropriamente "parte" della vicenda politica». Anche per A. MORRONE, *Massima disponibilità del potere d'incarico? Appunti sulla discrezionalità del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, n. 4, 2018, p. 5 «il Presidente della Repubblica, garante della Costituzione, dovrà esercitare e svolgerà fino in fondo il compito di custodire l'unità nazionale: ma, proprio questo obiettivo, gli imporrà di radicare le singole decisioni nel rispetto del principio democratico, nel solco della Costituzione e delle convenzioni che gli attori politici hanno già posto e potranno in concreto».

⁵¹ A RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023 («il ruolo del Presidente della Repubblica che nel complesso ne risulta sensibilmente contratto, recuperando l'organo un certo margine di manovra unicamente per il caso che sia messo in grado di

però, che il Presidente del Consiglio decida di proporre comunque lo scioglimento per non rischiare di “riespandere” la discrezionalità del capo dello Stato. Ovviamente tale discrezionalità dovrebbe essere recuperata anche sullo scioglimento, quando il Presidente del Consiglio lo non richieda, tanto che la valutazione se operarlo o meno dovrebbe spettare al capo dello Stato a seguito di consultazioni e del tentativo di formare un nuovo Governo.

Con la riforma il capo dello Stato perderebbe il ruolo di *commissaire aux crises*, visto che passerebbe, almeno fino alla mancata proposta di scioglimento, esclusivamente al Presidente del Consiglio, con il rischio di esacerbare lo scontro politico e minare l’equilibrio istituzionale⁵².

Inoltre, la proposta vincolante di scioglimento del Parlamento da parte del Presidente del Consiglio non è esclusivamente legata a un voto contrario della Camera su una proposta sulla quale il Governo ha chiesto un voto di fiducia (ragionando *a contrario* rispetto all’obbligatorietà dello scioglimento per «*revoca della fiducia mediante mozione motivata*»), ma è libera, poiché, oltre alla suddetta ipotesi, la revisione costituzionale non esclude la possibilità per il capo dell’Esecutivo di richiedere *sic et simpliciter* (se non imponendo il vincolo procedurale di svolgere un’informativa parlamentare) lo scioglimento delle Camere anche in caso di crisi dovuta a proprie valutazioni politiche.

Tale potere così ampio, però, non è rinvenibile negli altri sistemi nei quali il Primo ministro è sicuramente una figura centrale del sistema. Ad esempio, nel Regno Unito, modello che è d’ispirazione per i fautori del premierato, prima di procedere allo scioglimento della Camera dei Comuni, il Sovrano può valutare la possibilità che il partito che sostiene il *Cabinet* sia in grado di esprimere una maggioranza in grado di sostituire il *Premier* uscente per salvaguardare l’attuazione del programma politico che è proprio del partito di maggioranza e non solo del suo *leader*. Il Primo Ministro inglese, infatti, può proporre lo scioglimento della Camera dei Comuni, solo dopo aver accertato di godere ancora della fiducia del proprio partito, di cui è a capo, ma in caso contrario deve rispettare le determinazioni di quest’ultimo (basti pensare ai noti avvicendamenti Thatcher-Major, Blair-Gordon, Cameron-May, Johnson-Truss-Sunak), anche per frenare eventuali azioni autonome del *Premier*. È vero che non risulta negli ultimi centocinquanta anni un caso di un rifiuto alla richiesta di scioglimento (questo si deve al rispetto delle convezioni costituzionali da parte degli attori politici)⁵³, ma esistono vari casi in cui il monarca ha valutato se opporre o meno un rifiuto. È stato, infatti sostenuto che «*esiste una persistente tradizione che egli potrebbe rifiutare se le necessarie circostanze si presentassero*»⁵⁴, cioè che il Parlamento esistente sia ancora “vitale”, funzionante e capace di svolgere la propria attività; che un’elezione generale possa essere dannosa all’economia nazionale; che il Sovrano possa individuare un altro Primo Ministro nelle file del partito vincitore delle elezioni generali in

scegliere se conferire l’incarico di formare il Governo allo stesso *Premier* dimissionario ovvero al parlamentare al primo collegato in occasione della tornata elettorale»).

⁵² Tale questione emerge anche dal *2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Italy* pubblicato dalla Commissione europea il 24 luglio 2024.

⁵³ A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 1996, p. 238. L’ultimo caso di rifiuto alla richiesta di scioglimento si registrò nel 1868, mentre è meno certo che sia stato opposto da Giorgio V durante la crisi costituzionale del 1910-1911, il quale avrebbe poi ceduto di fronte alla minaccia del Gabinetto di dimettersi in blocco.

⁵⁴ I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1951, p. 39.

grado di formare un Governo efficiente, per un periodo ragionevole, con una sufficiente maggioranza nella Camera dei Comuni⁵⁵. Inoltre, negli ultimi anni il potere di scioglimento è stato oggetto di due importanti interventi, il *Fixed-term Parliaments Act* del 2011 e il *Dissolution and Calling Act* del 2022, però, è stato sostenuto che oggi il sistema «*returns us to the status quo ante both in terms of the prerogative powers and the underlying convention that the Sovereign is the constitutional backstop*»⁵⁶.

