

***Il disegno di legge di revisione costituzionale recante
modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione:
qualche riflessione***

Carmela Salazar¹

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Una difficile definizione. – 3 L’abrogazione dell’art. 59, c. 2, Cost. – 4. La revisione dell’art. 92 Cost. – 5. Segue: il Presidente del Consiglio nella “nuova” forma di governo. – 6. La revisione degli artt. 88 e 94 Cost.: lo scioglimento anticipato delle Camere e la “norma antiribaltone”. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Nel novembre dello scorso anno, il Consiglio dei ministri, su proposta della Presidente Giorgia Meloni e della Ministra per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati, ha approvato il disegno di legge di revisione costituzionale che, di lì a poco, ha avviato il proprio *iter* parlamentare con il titolo «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica»².

Sul d. d. l., cui è stata assegnata la numerazione AS 935, si è appena concluso l’esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (d’ora innanzi, Commissione), ove si sono svolte le audizioni e le votazioni sugli emendamenti e sui subemendamenti – circa ottocento – usciti indenni dal vaglio condotto in precedenza dalla stessa Commissione, in esito al quale sono stati espunti dal fascicolo un migliaio di quelli presentati al testo base. La Commissione ha inoltre conferito il mandato al proprio presidente quale relatore del d. d. l., che giungerà in Aula nei prossimi giorni³.

¹ Carmela Salazar, professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze umane, Università “Mediterranea” di Reggio Calabria.

²Cfr. il comunicato stampa della Presidenza del Consiglio n. 57 del 3 novembre 2023 (consultabile in www.governo.it), ove si legge che il disegno in commento – d’ora innanzi, anche d. d. l. – è volto alla «introduzione dell’elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la razionalizzazione del rapporto di fiducia».

³Si terrà conto, pertanto, del testo del d. d. l. approvato dalla Commissione il 24 aprile 2024.

2. Una difficile definizione

Nell'ampio dibattito sorto intorno alla riforma, ad essa si fa comunemente riferimento mettendone in risalto il tratto saliente: l'investitura popolare del Presidente del Consiglio, il cui innesto nella nostra forma di governo dà seguito ad una suggestione su cui si discute da tempo sul piano scientifico, e che è stata variamente recepita in precedenti progetti di revisione costituzionale⁴. Anche il "titolo breve" del d. d. l. leggibile sul sito del Senato – *Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*⁵ – favorisce il diffuso riferimento, soprattutto da parte dei *media*, al *premierato* quale fulcro delle modifiche alla forma di governo apportate dalla riforma *in itinere*.

Tuttavia, è noto che tale termine non rimanda ad un unico "modello": nel Regno Unito, ove si è strutturato l'archetipo di tale forma di governo, questa ruota intorno a un Primo ministro non eletto direttamente, che deve la propria legittimazione – come si sa – al fatto di essere il *leader* del partito uscito vittorioso dalle urne in occasione delle elezioni parlamentari, in assenza di una Costituzione scritta ed in costanza di una meccanica sostanzialmente bipartitica, consolidatosi grazie a un sistema elettorale maggioritario a collegi uninominali e a turno unico, con formula *plurality*. Intervenendo in Commissione, la Ministra Alberti Casellati ha discusso di *forma di governo neoparlamentare*, definizione che viene riferita, in genere, alla (infelice) esperienza della elezione popolare del *Premier* introdotta in Israele nel 1992 e abbandonata nel 2001: un esempio le cui peculiarità non sembrano, però, facilitarne l'accostamento alla forma di governo tratteggiata nel d. d. l.⁶. Questa, inoltre, non è nemmeno sovrapponibile *in toto* alla forma di governo prevista dalla Costituzione per le Regioni ordinarie, «sinteticamente designata, nell'art. 122 Cost., con la formula "Presidente eletto a suffragio universale e diretto"⁷ – né a quella imperniata sull'elezione del Sindaco: a tacer d'altro, in entrambe opera in termini rigorosi il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*, che invece è recepito dal d. d. l., come si vedrà, soltanto in alcuni casi⁸.

⁴In proposito, cfr. per tutti AA.VV., *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di F. Fabrizzi, G. Pitruzzella, A. Poggi, V. Tondi della Mura, F. Vari, Torino, 2023; T. E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Dir. pubbl. eur. - Rassegna online*, 2/2023, XVII ss.; ID., *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2024, 61 ss.; C. FUSARO, *Premierato a legittimazione diretta e scioglimento delle Camere*, in *federalismi.it - Paper*, 4 marzo 2024, 1 ss.

⁵Il titolo breve si legge in www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57694.htm.

⁶Cfr. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, 3/2000, 579 ss.; E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione del Primo ministro in Israele*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2/2002, 239 ss.

⁷Corte cost., sent. n. 12/2006, par. 4, cons. in dir.

⁸Il meccanismo è invece previsto nel disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal senatore M. Renzi ed altri, intitolato «Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione» (AS 830). Per un raffronto tra le due proposte, su cui in questa sede non è possibile soffermarsi, si rinvia per tutti a F. LANCHESTER, *Il disegno di legge AS 935 2023*, in *Dir. pubbl. eur. - Rassegna online*, 2/2023, LXXVII ss.; C. FUSARO, *Premierato a legittimazione diretta*,

Poiché al di là dei confini nazionali non si rintraccia alcun ordinamento in cui operi una forma di governo paragonabile a quella delineata dal d. d. l., può allora dirsi che, a prescindere dalla “etichetta” utilizzata per definirla, essa si segnala per la sua *unicità*. Tuttavia, al di là della constatazione di tale pur non trascurabile dato, e tenendo conto dell’ampio dibattito scientifico sulle riforme costituzionali – di cui nel nostro Paese si discute, come è noto, dalla seconda metà del secolo scorso – a me pare che ogni ragionamento sul d. d. l. debba muovere dall’osservazione della coerenza esibita dalla “nuova” forma di governo rispetto ai canoni che, in ossequio al principio della separazione dei poteri, orientano la strutturazione delle funzioni pubbliche nelle democrazie costituzionali⁹, per poi vagliare la razionalità dei meccanismi posti alla base dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico e tra questi ultimi e gli organi di garanzia. Meccanismi le cui prospettive di buon funzionamento, in relazione ai fini che la riforma intende perseguire, vanno considerati non soltanto in astratto, ma anche guardando al contesto politico-istituzionale nel quale essi, una volta entrata in vigore la riforma, dovranno essere applicati: come suole dirsi, la forma di governo «è un abito che va adattato alle caratteristiche del corpo politico che deve regolare»¹⁰.