Anche nell'ordinamento spagnolo lo scioglimento anticipato è disposto dal Re su proposta del Presidente del Governo, ma è necessaria una preventiva deliberazione del Consiglio dei Ministri. Anche l'art. 115 Cost. spagnola disciplina i limiti posti all'esercizio dello scioglimento anticipato, che non può essere proposto dopo un anno dalle ultime elezioni politiche; se è stata presentata una mozione di censura al Governo (dando prevalenza, quindi, alla votazione parlamentare); se sia in corso uno stato di allarme, d'eccezione o d'assedio.

Tanto nel Regno Unito quanto in Spagna, dunque, il capo dello Stato registra le richieste di scioglimento anticipato presentate dal Primo Ministro, il quale rimane vincolato dalle determinazioni della propria maggioranza parlamentare (nel Regno Unito) o del Consiglio dei Ministri (in Spagna), mentre in Italia l'unico *dominus* dello scioglimento sarebbe il solo Presidente del Consiglio⁵⁷, senza nessun contrappeso o possibile limitazione, se non la sua stessa coscienza.

4. Il nuovo art. 89 Cost.: una riserva indiana per il capo dello Stato?

Anche se i fautori della proposta di riforma hanno affermato che questa non tocca i poteri del capo dello Stato⁵⁸ (ma incidere sulle prerogative relative alla gestione delle crisi di governo

⁵⁵ C.F. PADFIELD-A. BYRNE, *British Constitution*, Heinemann, London, 1987, p. 122. Le medesime ipotesi sono contenute in una lettera inviata al *The Times* da Alan Lascelles, già segretario privato di Giorgio VI, con lo pseudonimo Senex (*Dissolution of Parliament: Factors in Crown's Choice*, in *The Times*, 2 maggio 1950, p. 5)

⁵⁶ Comunicazione del 12 agosto 2021 del *Minister of State for the Constitution and Devolution* in <https://committees.parliament.uk>. Sulla vicenda G. CARAVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2021, secondo la quale nell'Act del 2022 «sarebbe stato preferibile, infatti, individuare con esattezza le ipotesi - senza dubbio eccezionali, ma fondate sulla tradizione britannica - in cui si ritiene possa essere giustificato un intervento della Corona e una sua opposizione alla richiesta di scioglimento anticipato avanzata dal Premier, proprio al fine di tutelare il Capo dello Stato e sottrarlo dall'assunzione di scelte che inevitabilmente comportano conseguenze di natura politica. Scelte che risultano ancora più delicate nel momento in cui il Governo ha voluto cancellare un qualsiasi coinvolgimento delle Corti e, soprattutto, della Camera dei Comuni. Sarebbe bastato mantenere il voto dell'Assemblea, modificando - da qualificata ad assoluta - la maggioranza richiesta, per mettere al riparo il Sovrano, ora potenzialmente l'unico in grado di opporsi alla scelta del Premier» (p. 18). Sulle *royal prerogative* e sullo scioglimento si rinvia anche a F.F. PAGANO, *La "royal prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, spec. pp. 107 ss.

⁵⁷ Sul punto anche S. LABRIOLA, *Il premierato: un rimedio contro il trasformismo*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 815-816 («Il principale inconveniente [...] al potere di scioglimento del premier è pertanto, propriamente, l'ulteriore rafforzamento del principio maggioritario, che deriverebbe sia dai maggiori poteri dell'esecutivo, sia dall'indebolimento [ulteriore] delle attribuzioni di garanzia del capo dello Stato», p. 815).

⁵⁸ Il Presidente del Consiglio lo scorso 2 marzo 2024 ha sostenuto che «chi è serio sa benissimo che ho fatto una riforma che volutamente non tocca i poteri del capo dello Stato, perché so che il presidente Mattarella è una figura di garanzia, è un'istituzione unificante» (in *Corriere.it*, 2 marzo 2024). Analogamente T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi-paper*, 7 giugno 2023, p. 6 («Chi ritiene che con il premierato elettivo verrebbero a ridursi poteri e competenze del Presidente della Repubblica mente sapendo di mentire»).

e allo scioglimento è limitare la profondità del potere di chi ne è oggi il titolare⁵⁹), durante i lavori della I Commissione in Senato è stato introdotto un emendamento, accettato dal Governo e poi approvato, al fine di revisionare anche l'art. 89 Cost.⁶⁰. Se la riforma entrasse in vigore, infatti, alcuni atti del capo dello Stato non necessiterebbero più della controfirma, diventando, quindi, riconducibili integralmente e direttamente al capo dello Stato, senza, però, che nessuno ne possa rispondere. Tale innovazione era già presente nella già citata proposta di revisione costituzionale della XIII legislatura, c.d. "Bicamerale D'Alema", ma era collegata anche all'elezione diretta del capo dello Stato. Con l'approvazione della revisione attualmente in discussione non sarebbero soggetti a controfirma sia gli atti c.d. "formalmente e sostanzialmente presidenziali" (la nomina dei giudici della Corte Costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere) sia gli atti "senza discrezionalità" (anzi, al "nuovo" art. 88 Cost. si introdurrebbe la nozione di «atto dovuto»), visto che deriverebbero direttamente dalla valutazione del Governo (es. il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum) o dal risultato elettorale, come la nomina del Presidente del Consiglio (mentre non si parla del decreto di accettazione delle dimissioni che andrebbe, ragionando *a contrario*, ancora controfirmato)⁶¹.

Concentrando l'attenzione su cosa voglia dire attribuire alcuni atti direttamente alla valutazione del capo dello Stato, basti pensare alla nota vicenda della grazia. La sentenza della Corte costituzionale n. 200/2006, emessa in sede di conflitto di attribuzione sorto tra Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia in ordine alla grazia per Ovidio Bompressi, ha stabilito che il potere di concedere i provvedimenti di clemenza individuale rappresenta «una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, "rappresentante dell'unità nazionale", estraneo a quello che viene definito il "circuito" dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza»⁶². A questa conclusione la Corte è giunta sulla base dei tre passaggi argomentativi. Innanzitutto, la grazia è uno strumento eccezionale destinato «a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria»⁶³, da apprezzare caso per caso in considerazione della natura e gravità del fatto commesso, dello stato di salute del condannato,

⁵⁹ Come segnalato da F. PASTORE, Art. 89 Cost.-La controfirma ministeriale nel quadro delineato dalla proposta di revisione costituzionale Renzi-Boschi, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2016, p. 11, in riferimento alla proposta di riforma del 2016, «la titolarità giuridica sostanziale di poteri come quello di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, di nomina dei Ministri e di scioglimento anticipato della Camera dei deputati potrebbe, infatti, in questo revisionato quadro costituzionale, solitamente trasferirsi per intero in capo all'Esecutivo».

⁶⁰ L'emendamento 2.0. è stato presentato dal Sen. Pera nella seduta antimeridiana del 14 marzo 2024. Si segnala che questo ampliamento ha comportato, presso la Camera dei deputati, che il disegno di legge costituzionale sia stato assegnato, oltre che alla I Commissione, anche alla II Commissione in sede consultiva. Questa lieve modifica procedurale rispetto al procedimento seguito al Senato è probabilmente dovuta alla revisione dell'art. 89 Cost., il quale elimina la controfirma per la concessione della grazia e la commutazione delle pene.

⁶¹ Rimarrebbero esclusi, e quindi ancora soggetti a controfirma, sia l'atto di convocazione straordinaria delle Camere ex art. 62 Cost sia la fissazione della prima riunione delle Camere ex art. 87 Cost.

⁶² Cort cost., sent. 18 maggio 2006, n. 200, cons. dir. 7.1. Sul punto A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2007, pp. 769-794. Si veda, inoltre, il dibattito sulla Controfirma ministeriale, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2007, pp. 455-504.

⁶³ Cons. dir. 6.2.

della sua condotta carceraria, del percorso di risocializzazione già compiuto. Inoltre, la grazia, da un lato, non può essere impiegata con finalità di deflazione penitenziaria e, dall'altro, non può essere motivata da ragioni schiettamente politiche, tanto che, infine, proprio in quanto estranea a valutazioni e apprezzamenti di ordine pubblico, la scelta sulla concessione dei provvedimenti di clemenza spetta in via definitiva, al capo dello Stato, organo al di fuori rispetto al circuito di direzione politica, per questo, quindi, imparziale in quanto rappresentante dell'unità nazionale⁶⁴.

In questo modo, però, la Corte costituzionale, partendo dal caso di specie, ha cercato una giustificazione all'estensione del potere presidenziale, sconfessando decenni di prassi. In questa sede basti ricordare che già nel periodo statutario il potere di grazia, seppur pienamente a disposizione del Sovrano, facendo parte dei poteri di «*natura veramente regia*», era ritenuto «*duumvirale*»⁶⁵.

La pronuncia è stata criticata poiché è sembrata divergere, come detto, rispetto alla storia costituzionale della controfirma, affidando al capo dello Stato un potere decisionale insindacabile, che mal si concilia con la sua irresponsabilità politica⁶⁶. Infatti, non è così pacifico distinguere la natura umanitaria o politica sottesa ai provvedimenti di clemenza, e la prassi ha dimostrato l'uso politico della grazia, affidata, però, a un organo irresponsabile⁶⁷.

Tornando alla riforma, quindi, la nomina del Presidente del Consiglio non sarebbe soggetta a controfirma perché ci sarebbe una designazione «*diretta*» del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale, con l'assenza di discrezionalità per il capo dello Stato nel conferimento dell'incarico.

Già a Costituzione invariata si è cercato di sostenere che la scelta dell'incaricato sia vincolata dal fatto che «*la necessità che il parlamento voti la fiducia al governo imporrà al capo dello Stato di scegliere la persona che presumibilmente sarà in grado di ottenere questa fiducia*»⁶⁸ o che «*la scelta del*

⁶⁴ Cons. dir. 7.1.

⁶⁵ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Giuseppe Pellas editore, Firenze, 1881, p. 462, secondo cui «*non può ammettersi costituzionalmente, che non ci sia alcuna responsabilità nell'uso di un potere così geloso quale si è l'annullamento virtuale dei giudizi e delle pene. Il re potrà essere benissimo per eccesso di clemenza inclinato a perdonare i reati, più che a lasciare il loro corso alle condanne e alle pene; ma il ministro della giustizia ha il dovere di far presenti al re la necessità e il diritto dello Stato, e di rifiutare alla Corona il suo concorso in un'opera simile*».

⁶⁶ G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2006, pp. 2005-2017. Nel medesimo senso L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 877-892; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2, 2007, pp. 190-198.