3. L’abrogazione dell’art. 59, c. 2, Cost.

Partendo da tali premesse, si svolgeranno alcune rapide notazioni alla luce, in particolare, dell’enfasi posta dalle forze politiche di maggioranza sulla (asserita) portata contenuta della riforma, in quanto rivolta specificamente alla introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio, attraverso la riscrittura di un numero esiguo di disposizioni costituzionali. Tuttavia, al di là della circostanza che, come si vedrà, nel corso dei lavori della Commissione sono stati approvati alcuni emendamenti che hanno ampliato il raggio degli interventi sulla Costituzione previsti inizialmente dal testo approvato dal Consiglio dei ministri, lo stesso titolo del d. d. l. segnala il coinvolgimento nella riforma del Parlamento e del Presidente della Repubblica. Mi riferisco alla attrazione nel raggio della revisione dell’art. 88 Cost. – su cui si tornerà *infra* – e all’abolizione della nomina dei senatori a vita, che la riforma persegue attraverso l’abrogazione dell’art. 59, c. 2, Cost. (art. 1 del d. d. l.).

cit., 6 ss.; 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 *Oss. Aic.*, 1/2024, 11 ss.

⁹Cfr. per tutti G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, I tematici, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano, 2023, 1122 ss.

¹⁰Cfr. E. CHELI, *Audizione del professor Enzo Cheli, Vicepresidente emerito della Corte costituzionale, sui disegni di legge nn. 935 e 830 (modifiche costituzionali per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri)*, 1, consultabile in www.senato.it - Senato della Repubblica senato.it - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti – Archivio.

Potrebbe sembrare che quest'ultima previsione del d. d. l. riguardi un aspetto marginale della riforma. Eppure, resta il fatto che non si comprende come tale intervento si colleghi ai fini da essa perseguiti: questi sono indicati nell'*incipit* della relazione che accompagna il d. d. l., secondo cui esso mira a offrire rimedi all'instabilità dei Governi, alla eterogeneità e volatilità delle maggioranze ed al transfughismo parlamentare¹¹. In particolare, la cancellazione della norma costituzionale sarebbe divenuta «inevitabile, nella (...) prospettiva di stabilità delle maggioranze, dall'intervenuta riduzione del numero dei senatori, che ha ulteriormente ridotto il margine delle maggioranze in quel ramo del Parlamento»¹²: ma non è certo la presenza in Senato dei cittadini che hanno illustrato la Patria per meriti altissimi nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario ad influire sulla breve durata dei Governi, o a determinare la rissosità delle maggioranze, o ad agevolare il trasformismo dei parlamentari. E nemmeno risulta che, prima del “taglio” dei componenti delle Camere o dopo tale riforma, sia stata condizionata negativamente ed in modo sistematico la funzionalità del Parlamento, quale organo in cui siedono i rappresentanti della Nazione eletti direttamente (art. 67 Cost.).

Vero è che non sempre la carica dei senatori a vita è stata rivestita da personalità connotate dal profilo di spiccata eccellenza richiesto dall'art. 59, c. 2, Cost.: ma tale constatazione non sembra sufficiente a giustificare l'abrogazione della norma, considerando che essa – pur riecheggiando l'art. 33 dello Statuto albertino¹³ – proietta un'immagine inedita del Parlamento, quale luogo in cui la rappresentanza della Nazione derivante dal voto popolare si integra con una forma particolare di “rappresentanza” della Patria: vale a dire, dell'Italia, «Repubblica democratica, fondata sul lavoro» (art. 1, c. 1, Cost.).

In altre parole, dall'art. 59, c. 2, Cost. traluce la convinzione dei Costituenti che l'Italia repubblicana, costruendosi nel corso del tempo in coerenza con la Carta che essi avevano redatto, sarebbe stata connotata da una società civile composta da *lavoratori*: da cittadini che, in primo luogo attraverso lo svolgimento di attività o funzioni liberamente scelte, avrebbero contribuito alla costruzione dell'organizzazione economica, politica e sociale del Paese (artt. 3 e 4 Cost.). Una società nella quale si sarebbero particolarmente distinti quanti, dedicandosi alla produzione di opere artistiche, scientifiche e letterarie, o votandosi all'impegno sociale,

¹¹Cfr. la *Relazione* al d. d. l., 1, consultabile in www.senato.it.

¹²Così, la *Relazione*, cit., 4.

¹³Per la ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente, cfr. di recente G. MENEGATTO, *I senatori vitalizi come espressione del diritto costituzionale “soggettivo” ed “istituzionale” della cultura*, in *ConsultaOnline*, 1/2024, 418 ss.

avrebbero innalzato a vette elevatissime il progresso materiale e (specialmente) quello spirituale della società (art. 4, c. 2, Cost.)¹⁴.

L'abolizione della nomina dei senatori a vita, pertanto, impoverirebbe – a mio avviso, senza un reale, stringente motivo – il nostro Parlamento di un suo tratto peculiare, stralciando al tempo stesso dal novero delle attribuzioni del Presidente della Repubblica quella che ad esso consente, nella sua veste di rappresentante dell'unità nazionale (art. 87, c. 1, Cost.), di dare concretezza all'«alto messaggio etico»¹⁵ sotteso alla norma che si vorrebbe cancellare.

4. La revisione dell'art. 92 Cost.

Ma l'incidenza della riforma sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica non si arresta qui: inevitabilmente, qualsiasi riscrittura delle disposizioni costituzionali sul Presidente del Consiglio finisce per incidere anche sull'insieme delle attribuzioni assegnate al Capo dello Stato in occasione della soluzione delle crisi di governo e del riavvio del circuito fiduciario.

Una prima ricaduta si coglie nella scomparsa della nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato, come se l'elezione diretta renda superflua ogni altra investitura nella carica. Al tempo stesso, però, poiché la frammentazione del sistema politico non si ridurrà d'incanto per il solo effetto dell'elezione diretta del *Premier*, continueranno a profilarsi Governi di coalizione. Resta ferma, pertanto, la necessità che il candidato *Premier* uscito vittorioso dalle urne tiri le fila degli accordi con i partiti che lo sostengono¹⁶: si spiega, così, come mai, secondo l'art. 5 del d. d. l. (già art. 3), che riscrive l'art. 92 Cost., il Capo dello Stato conferisca al vincitore delle elezioni «l'incarico di formare il Governo»¹⁷. Questa ricostruzione,

¹⁴L'intera collettività, grazie alla posizione di visibilità acquisita dai senatori a vita in conseguenza dei meriti altissimi, può riconoscersi in loro, «rendendosi presente» per il tramite della loro eccellenza»: così, B. PEZZINI, *Il voto dei senatori a vita, la rappresentanza politica e le contraddizioni del governare*, in *Forum online di Quaderni costituzionali*, 13 marzo 2007, 1. In proposito, cfr. L. D'ANDREA, *La recente nomina presidenziale dei senatori a vita: un piccolo segno del riconoscimento della soggettività costituzionale della cultura?* *ivi*, 11 settembre 2013, 1 ss.

¹⁵Cfr. G. SILVESTRI, *Audizioni ddl 935 - 830 (Modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio) 28 novembre 2023*, 3, consultabile in www.senato.it - Senato della Repubblica senato.it - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti - Archivio.

¹⁶Cfr. A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, ora in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. XXVII. Studi dell'anno 2023*, Torino, 2024, 710 ss. Che l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo non comporti automaticamente la semplificazione del sistema partitico può ricavarsi agevolmente dall'osservazione dell'ordinamento regionale, nel quale – trascorsi venticinque anni dalla riforma costituzionale che ha introdotto l'investitura popolare del Presidente della Regione – si registra, in linea di massima, il fenomeno opposto della “deflagrazione partitica”, cui peraltro si accompagna un andamento delle dinamiche rappresentative connotato da forti spinte plebiscitarie: sul punto, cfr. G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Dir. pubbl. eur. - Rassegna online*, 1/2024, 270 ss.

¹⁷La stesura attuale della norma deriva dall'approvazione da parte della Commissione dell'emendamento governativo n. 3.2000 del Governo: si tratta del primo voto del Parlamento in favore dell'elezione diretta

però, non toglie che il conferimento dell'incarico all'eletto da parte del Presidente della Repubblica, cui non segue la nomina quale Presidente del Consiglio, delinea una procedura "incompleta"¹⁸.

Per altro verso, la costituzionalizzazione della prassi relativa all'incarico sembrerebbe, a prima vista, coerente con quanto si legge nella relazione al disegno di legge, nella parte in cui evidenzia l'intento dei promotori della riforma di seguire «un criterio minimale di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare», al fine, «da un lato, di ridurre anche le difficoltà applicative e i dubbi interpretativi; dall'altro, di preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale»¹⁹. Sennonché, si può dubitare sia della portata minimale della riforma, sia della conferma della nostra tradizione costituzionale e parlamentare, poiché nel conferire l'incarico al *Premier* eletto, il Presidente della Repubblica non agisce più seguendo la propria libertà di apprezzamento subordinata soltanto alla Costituzione²⁰, ma opera da mero "notaio" rispetto al risultato elettorale. Dinanzi alla eclissi del potere di nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato e all'azzeramento di ogni discrezionalità nel conferimento dell'incarico può concludersi che alla introduzione dell'elezione diretta del *Premier* corrisponde l'impoverimento di una delle attribuzioni di maggior rilievo tra quelle assegnate dai Costituenti al Capo dello Stato, quale rappresentante dell'unità nazionale.

Tra continuità e discontinuità si colloca anche la previsione, contenuta sempre nell'art. 5 del d. d. l., secondo cui il Capo dello Stato nomina i Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio eletto. Il dato testuale suggerisce che il primo mantenga la propria funzione di garanzia, ma non è detto che l'andamento delle cose confermerà tale impressione. Nella "nuova" forma di governo, il *Premier* eletto potrà far leva sulla sua

del Presidente del Consiglio. L'emendamento ha inglobato il subemendamento n. 3.2000/444, cui si deve l'inserimento, in coda al terzo comma della norma, del principio del rispetto delle minoranze linguistiche da parte della legge chiamata a disciplinare il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio. Sull'originaria versione dell'art. 3 nel d. d. l. approvato dal Consiglio dei ministri, cfr. *infra*.

¹⁸Da notare che il potere di nomina del Presidente del Consiglio assegnato al Capo dello Stato dall'art.92 Cost. è sparito nel testo dell'art. 3 del d. d. l. approvato dal Consiglio dei ministri, ma è riapparso – presumibilmente, per una svista – nell'emendamento n. 2.0.1 (testo 3), proposto dal senatore M. Pera e trasfuso dalla Commissione nell'art. 4 (già *2-bis*), approvato nella seduta del 1 marzo scorso. Esso modifica l'art. 89 Cost., al fine di sottrarre alla controfirma ministeriale «la nomina del Presidente del Consiglio, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere». In proposito, cfr. A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero quando si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)*, in *ConsultaOnline*, 1/2024, 446 ss.

¹⁹Cfr. la *Relazione*, cit., 4.

²⁰Cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, 2010, 570.

investitura popolare per “blindare” la lista dei Ministri, dinanzi a eventuali riserve manifestate dal Capo dello Stato: appare molto probabile, pertanto, che anche il controllo da questo esercitato sulla compagine ministeriale subisca un sensibile ridimensionamento, né è da escludersi l’insorgere di tensioni e di veri e propri conflitti tra i due organi.

Poiché uno scenario analogo si profila anche con riguardo all’attribuzione al Presidente del Consiglio della proposta al Capo dello Stato della revoca dei Ministri – novità, quest’ultima, non prevista nel testo originario del d. d. l., ove è stata introdotta dall’emendamento governativo approvato in Commissione²¹ – nell’ambito dei rapporti endogovernativi la riforma introduce un fattore che ne agevola la gerarchizzazione in favore del Presidente del Consiglio eletto, nonostante la riforma non tocchi l’art. 95 Cost., che ne sancisce la posizione di *primus inter pares*. Non è dato prevedere, al momento, se ed in che misura tale processo si produrrà: ma ove esso si profili, avrà un singolare andamento altalenante, manifestandosi quando il Governo sarà guidato dal *Premier* eletto, e arrestandosi nei casi in cui ad esso subentri il “secondo” *Premier, non eletto a tale carica*, del quale discorre l’attuale art. 7 (già art. 4) del d. d. l., oggetto di qualche riflessione a breve.