⁶⁷ Si pensi alle grazie concesse a Joseph Romano (da Napolitano) e a Betnie Medero e Robert Seldon Lady (da Mattarella) condannati per il sequestro di Abu Omar. Sul punto, cfr. G. SCACCIA, *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013. Inoltre, come già lucidamente anticipato da M. LUCIANI, *Sulla titolarità*, cit., p. 197 «*immaginiamo che il Presidente conceda la grazia in dissenso dal Governo e che questa grazia non sia (stando alla sistematica della Corte) umanitaria, ma politica. Chi potrebbe far valere la sua illegittimità? [...] Se il Governo fosse d'accordo con il Presidente nella concessione di una grazia (sempre per stare alla sistematica della Corte) politica e non umanitaria, cosa accadrebbe? Avremmo un'ipotesi di grazia affetta da un vizio, ma di assai dubbia accertabilità, o avremmo un'ipotesi di grazia legittima, perché politicamente condivisa dal Governo? E in questo caso non avremmo forse la smentita della premessa?*».

⁶⁸ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., pp. 92-93.

Capo dello Stato deve cadere su chi si presume potrà godere la fiducia del Parlamento»⁶⁹. Secondo una parte della dottrina alcuni limiti alla discrezionalità presidenziale deriverebbero da norme deducibili dai principi generali (e da alcune norme di correttezza)⁷⁰, tra cui la nomina del leader, se parlamentare, del partito che abbia ottenuto la maggioranza assoluta, collegando tale obbligo all'art. 49 Cost.⁷¹. Con l'introduzione del sistema maggioritario e l'indicazione del capo del partito o della coalizione⁷², tale riflessione è riemersa ed è stato correttamente notato che «la designazione pre-elettorale del capo della coalizione non costituisce un vincolo formale»⁷³, tanto che la stessa legislazione elettorale si preoccupa di sottolineare che restano ferme le attribuzioni del capo dello Stato in ordine alla nomina del Presidente del Consiglio⁷⁴, perché, come segnalato, i poteri del capo dello Stato non possono essere sviliti⁷⁵, anche se lo inducono «a formalizzare [...] una scelta in realtà già concordata dalle forze politiche prima delle elezioni e poi sanzionata dal responso delle urne»⁷⁶. È innegabile, però, che nonostante le forme restino uguali, la presenza di un'accettazione dell'incarico immediata e senza riserva dopo un risultato elettorale chiaro è da inserirsi nella lettura che vede «per effetto del principio maggioritario le convenzioni che scandivano il

⁶⁹ P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 41.

⁷⁰ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 93.

⁷¹ Appare, invece, superata sin dai primi momenti della Repubblica la lettura secondo la quale il capo dello Stato debba incaricare il parlamentare «che ha capeggiato l'opposizione contro il governo» (A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 95), basandosi sul principio che «non è lecito muovere guerra a un ministero ed abatterlo, quando non si è pronti ad accettare, con la responsabilità del potere, quella di aver provocato la crisi» (F. RACCIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Utet, Torino, 1909, p. 319). Questa interpretazione, tipica del periodo statutario, sembra porsi alla base della sfiducia costruttiva.

⁷² Si rinvia a C. LACAVA, *Forme e prassi dell'incarico*, in S. CASSESE-A. MELLONI-A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, tomo II, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 1526-1539 per un'analisi dell'incarico nelle varie fasi repubblicane.

⁷³ M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 75, nota 47.

⁷⁴ Art. 14-bis, comma 3, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 («Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione»).

⁷⁵ V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2007, p. 342 («Innanzitutto vi sono i poteri del Presidente della Repubblica quanto alla formazione del governo [art. 92 Cost.] e quelli delle Camere quanto alla concessione e revoca della fiducia [art. 94 Cost.]. Sono poteri il cui esercizio può essere reso più o meno scontato quanto all'esito dal funzionamento della legge elettorale, ma che mantengono la loro effettività sotto il profilo giuridico. La legge elettorale non può sul piano formale ridurli a mere ratifiche: le Camere conservano la libertà di accordare e revocare la fiducia in base ad una totale libertà di scelta politica, il Presidente conserva il potere discrezionale di nomina in funzione della formazione di un governo che abbia la fiducia del parlamento»); pp. 343-344 («La legge vigente prevede [art. 14-bis d.P.R. n. 361 del 1957] che le liste o le coalizioni di liste depositino un programma nel quale dichiarano il nome della persona da loro indicata come capo della forza politica o, rispettivamente, unico capo della coalizione. Nella stessa disposizione si precisa che restano ferme le prerogative del capo dello stato. L'effetto giuridico di questa norma quanto alla formazione del governo è praticamente nullo. Sicuramente non produce un obbligo del Presidente della Repubblica a nominare presidente del consiglio la personalità indicata e non vi è quindi alcuna certezza giuridica che il capo della forza politica o della coalizione ricopra tale carica anche in caso di vittoria. La dichiarazione vale come impegno politico e non può imporsi ai meccanismi costituzionali»). Sul punto anche C. DELL'ACQUA, *Indicazione del Premier e poteri del Quirinale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, pp. 133-135.

⁷⁶ M. TIMIANI, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in A. BARBERA-T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna University Press, Bologna, 2008, p. 74.

procedimento di formazione del governo si sono trasformate, incidendo sugli istituti delle consultazioni e dell'incarico»⁷⁷.