5. Segue: il Presidente del Consiglio nella “nuova” forma di governo

Passando ora al cardine della riforma, nell’attuale versione dei cc. 2-4 dell’art. 92 Cost., come novellato dall’art. 5 del d. d. l., si legge che «il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni» per non più di due legislature consecutive, «elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l’incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi»; che «le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente»; che la legge disciplina «il sistema per l’elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio», mediante l’assegnazione di un «premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna della Camere alle liste dei candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche»; infine – allo scopo di evitare che la carica di Presidente del Consiglio sia ricoperta da

²¹Cfr. *supra*, in nt. 17. In realtà, l’introduzione della *proposta* di revoca dei Ministri al Capo dello Stato non richiede necessariamente l’investitura popolare del *Premier*, che semmai è il presupposto per esercitare il potere di *nomina* e quello di *revoca* degli stessi: la proposta di revoca potrebbe infatti ricondursi allo strumentario a disposizione del Presidente del Consiglio per mantenere l’unità dell’indirizzo politico e amministrativo, ai sensi dell’art. 95 Cost. In questa luce, essa potrebbe essere introdotta anche attraverso una modifica *ad hoc* della l. n. 400/1988: in tal senso, cfr. A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *ConsultaOnline*, III, 2023, 1066. In quest’ultimo caso, restando invariata la Costituzione, rimarrebbe ferma la funzione di garanzia svolta dal Capo dello Stato.

“tecnici” non investiti dal voto popolare – che esso «è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura».

Su questa norma del d. d. l., nella versione approvata dal Consiglio dei ministri come in quella attuale, scaturente dai lavori della Commissione, si è aperto un ampio dibattito, tuttora acceso, alla luce del quale si possono trarre diversi spunti di riflessione. Nel giro di queste brevi note, ne segnalo quattro.

Il primo, si riferisce alla natura solo “teorica”²² della durata quinquennale della carica del Presidente del Consiglio, prevista sin dal testo originario della riforma: permanendo il rapporto di fiducia con le Camere, è infatti ben possibile che il *Premier* eletto si dimetta prima della scadenza dei cinque anni, come peraltro si ricava dalla formula della previsione, nella stessa norma, del limite dei mandati, nonché da quella della “norma antiribaltone” inscritta nell’art. 7 del d. d. l., sulle quali si tornerà a breve.

Il secondo spunto di riflessione riguarda la singolare configurazione dell’elezione contestuale del Presidente del Consiglio e delle Camere, anch’essa introdotta *ab origine*, che produce la «selezione contemporanea di tutte le più importanti classi politiche nazionali»²³, senza consentire la valutazione della permanenza, o meno, del consenso popolare sulle politiche adottate dalla maggioranza alla guida del Paese, come invece accade nei sistemi presidenziali e semi-presidenziali operanti nelle democrazie contemporanee.

Il terzo spunto di riflessione si rivolge all’introduzione del limite dei mandati, la cui mancata previsione, nel testo originario, configurava una evidente lacuna. Essa è stata colmata dall’emendamento governativo approvato in Commissione: ma anche l’attuale formulazione appare discutibile, richiamando essa l’art. 51 del testo unico sulle autonomie locali nella parte in cui, a decorrere dal 14 maggio 2022, configura il limite di tre mandati consecutivi per i Sindaci dei Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti ed individua il limite di due per gli altri, ma prevede per questi ultimi, ai sensi del c. 3, la possibilità di un terzo mandato consecutivo, se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

Sembra qui affiorare la suggestione del “Sindaco d’Italia”, variamente evocata, nel corso del tempo, da *leader* politici di diverso orientamento, in occasione della formulazione di proposte di revisione della forma di governo imperniata anch’esse sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio: suggestione che, tuttavia, andrebbe a mio avviso

²²Così, G. SILVESTRI, *Audizioni ddl 935*, cit.,1.

²³Cfr. U. DE SIERVO, *I tentativi di cambiare i principi della nostra Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, 5.

definitivamente accantonata. A tacer d'altro, i Sindaci sono titolari delle sole funzioni amministrative ad essi assegnate dal legislatore, mentre lo Stato «è configurato dalla Costituzione e da imponenti corpi normativi come titolare dei più vasti, eterogenei e delicati poteri di revisione costituzionale e di legislazione, nonché dei massimi poteri amministrativi e finanziari, per non parlare del potere estero e di quello militare e di ordine pubblico»²⁴. In ogni caso, una volta che si riconosca la necessità dell'introduzione del limite costituzionale di due mandati per il Presidente del Consiglio eletto, la circostanza che questo possa dimettersi prima dei cinque anni non dovrebbe assumere rilievo al fine di prospettare la possibilità di un mandato ulteriore, posto che, come si diceva, l'eventualità delle dimissioni prima di quella scadenza è di facile concretizzazione. Il terzo mandato, in sostanza, potrebbe diventare la regola, più che l'eccezione: il limite dei due mandati, insomma, avrebbe dovuto essere rigoroso, se davvero si fosse perseguito il fine di fornire un *reale* «contrappeso all'ampliamento e alla personalizzazione del potere che, in capo all'organo monocratico di vertice dell'esecutivo, discendono dall'elezione diretta»²⁵.

Il quarto spunto di riflessione ha ad oggetto il sistema elettorale. La versione originaria del d. d. l. ne affidava alla legge la disciplina «secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale», garantisse «il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio»: l'emendamento governativo approvato in Commissione ha riscritto anche questa parte della norma, su cui – come è noto – si sono concentrate le critiche più nette tra quelle mosse alla riforma²⁶.

Richiamandole sinteticamente, si può evidenziare che, al di là del discutibile irrigidimento della forma di governo derivante dall'inserimento in Costituzione di aspetti specifici dei meccanismi elettorali – in questo caso, addirittura del risultato esatto cui il sistema elettorale avrebbe dovuto

²⁴Così, U. DE SIERVO, *Senato della repubblica. Prima Commissione. 28 novembre 2023. Consultazione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935. Alcune considerazioni critiche*, 1, consultabile in www.senato.it - Senato della Repubblica [senato.it](http://www.senato.it) - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti – Archivio. Cfr. anche F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *ConsultaOnline*, III/2023, 1020 ss.

²⁵In tal senso, ragionando in generale, si esprime N. LUPO, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, in www.rivistaimulino.it, 17 ottobre 2023, 1.

²⁶Cfr. tra gli altri, V. ZAGREBELSKY, *Il ruolo scomodo del Quirinale*, in *La Stampa*, 4 novembre 2023; M. AINIS, *La Costituzione incostituzionale*, in *La Repubblica*, 5 novembre 2023; R. BIN, *Una riforma da ridere*, in *lacostituzione.info*, 12 novembre 2023, 2 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, «Italiani! Voi cosa volete fare? Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, in *Dir. pubbl. eur.- Rassegna online*, 2/2023, XLVIII ss.; A. RUGGERI, *La riforma Meloni*, cit., 716 ss.; G. SILVESTRI, *Audizioni ddl 935*, cit., 2 ss.; N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere «forte» un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Oss. Aic*, 1/2024, 93 ss.

condurre – nel nostro ordinamento assumono rilievo anche le indicazioni offerte dalle note sentenze nn. 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale, alla luce delle quali l’assegnazione di premi alle liste vincitrici delle elezioni è ammissibile soltanto ove queste raggiungano una soglia minima di voti, onde evitare disproporzionalità tali da ledere il principio di sovranità popolare (art. 1 Cost.), l’eguaglianza del valore del voto (artt. 3 e 48 Cost.) e la rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.)²⁷. Principi, questi, annoverabili tra quelli *supremi*, i quali, come è noto – insieme ai diritti inviolabili – non sono modificabili, «nel loro contenuto essenziale», neppure dal legislatore di revisione costituzionale (Corte cost., sent. n. 1146/1988)²⁸.

Inoltre, un premio “preconfezionato”²⁹ come quello inizialmente previsto avrebbe avuto gravi ricadute sull’equilibrio complessivo tra i poteri dello Stato³⁰, *in primis* perché avrebbe alterato i rapporti tra il *Premier* e il Parlamento, risultando questo eletto “a rimorchio” dell’elezione del primo³¹. Un risultato, questo, che è in linea con la ormai consolidata crisi della centralità del Parlamento, «frettolosamente messa da parte in nome di un efficientismo senza efficienza»³².

Ancora, l’assegnazione del 55% dei seggi avrebbe consentito di raggiungere in solitudine il *quorum* della maggioranza assoluta fissato, a

²⁷La legittimazione democratica del Presidente del Consiglio eletto potrebbe, infatti, «essere molto debole, specie nell’ipotesi, non improbabile, di una pluralità di candidati e quindi di una percentuale di voti ottenuti dal vincitore ben al di sotto del 50%»: cfr. G. SILVESTRI, *Audizioni ddl 935*, cit., 1.

²⁸Cfr. M. CARTABIA, *Traccia Audizione – riforma costituzionale Ddl 830 e ddl 935*, Senato 28 novembre 2023, 8 ss., in www.senato.it - Senato della Repubblica [senato.it](http://www.senato.it) - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti – Archivio. *Ibidem*, è consultabile anche la *Memoria* presentata da G. ZAGREBELSKY in occasione dell’audizione del 28 novembre 2023 dinanzi alla Commissione. Si trattava, in sostanza, di un «modello maggioritario, calato dall’alto, temperato, più nella forma che nella sostanza, da evanescenti principi di rappresentatività», volto a imporre «una legislazione elettorale a rime obbligate»: così 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 *Dir. pubbl. eur. - Rassegna online*, 2/2023, II. In proposito, cfr. anche E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. costituzionale Meloni*, in *Oss. Aic.*, 2/2024, 1 ss.; M. A. CABIDDU, *DDL nn. 935 e 830 (Modifiche costituzionali per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri)*, 1ss., in www.senato.it - Senato della Repubblica [senato.it](http://www.senato.it) - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti – Archivio.

²⁹Cfr. AA. VV., *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Paper di Astrid, n. 94/2024, 49, in www.astrid-online.it.

³⁰Sul punto, cfr. spec. G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione innanzi alla I Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri (ddl nn. 935 e 830)*, in *Dir. pubbl. eur. - Rassegna online*, XC ss.; F. LANCHESTER, *Il disegno*, cit., LXXVII ss.

³¹Cfr. AA.VV., *Costituzione: quale riforma?*, cit., 27.

³²Così, G. SILVESTRI, *Potere e Costituzione*, in *Riv. Aic.*, 2/2023, 191. M. CARTABIA, *Traccia Audizione*, cit., 6, sottolinea che «gli standard internazionali suggeriscono di non introdurre nelle Costituzioni elementi che irrigidiscono il sistema elettorale, ma di attenersi tutt’al più ad alcune indicazioni di carattere generale», ritenendo inoltre che «nel testo della Costituzione occorrerebbe evitare di inserire indicazioni siffatte, come del resto fu evitato in fase costituente», anche perché in tal modo si rende il sistema elettorale “a contenuto costituzionalmente vincolato”, e lo si sottrae alla possibilità di essere sottoposto al referendum abrogativo previsto dall’art. 75 Cost.

partire dal terzo scrutinio, per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, c. 3, Cost.). Questa eventualità continuava a profilarsi anche dopo l'approvazione da parte della Commissione dell'emendamento che modifica la norma costituzionale ora richiamata, facendo slittare dal terzo scrutinio al sesto la fissazione del *quorum* della maggioranza assoluta³³: tale posticipazione avrebbe reso più difficile, ma non avrebbe evitato che la maggioranza «frutto della macchina calcolatrice»³⁴ eleggesse un Presidente di suo esclusivo gradimento. Tanto meno, la modifica avrebbe contrastato la possibilità che quella stessa maggioranza condizionasse pesantemente anche la composizione degli altri organi di garanzia, in occasione della elezione dei cinque giudici costituzionali di provenienza parlamentare e dei componenti laici del Consiglio superiore della magistratura³⁵.

Infine, quel premio avrebbe consentito di gestire unilateralmente anche la procedura di revisione della Costituzione: vero è che le proposte di riscrittura della Carta approvate a maggioranza assoluta possono essere sottoposte al vaglio del referendum popolare previsto dall'art. 138, c. 2, Cost., ma è vero anche che si tratta di una eventualità, peraltro dagli esiti non prevedibili *ex ante*³⁶. Non si dimentichi, poi, che nella prassi il ricorso al referendum è stato sovente richiesto dalle stesse forze politiche autrici delle proposte di revisione costituzionale, nell'intento – non sempre, per la verità, coronato dal successo – di ammantare le riforme del *surplus* di legittimazione derivante dall'avallo del voto popolare³⁷. Una tattica, questa, che acquista un senso soprattutto quando la revisione, avviata e perseguita dalle sole forze di maggioranza, dia vita a una riscrittura “di parte” della Costituzione, che solo per questo ne contraddice la più vera natura, essendo la Carta repubblicana “nata per unire”³⁸.