Con la riforma, invece, il capo dello Stato perderebbe del tutto ogni discrezionalità nella formazione del governo dopo le elezioni, ma potrebbe teoricamente recuperarla, come visto, in caso di crisi durante la legislatura. Se il Presidente del Consiglio non proponesse lo scioglimento, infatti, il Presidente della Repubblica nominerebbe un nuovo Governo con un "atto proprio", senza la collaborazione, anche formale, del Presidente uscente, rendendo, di conseguenza, l'atto di nomina flessibile e camaleontico, quindi cangiante a seconda del momento in cui si adotta, portando a un rafforzamento (forse non calcolato dai fautori della riforma) del capo dello Stato, ma anche questo non è auspicabile. L'atto avrebbe, infatti, un'altissima valenza politica, ma senza che ne nessuno ne sia giuridicamente responsabile. Inoltre, anche negli atti sostanzialmente presidenziali la controfirma del Presidente del Consiglio svolge una funzione di controllo, necessaria per constatare la regolarità costituzionale della procedura.

Oltre a ciò, appare abbastanza irrituale che alcuni atti che vengono adottati, almeno fino a questo momento, su proposta del Governo non vadano controfirmati: si pensi all'indizione delle elezioni o del *referendum*, la cui data è oggi indicata dal Consiglio dei Ministri. Il capo dello Stato, quindi, si troverebbe un atto proposto dall'Esecutivo, che, però, non lo controfirmerebbe, mentre sembra alquanto improbabile che il contenuto dell'atto possa essere frutto dell'esclusiva volontà presidenziale, se non con il rischio di coinvolgerlo nell'agone politico (si pensi, ad esempio, alle polemiche che seguono alla scelta di una data per una competizione elettorale o referendaria). Come è stato notato «*l'innovazione proposta, spianando la via ad autonome determinazioni del Presidente della Repubblica, comporta il recupero di margini di manovra a beneficio di quest'ultimo che, di tutta evidenza, la riforma Meloni non vuole che gli siano concessi*»⁷⁸.

Proprio sugli artt. 89 e 90 si erano basate alcune teorizzazioni sul posizionamento del capo dello Stato nel nostro ordinamento, in particolare la lettura in chiave garantistica e imparziale della funzione presidenziale. Questa teoria ha assegnato al capo dello Stato il ruolo di controllo a tutela dell'unità nazionale e degli interessi dettati dalla Costituzione. Ciò autorizzerebbe il Presidente della Repubblica a operare un'attività di mero controllo, riconducibile a un dovere di astensione, potendosi attivare esclusivamente per salvaguardare «*i supremi obiettivi interessi della comunità statale*»⁷⁹. Tale lettura, molto minimalista, porrebbe il Presidente della Repubblica al di fuori del circuito in cui vengono formate le decisioni politiche. Nell'esercizio della maggior parte delle attribuzioni imputate all'organo, attraverso il sistema della controfirma ex art. 89, il ruolo del capo dello Stato appare «*strutturalmente come un'attività accessoria e integratrice*»⁸⁰ rispetto a quella del Parlamento e Governo⁸¹. La funzione del capo dello Stato, quindi, sarebbe quella

⁷⁷ O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2004, p. 27.

⁷⁸ A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero sia quando si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)*, in *Consulta Online*, n. I, 2024.

⁷⁹ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1949, p. 42.

⁸⁰ *Ibid*, p. 24.

⁸¹ Successivamente S. GALEOTTI, *Presidente della Repubblica e nomina dei giudici della Corte costituzionale (artt. 135 e 89 Cost.)*, in *Il Foro padano*, 1951, parte IV, p. 235 ha ritenuto che «*il principio di irresponsabilità del Capo dello Stato, in*

del “controllo costituzionale”, egli sarebbe il titolare di un potere di controllo da svolgere sulla base di parametri normativi e non politici, limitandosi a essere il custode della legalità del processo democratico e dei rapporti fra poteri, perché garante degli interessi permanenti dell’ordinamento (anche se permangono dubbi su quali siano)⁸². La maggiore critica verso questa teoria è legata al fatto che questa colloca il capo dello Stato in una posizione di mera “ricezione”. In effetti, anche se la lettera dell’art. 89 Cost. prescrive un “ministro proponente”⁸³, la prassi ha introdotto un “sottotesto”, anche a seguito dell’assenza, fin dai primi anni, di una proposta governativa per il rinvio della legge⁸⁴. La funzione garantistica andò ampliandosi, con la teorizzazione di un diverso apporto della volontà del capo dello Stato nei singoli atti, aprendo, nelle funzioni tipicamente presidenziali, a forme di controllo e intervento attive, su impulso dello stesso Presidente, ma sempre con l’obiettivo della garanzia dei valori supremi e permanenti della Costituzione, cioè «*la stabilità dell’ordinamento nella sua unità e continuità*»⁸⁵. Il capo dello Stato, quindi, sarebbe detentore di un potere politico, al pari di Governo e Parlamento⁸⁶, tanto che eserciterebbero in autonomia funzioni politiche distinte⁸⁷ e «*i rapporti tra Presidente e Governo sono troppo complessi perché li si possa ridurre ad uno schema unitario*»⁸⁸. Il capo dello Stato viene inquadrato, quindi, come un quarto potere⁸⁹, autonomo dagli altri, con il precipuo compito di garantire che la funzione governativa si svolga in conformità alle norme costituzionali, garantendo il pieno funzionamento degli organi politici⁹⁰, pur rimanendo estraneo all’indirizzo governativo, che è chiamato a controllare, anche con azioni attive, da svolgersi sempre con imparzialità⁹¹. Questa tesi valorizza la discrezionalità presente nell’azione rappresentativa dell’unità nazionale, assegnando al capo dello Stato la funzione di garanzia attiva dell’assetto istituzionale, non limitata all’esercizio di poteri di controllo strettamente giuridico della legalità

quanto parzialmente ancora sancito nel nostro ordinamento costituzionale, riveste essenzialmente il valore di un reliquario storico, di vuota formola, ripugnante ai principi di un ordinamento che, come il nostro, obbedisce ai canoni dello Stato di diritto e, più ancora, si fonda sul principio della sovranità popolare. Soltanto il popolo, infatti, in quanto ente sovrano, suprema istanza dell’ordinamento, appare inasoggettabile a forma veruna di responsabilità, ed è pertanto irresponsabile, non certo il Capo dello Stato».