³³L'emendamento, proposto dalle opposizioni, è stato approvato dalla Commissione durante la seduta del 6 marzo scorso.

³⁴Così, G. SILVESTRI, *Audizioni ddl 935*, cit., 2.

³⁵Cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, *La riforma Meloni*, cit., 706; M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla riforma costituzionale*, in *Dir. pubbl. eur. - Rassegna online*, 2/2023, XXIV ss.; C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, *ibidem*, XXVI ss.

³⁶Sul punto, cfr. R. CALVANO, *Testo per l'audizione sul DDL Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri*, AS n. 935 e n. 830, 6 ss., consultabile in www.senato.it - Senato della Repubblica www.senato.it - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti - Archivio.

³⁷La sottoposizione della riforma al referendum previsto dall'art. 138, c. 2, Cost. è già stata annunciata dalla Presidente del Consiglio: cfr. L. DE CICCO, *Sul premierato scelgono gli italiani. Meloni si prepara al referendum*, in www.repubblica.it, 6 febbraio 2024.

³⁸Cfr. E. CHELI, *Nata per unire. Costituzione e conflitto pubblico*, Bologna 2012. L'esperienza insegna che soltanto le riforme costituzionali frutto di convergenza fra le forze politiche di maggioranza e quelle di opposizione «si possono dire riforme riuscite, non solo nel senso che sono state alla fine approvate, ma anche in quello che, una volta approvate, hanno mostrato di essere all'altezza delle aspirazioni che le muovevano»: così, D. DE PRETIS, *I Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica Audizione della prof.ssa Daria de Pretis già Vicepresidente della Corte costituzionale Ordinario di diritto*

Pertanto, la cancellazione del premio del 55% va salutata con favore: tuttavia, anche la nuova versione della norma appare problematica.

Essa persevera nell'imporre l'inserimento nel sistema elettorale di un premio, non quantificato, ma comunque tale da garantire la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere alle liste che sostengono il Presidente del Consiglio, senza accennare ad una soglia minima di voti, come invece richiedono le sentenze della Consulta prima ricordate³⁹. Il generico richiamo al principio di rappresentatività evocato dalla norma non è sufficiente a dissipare le perplessità suscitate dall'iscrizione in Costituzione di principi che, prefigurando l'elezione del Parlamento "a traino" dell'elezione del *Premier*, impongono al legislatore di strutturare il sistema elettorale in modo da produrre il rafforzamento della sola "parte" uscita vittoriosa dalle urne, non certo del Parlamento «come istituzione in cui dovrebbero trovare spazio e rappresentanza le diverse posizioni presenti nel Paese»⁴⁰. A questa "parte", peraltro, continuerà ad essere offerta l'opportunità di influire in modo determinante sulla elezione del Capo dello Stato, come anche sulla composizione della Consulta e del Consiglio superiore della magistratura.

Resta inoltre fermo il rilievo per cui, in assenza della "nuova" legge elettorale, la riforma costituzionale «semplicemente non potrà funzionare»⁴¹: eppure, secondo la norma transitoria prevista dalla legge di revisione, questa «si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere». Pertanto, se la riforma entrasse in vigore prima che sia ultimata la riscrittura del sistema che consentirà l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, si determinerebbe una situazione paradossale, in cui la Costituzione novellata non potrebbe applicarsi e resterebbe "sospesa", mentre le norme oggi vigenti sulla nomina del *Premier*, nonostante siano state abrogate o modificate, in caso di crisi di governo dovrebbero considerarsi ancora applicabili, perché "tenute in vita" dalla norma transitoria⁴².

amministrativo nell'Università di Trento sui disegni di legge nn.935 e 830 (testo consegnato all'Ufficio di presidenza) Roma 4 dicembre 2023, 2, consultabile in www.senato.it - Senato della Repubblica senato.it - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti - Archivio.

³⁹La previsione del premio su base nazionale in entrambe le Camere, peraltro, urta con la previsione dell'art. 57, c. 1, Cost., per cui «il Senato è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero», originariamente non toccata dal d. d. l. Da qui, sulla scia delle critiche avanzate da più parti, l'approvazione in Commissione, nella seduta del 3 aprile scorso, dell'emendamento n. 3.0.2000 proposto dal Governo, che inserisce l'art. 6 del d. d. l. (già art. 3-bis), secondo cui all'art. 57, c. 1, Cost. vengono aggiunte, infine, le seguenti parole: «e salvo il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92».

⁴⁰Cfr. M. RUOTOLO, *Tra premierato*, cit., XXIV.

⁴¹Così, M. CARTABIA, *Traccia Audizione*, cit., 8.

⁴²Cfr. E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2024, 1 ss.

Tale situazione potrebbe essere scongiurata se, come autorevolmente suggerito, la discussione sul nuovo sistema elettorale – che, peraltro, appare particolarmente complesso e di non facile né rapida definizione – fosse svolta in parallelo a quella sulla riforma costituzionale, e se venisse riformulata anche la disposizione transitoria che chiude il d. d. l., al fine di stabilire che la riforma *entri in vigore* a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere⁴³.

Tuttavia, non sembra che l'orientamento della maggioranza, per ora, si indirizzi in tale direzione: in occasione di un'intervista rilasciata agli organi di informazione, la Ministra Alberti Casellati ha infatti affermato che sarebbe un non-senso definire i meccanismi del voto contestuale per le Camere e per il *Premier* in concomitanza allo svolgimento dell'*iter* della legge di revisione costituzionale, in quanto la discussione parlamentare su quest'ultima risulterebbe condizionata in modo stringente dalla necessità di tenere in conto le novità introdotte nel sistema elettorale⁴⁴.

6. La revisione degli artt. 88 e 94 Cost.: lo scioglimento anticipato delle Camere e la “norma antiribaltone”

Ma la parte più tormentata e complessa della riforma è senz'altro quella che incide sulla sorte cui va incontro lo scioglimento anticipato delle Camere.

Inizialmente, l'art. 2 del d. d. l. interveniva sull'art. 88, c. 1, Cost. limitandosi a sopprimere la previsione relativa allo scioglimento di una sola Camera, possibilità – come si sa – caduta in un cono d'ombra dal momento in cui è stata parificata la durata, originariamente differenziata, dei rispettivi mandati del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Senonché, il 14 marzo scorso la Commissione ha approvato l'emendamento 2.2000 proposto dal Governo, che riformula l'ultimo comma della stessa norma costituzionale sul “semestre bianco”, sostituendo le parole «salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura» con l'inciso «salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto».