⁸² S. GALEOTTI, *La posizione*, cit., pp. 42-44.

⁸³ Come riporta G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1951, p. 926 durante i lavori dell’Assemblea costituente il termine “competenti”, presente nella prima stesura dell’art. 89 Cost., fu poi sostituito, senza apparenti ragioni, con quello di “proponenti”.

⁸⁴ A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1958, p. 764, nota 33; S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 della Costituzione): spunti ricostruttivi e critici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. I, 1950, p. 85; G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., pp. 928 e 942; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 131-139.

⁸⁵ S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Utet, Torino, 1996, p. 423.

⁸⁶ G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., pp. 921-922 «*un regime pluralistico, in cui il potere politico è diviso tra una pluralità di soggetti od organi costituzionali [...], soggetti ed organi che sono tutti sottoposti alla legge ed esercitano la sovranità ciascuno nell’ambito della propria competenza. [...] Al contrario gli organi costituzionali sono in via di principio tutti reciprocamente irresponsabili*».

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 917-925.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 914

⁸⁹ *Ibid.*, p. 944.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 963.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 965; 972-974.

democratica, ma comprensiva dei poteri di influenza e di intermediazione che fanno del Presidente il moderatore e regolatore dei soggetti politicamente attivi⁹².

Se la riforma venisse approvata, le riflessioni sulla posizione del capo dello Stato andrebbero probabilmente ricalibrate, anche per aggiornarle alla revisione dell'art. 89 Cost., soprattutto perché alcune costruzioni dogmatiche si basano, come detto, proprio sul fatto che «nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato», legandosi anche alla sua irresponsabilità ex art. 90 Cost.

Ad avviso di chi scrive, la riforma, assegnando alcuni atti direttamente al capo dello Stato, senza la necessità di controfirma, mira, in realtà, a isolare il Presidente della Repubblica, specificando gli atti in cui può emergere una sua volontà, così da evitare interferenze in quelli non ricompresi nel nuovo testo costituzionale⁹³.

È stato autorevolmente sostenuto che «l'eliminazione della controfirma per gli atti propri presidenziali è [...] la soluzione più corretta anche alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 89 che collega la controriforma alla presenza di una proposta ministeriale e non di una semplice competenza ministeriale»⁹⁴. Questo, però, si pone in contrasto, innanzitutto, con la necessità di evitare che

⁹² *Ibid.*, p. 963 («La molteplice attività quotidiana che impegna il Presidente in modo continuo e costante in una posizione subordinata gli fornisce un quadro esatto dei problemi e delle condizioni politiche del paese; in virtù di questa attività di informazione egli è pronto ad intervenire in ogni istante con piena consapevolezza; ed egli interviene effettivamente nei momenti gravi di crisi, quando il Governo e le due Camere non sono più in grado di trovare da soli una soluzione pacifica alle loro controversie. Diviene allora il Presidente il dominus della situazione ed il suo ruolo si trasforma da passivo in attivo; ed egli può svolgere il suo ruolo efficientemente perché finora neppure per un attimo ha lasciato di seguire, sia pure in modo silenzioso la vita dello Stato»).

A questa tesi garantistica-attiva, seppur con qualche precisazione, aderisce anche V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. 2, 1958, p. 173, nota 33 («Può aggiungersi che, oltre tutto, sarebbe inesatto escludere senz'altro [...] una funzione attiva del Presidente, la quale viceversa esiste anch'essa, in talune ipotesi [designazione e nomina del Presidente del Consiglio, ad es.; scioglimento; decreto che indice le elezioni o referendum; convocazione delle Camere], anche se pur sempre coordinata a generiche finalità di garanzia e di controllo costituzionale entro lo schema rigoroso di un controllo meramente giuridico»). A sostegno della medesima teoria si vedano E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 93-109 («L'evoluzione del nostro sistema politico tende oggi a colorire questa funzione "garantista" di contenuti nuovi, orientando verso il Capo dello Stato nuove domande di "unificazione dei valori" che non attribuiscono, peraltro, a quest'organo la titolarità di un proprio indirizzo politico contrapposto all'indirizzo della maggioranza, bensì una più forte funzione di aggregazione del pluralismo sociale da cui è destinato ad emergere, per selezioni progressive, il principio di maggioranza», p. 109); G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 4488-4459 («Spetta così al Presidente espletate le proprie funzioni per favorire il mantenimento di quel perenne plebiscito dal quale scaturisce l'unità della nazione nel suo concreto divenire, e che verrebbe meno senza la tutela dei suoi fondamentali interessi, in primo luogo da parte dell'organo posto a capo dell'intero ordinamento», p. 4452).

⁹³ Per G. DELLEDONNE, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*, in *Diritti Comparati*, 2024, p. 30, invece, la revisione «may play a positive role in preserving the head of state from majoritarian pressures».

⁹⁴ E. CHELI, *Audizione innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato in data 16 aprile 2024 del Prof. Enzo Cheli sul disegno di legge costituzionale n. 935 in tema di premierato*, in *Senato.it*, pp. 3-4. Lo stesso autore aveva sostenuto tale innovazione già in Art. 89, in *Il Presidente della Repubblica. Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1983, pp. 124, pp. 140 ss. La modifica è definita "storica" da C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, in *Astrid*, n. 5, 2024, 5 aprile 2024. Lo stesso Autore era intervenuto sul tema in *Assenza di controfirma e responsabilità presidenziale: ma qual è il problema?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 dicembre 2003).

un potere venga esercitato senza la collaborazione di altri soggetti. Infatti, se negli atti solo formalmente presidenziali la firma del capo dello Stato ha una funzione di vigilanza e controllo, verrebbe meno la medesima funzione della controfirma del Presidente del Consiglio negli atti “formalmente e sostanzialmente” presidenziali. Il tema centrale, però, come detto, è che degli atti non controfirmati non risponderebbe nessuno, visto che il Presidente della Repubblica non ne sarebbe responsabile *ex art. 90 Cost.*⁹⁵, per il semplice fatto che non fa, o, meglio, non dovrebbe fare, politica. Egli risponderebbe (come oggi) solo per ipotesi estreme di rottura dei principi costituzionali (l’alto tradimento e l’attentato alla Costituzione) perché quello costituzionale, e non altro, è il terreno nel quale svolge i propri poteri. La sua non è una responsabilità politica in quanto non è un “attore politico in senso stretto” e non agisce politicamente. La sua responsabilità è costituzionale, in quanto legata al suo essere attore costituzionale, che agisce a tutela della Costituzione, cioè a protezione del Patto fondamentale stipulato in nome e per conto del popolo, anche grazie alla “copertura” che ancora oggi garantisce il sistema della controfirma, senza il quale andrebbe probabilmente riconsiderata la posizione del capo dello Stato nel nostro ordinamento.

5. Conclusioni

La riforma propone complessivamente un sistema con una *ratio* chiara, ma che rischia di avere punti di cedimento a causa dell’innesto di alcune innovazioni nella Costituzione attualmente vigente, facendo sì che la collocazione del futuro sistema nelle forme di governo parlamentari potrebbe non essere così agevole, visto che la revisione renderebbe ancillare la composizione delle Camere rispetto all’elezione del Presidente del Consiglio⁹⁶. In questo caso, infatti, non si incorpora «*la scelta del leader nella scelta della maggioranza*»⁹⁷, ma si è deciso di rendere preminente e centrale la scelta di un organo monocratico, incidendo sulla composizione di un organo collegiale, tanto che si potrebbe parlare di “forma di governo del

⁹⁵ Sul tema anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Ammissibili atti presidenziali senza imputazione di responsabilità?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2004, pp. 117-118, per il quale, trattando della c.d. bozza di Lorenzago, «*con la formulazione proposta nel disegno di legge governativo, fermo rimanendo l’art. 90, vi sarebbero nell’ordinamento atti (del Presidente della Repubblica), di cui nessuno sarebbe (giuridicamente: e quindi sotto il profilo civile, penale, amministrativo e contabile) responsabile: non il Presidente, in ragione dell’art. 90 Cost., non il Governo, a causa della non previsione di controfirma*» (p. 118).

⁹⁶ G.E. VIGEVANI, *Riformare le istituzioni*, in *Rivista il Mulino*, n. 1, 2024, pp. 112-119. Anche sul rapporto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri sembra potersi presentare qualche criticità. Infatti, per I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2014, p. 109 «*non si tratta di costruire ex novo una forma di governo presidenziale, che era nelle aspirazioni del partito di maggioranza governativa, perché in quel caso si sarebbe approntato un sistema di garanzie e una serie di checks and balances necessari per tenere in equilibrio la doppia elettività delle Camere e del Capo dello Stato; in questo caso, invece, si parla dell’elettività di una sola delle componenti di un organo complesso proprio a scapito della componente collegiale, finora considerata, almeno sulla carta, come il vero organo decidente*».

⁹⁷ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2013, p. 62, che riprende la celebre espressione contenuta nell’ordine del giorno di Leopoldo Elia approvato dal Senato il 16 gennaio 2001 (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 16 gennaio 2001, pp. 67-68).

Primo ministro”⁹⁸ o di “premierato elettivo”⁹⁹ (o pseudo-premierato¹⁰⁰ o, addirittura, di “premierato all’italiana”¹⁰¹).

Il Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale, molto più di quello che è legato esclusivamente alla fiducia parlamentare, intrattiene un dialogo diretto e continuo con i cittadini, tanto che si può affermare che solo a loro deve rispondere e a loro è tenuto a fornire spiegazioni e chiarimenti sulle proprie decisioni. Anche il modo di comunicare è diverso nelle due ipotesi: il Presidente eletto dal Parlamento è in ogni caso un uomo prescelto con le modalità e le “regole del Palazzo”, sicché egli parla al popolo da una posizione esterna e, nel caso di presidenti impopolari, persino estranea; il Presidente eletto dal popolo, invece, deriva la propria legittimazione direttamente dalle elezioni ed è considerato un “uomo del popolo” con un *χάρισμα* plebiscitario¹⁰². Per questo, il mantenimento dell’incarico potrebbe indebolire la *ratio* della proposta, visto che, come detto, la legittimazione popolare del Presidente del Consiglio, derivante dall’elezione diretta, e quella legata all’ottenimento della fiducia parlamentare, dovrebbero convivere, con la creazione di un sistema ibrido¹⁰³.