Ora, quest'ultima locuzione rinvia implicitamente all'art. 7 del d. d. l., che riscrive l'art. 94 Cost. intervenendo sulle dinamiche del rapporto fiduciario, attraverso una procedimentalizzazione a dir poco farraginoso.

Con riguardo all'avvio del rapporto fiduciario, la norma continua a imporre che, entro dieci giorni dalla sua formazione, il Governo del *Premier* eletto si presenti alle Camere per ottenerne la fiducia. Qui affiora plasticamente

⁴³Cfr. ancora M. CARTABIA, *Traccia Audizione*, cit., 9.

⁴⁴L'intervista, rilasciata il 2 aprile 2024, può consultarsi in video in www.radioradicale.it.

la natura “ibrida” della “nuova” forma di governo: ma non si tratta di una commistione felice, perché il mantenimento della fiducia iniziale al Governo guidato da un Presidente del Consiglio che ha già superato il vaglio delle urne rende possibile – per quanto appaia improbabile – che la volontà del Parlamento si contrapponga a quella popolare. Ove ciò accada, la norma non introduce immediatamente, come ci si aspetterebbe, il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*, prevedendo essa che il Presidente della Repubblica, in prima battuta, rinnovi al *Premier* eletto l’incarico di formare il Governo, e che sciolga le Camere in un secondo momento, qualora anche il “nuovo” Governo non riscuota la fiducia iniziale. Si conferma, così, il ridimensionamento del ruolo spettante al Capo dello Stato, poiché, nell’attuale formulazione, la previsione sul rinnovo dell’incarico e quella sullo scioglimento automatico non lasciano spazio a valutazioni discrezionali del rappresentante dell’unità nazionale

Singolare, peraltro, appare la seconda *chance* offerta al *Premier* eletto, che presumibilmente tenterà in ogni modo di sfruttare al meglio tale opportunità per ottenere il voto favorevole del Parlamento, anche modificando il programma e riformulando la composizione della squadra di governo. Se ciò dovesse avvenire, è facile immaginare il disorientamento dell’opinione pubblica dinanzi a questo rapido mutamento di idee, progetti e compagine governativa, non molto distante dalle viete strategie di “trasformismo” che la riforma afferma di voler contrastare.

Ancora più macchinosa si presenta la “norma antiribaltone” formulata dall’art. 7 del d. d. l. con riguardo all’eventualità di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto⁴⁵.

Nella prima stesura approvata dal Consiglio dei ministri, essa affidava al Capo dello Stato la scelta tra conferire l’incarico di formare un nuovo Governo allo stesso Presidente del Consiglio dimissionario, ovvero a un altro parlamentare candidato in collegamento con il primo, «per attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia». Qualora nemmeno questo “nuovo” Governo avesse ottenuto la fiducia, «e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante», la norma prevedeva che il Presidente della Repubblica sciogliesse le Camere, introducendo così il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*⁴⁶.

In tal modo, la norma delineava la possibilità dell’avvento di un “secondo” Presidente del Consiglio – il cui unico titolo per la guida del Governo era

⁴⁵Di «clausola antiribaltone» discorre la *Relazione*, cit., 3.

⁴⁶Appare, qui, la figura del Presidente del Consiglio “subentrante”, che si inserisce tra le diverse «varianti costituzionalizzate del vertice dell’esecutivo» cui dà vita la riforma, basti pensare al Presidente eletto, al Presidente eletto incaricato ma in attesa di fiducia, e (dopo il voto di fiducia) a quello, nella pienezza dei suoi poteri: «come si può sospettare, sarebbero tutte da valutare le conseguenze, ai vari livelli possibili» (le citazioni sono tratte da N. ZANON, *Su quanto*, cit., 98).

la semplice candidatura come parlamentare in collegamento con il *Premier* vincitore – che avrebbe ben potuto essere esponente di un partito inizialmente inserito nella coalizione di maggioranza e poi da questa uscito (magari al fine di determinare la crisi del “primo” Governo). Con un’aggravante: soltanto per il caso di dimissioni del “secondo” Governo guidato dal *Premier* eletto, ovvero di quello guidato dal *Premier* “subentrante”, si sarebbe instaurato l’«equilibrio del terrore»⁴⁷ tipicamente prodotto dal principio del *simul stabunt, simul cadent*, tanto da non potersi escludere che, dinanzi a questo effetto, lo stesso *Premier* eletto fosse tentato di ricercare la “seconda nomina”, per conquistare una posizione di maggior “forza” politica⁴⁸. Il *Premier* subentrante, invece, si sarebbe trovato *ab initio* in una posizione politicamente più stabile di quello eletto, poiché le sue dimissioni avrebbero causato *sempre* lo scioglimento delle Camere⁴⁹. Proprio per questo, il *leader* del secondo partito della coalizione vincente sarebbe stato spinto a tentare di far cadere il *Premier* eletto per sostituirlo, prospettandosi perciò un’accesa competizione interna alla maggioranza, e una probabile instabilità dei Governi⁵⁰.

Del tutto singolare appariva, poi, l’imposizione al “nuovo” *Premier* del vincolo del rispetto all’indirizzo politico elaborato dal precedente Governo, in forza del quale egli, irragionevolmente, non avrebbe potuto tenere conto di sopravvenute esigenze che richiedessero significative correzioni di rotta nell’elaborazione delle politiche pubbliche⁵¹, e sarebbe stato perciò responsabile, ai sensi dell’art. 95 Cost., di scelte non compiute dal Consiglio dei ministri da lui guidato. Vero è che il vincolo appariva solo *politicamente* e non anche *giuridicamente* sindacabile, non potendosi individuare chi, al di fuori del Parlamento, avrebbe potuto assicurarne l’osservanza⁵². Ma questa constatazione rendeva ancor più criticabile la norma, poiché ne denunciava la natura di clausola-manifesto.

⁴⁷Cfr. G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri, G. Silvestri, Milano 2001, 210.

⁴⁸Cfr. D. DE PRETIS, *I Commissione*, cit., 5.

⁴⁹Cfr., tra gli altri, S. CURRERI, *Testo dell’audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi l’Ufficio di Presidenza della 1a Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sui disegni di legge nn. 830 (Renzi) e 935 (Governo) (modifiche costituzionali per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri)*, 3 ss., consultabile in www.senato.it - [Senato della Repubblica senato.it](http://www.senato.it) - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti – Archivio; M. RUOTOLO, *Tra premierato*, cit., XXXI ss.; A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma senza né capo né coda, che fa correre non lievi rischi*, ora in ID., *Itinerari*, cit., 751 ss.