Inoltre, l’irrigidimento del rapporto tra il Presidente del Consiglio (non più il Governo) e il Parlamento rischia di incidere sull’effettiva tenuta del sistema nei momenti di profonda crisi (es. economica, sanitaria o sociale)¹⁰⁴. In effetti, come è stato sarcasticamente notato «l’inserimento in un sistema parlamentare di un premier non rimuovibile eletto direttamente, è come mettere una pietra in un motore»¹⁰⁵, diventando un surrogato del sistema presidenziale, senza averne i contrappesi¹⁰⁶. Infatti, trapiantare a livello nazionale i modelli utilizzati nelle regioni e nei comuni appare un azzardo, sia perché i sistemi non sono tra loro comparabili¹⁰⁷, anche per l’assenza nelle regioni e nei comuni di un’istituzione di garanzia, sia perché i *cleavage* e il peso delle scelte politico-istituzionali negli enti sub-statali (almeno in Italia) sono di minore intensità rispetto al livello nazionale.

Un modello “neo-parlamentare”, come quello proposto dal Governo, creerebbe un sistema troppo rigido (che non è presente neppure, come detto, nel Regno Unito o in Spagna, dove il

⁹⁸ G. PITRUZZELLA, *Il Governo*, cit., pp. 5 ss.

⁹⁹ T.E. FROSINI, *Sulla forma*, cit.

¹⁰⁰ F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, n. 1, 2024.

¹⁰¹ A. STERPA, *Premierato all’italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, De Agostini-Utet, Novara-Segrade, 2024.

¹⁰² Seguendo la riflessione di M. WEBER, *Economia e società*, vol. I, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, pp. 202 ss., che considera il *leader* come l’incarnazione di un “ideale vivente” (vol. II, p. 435).

¹⁰³ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l’Italia*, Mucchi, Modena, 2023, p. 58

¹⁰⁴ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE-G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di Governo*, Aracne, Roma, 2012, pp. 51-100, dove vengono distinte crisi nel sistema (fisiologiche e patologiche) e crisi del sistema. E. BINDI-M. PERINI, *Il capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 153-155 parlano anche di crisi sistemica, cioè quella che coinvolge sia le basi economico-finanziarie sia quelle sociali, politiche e istituzionali.

¹⁰⁵ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata, il Mulino, Bologna, 2013, p. 131.*

¹⁰⁶ Per una riflessione sul “governo separato” negli Stati Uniti si rinvia a S. FABBRINI, *Il presidenzialismo negli Stati Uniti*, Laterza, Roma-Bari, 1993 (tema presente anche in IDEM, *Politica comparata*, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 121 ss.).

¹⁰⁷ F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 218.

Primo Ministro ha un ruolo fondamentale nella dinamica parlamentare), non lasciando un reale spazio d'azione al capo dello Stato. Il passaggio della titolarità sostanziale dello scioglimento nelle mani del Presidente del Consiglio, infatti, mal si confà con l'esperienza italiana¹⁰⁸. Come già autorevolmente sostenuto «*non sembra da accogliere la tesi secondo cui, in ogni caso, tale conflitto debba dar luogo a scioglimento del Parlamento ed alle contemporanee dimissioni del Governo*» mentre è «*opportuno affidare ad un organo neutro e imparziale, come il Capo dello Stato, di esercitare un'opera di mediazione rivolta a far superare il dissenso, o comunque sia affidata a lui la scelta del momento dello scioglimento, e quindi consentendo per un certo periodo la permanenza in carica dei due organi pur non più concordanti tra loro*»¹⁰⁹.

Inoltre, anche la controfirma dovrebbe essere mantenuta, Quest'ultima, infatti, è funzionale sia a garantire un (seppur formale) controllo negli atti sostanzialmente presidenziali sia a evitare che un potere venga esercitato senza che qualcuno ne sia effettivamente responsabile.

Resta da osservare, infine, che la proposta di revisione, se approvata, potrebbe aumentare il tasso di conflittualità insito nel sistema politico e costituzionale italiano, che la storia recente del nostro Paese dimostra essere uno dei mali più radicati. La funzione del diritto costituzionale, ma del diritto più in generale, è quella di smorzare e moderare la naturale litigiosità degli uomini¹¹⁰, ma sembra che la riforma proposta vada nella direzione opposta, senza che siano lasciati spazi d'intervento al capo dello Stato nella risoluzione delle crisi che il sistema si troverà ad affrontare.

¹⁰⁸ Riprendendo una metafora di Enzo Cheli, chi decide di proporre innovazioni istituzionali dovrebbe essere come un sarto che confeziona un abito su misura, tenendo conto, quindi, anche delle problematiche dell'ordinamento e della società. In tal senso E. CHELI, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022, p. 11 («nel momento in cui viene a riaprirsi nel nostro paese una stagione di riforme costituzionali appare sempre più necessario impegnarsi nella ricerca di un percorso oltre che politicamente utile anche costituzionalmente praticabile, cioè ragionevole alla luce della nostra storia istituzionale, delle condizioni del nostro sistema politico e del quadro europeo»).

¹⁰⁹ C. MORTATI, nel già citato dibattito in *Gli Stati*, n. 1, 1973.

¹¹⁰ Per J. MADISON, in *The Federalist* n. 51 «*if men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself*».