⁵⁰In tal senso, cfr. le considerazioni di S. Cassese, in N. CARRATELLI, *Sabino Cassese. “La riforma va nella direzione giusta, ma ora attenti a non sbandare”*, in *La Stampa*, 5 novembre 2023, consultabile in www.irpa.it. Si tratta di un rilievo diffuso: ad esempio, cfr. M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. premierato* in *Dir. pubbl. eur. - Rassegna online*, 2/2023, XXXII ss.; A. RUGGERI, *Il premierato*, cit. 754 ss.

⁵¹Cfr. A. RUGGERI, *Il premierato*, cit., 752 ss.

⁵²In tal senso, cfr. A. RUGGERI, *La riforma Meloni*, cit., 713.

Sulla scia delle critiche mosse da più parti nel dibattito scientifico, e di quelle avanzate dalle opposizioni nel corso dei lavori della Commissione, lo stesso Governo ha proposto un emendamento (il n. 4/2000), che ha sostituito la norma “antiribaltone” ora rapidamente esaminata: nella seduta del 9 aprile scorso, la Commissione lo ha approvato, unitamente a un subemendamento (n. 4.2000/49) proposto dalle opposizioni. Il risultato, tuttavia, è una previsione non meno tortuosa della precedente⁵³.

La norma configura lo scioglimento anticipato delle Camere come automatico, qualora le dimissioni del *Premier* eletto siano determinate da una mozione di sfiducia, e come atto sostanzialmente governativo negli altri casi. Con riguardo a questi, è infatti lo stesso *Premier* a proporre entro sette giorni lo scioglimento al Presidente della Repubblica: il quale – afferma la norma, con un’espressione poco felice – «lo dispone». Quest’ultima locuzione sembra escludere la definizione del decreto di scioglimento come atto complesso, e a maggior ragione come atto sostanzialmente presidenziale: del resto, che la decisione sulla sorte delle Camere spetti soltanto al Presidente del Consiglio eletto traluce anche dalla precisazione per cui ove egli, del tutto discrezionalmente, opti per non formulare la proposta, il Capo dello Stato non potrà procedere *motu proprio* allo scioglimento. In questo caso, infatti, la norma rimette al Presidente della Repubblica la scelta tra il rinnovo dell’incarico al *Premier* eletto e l’individuazione di un parlamentare (non più candidato, bensì) eletto in collegamento con il primo⁵⁴. Il testo tace sulle conseguenze delle dimissioni dell’uno o dell’altro, ma poiché la scelta del Capo dello Stato tra i due è espressamente ammessa per una sola volta nella legislatura, se ne ricava che anche in quest’ultimo caso si profila uno scioglimento automatico delle Camere⁵⁵.

⁵³Per comodità, si riporta il testo della norma, nella stesura attuale: «In caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l’incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio».

⁵⁴Anche in questo caso il riferimento al solo collegamento non esclude che il parlamentare appartenga alla schiera dei partiti che hanno spinto verso la crisi. La norma, peraltro, riferisce la scelta del Capo dello Stato anche al caso di morte e impedimento permanente del *Premier* eletto, nei quali, però, il rinnovo dell’incarico è per forza di cose escluso, e a quello di “decadenza” dello stesso: quest’ultima, è riferibile, presumibilmente, alla perdita del seggio di parlamentare. In proposito, cfr. S. E. PIZZORNO, *Gli emendamenti presentati dal Governo. (Appendice al contributo Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni)*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2024,106.

⁵⁵Si limita, così, ad una sola occasione la possibilità di riesplorazione della discrezionalità del Capo dello Stato nella individuazione del “secondo” *Premier*, nonostante essa sia già limitata dal fatto che non è possibile investire dell’incarico né i parlamentari dell’opposizione, né i non parlamentari: cfr. D. MONE, *Il ddl costituzionale sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto*

Se ben si comprende, il fine perseguito dall'emendamento è quello di rafforzare la posizione del *Premier* eletto e di ridimensionare quella del *Premier* "subentrante": al quale, evidentemente, non si vuole rinunciare, benché si tratti di una figura problematica, e non solo perché smentisce apertamente la retorica della elezione diretta come fattore di stabilizzazione del mandato del Presidente del Consiglio. Questo "secondo" *Premier*, infatti, "sostituirà" quello eletto secondo schemi non propriamente innovativi: o in base ad un "accordo" stipulato tra i due⁵⁶, ovvero grazie ad un colpo di mano, poiché non si può escludere che il *leader* di uno dei partiti della coalizione vincente organizzi il voto contrario su una questione di fiducia posta dal Governo del "primo" *Premier*, preconstituendosi una maggioranza che gli consenta di ottenere l'incarico da parte del Presidente della Repubblica⁵⁷.

Ma, al di là di questa incongruenza rispetto all'enfasi posta sulla investitura popolare del Presidente del Consiglio e alla promessa di continuità dell'indirizzo politico, balzano agli occhi anche altre criticità.

In primo luogo, la marginalizzazione del ruolo del Capo dello Stato (anche) in occasione della decisione in merito allo scioglimento delle Camere non tiene conto che, nella nostra tradizione costituzionale, l'elasticità dei poteri presidenziali «e la possibilità di calibrarli con ampi margini di flessibilità in ragione della concreta situazione cui è stato di volta in volta necessario far fronte, abbiano costituito una risorsa preziosa in contingenze inedite o particolarmente delicate di impasse istituzionale, politica, economica»⁵⁸. Nei casi di scioglimento automatico, in particolare, il ritorno al voto si imporrà anche ove la crisi di governo giunga in un momento critico: basti pensare a una qualsiasi tra le varie emergenze – economico-finanziaria, umanitaria, sanitaria, ambientale – con cui ciclicamente siamo costretti a misurarci⁵⁹.

Inoltre, la distinzione tra le conseguenze delle dimissioni nascenti dalla mozione di sfiducia e quelle derivanti da ogni altra ipotesi fa sì che tra queste rientri anche il voto contrario su una questione di fiducia: una differenziazione evidentemente irragionevole, che contraddice

di fiducia: una riforma incoerente, in *Dir. pubbl. eur. - Rassegna on line*, 2/2023, X ss.

⁵⁶Di razionalizzazione del "patto della staffetta" discorre M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti*, cit., XXXIII ss.

⁵⁷Cfr. R. CALVANO, *Audizione sul DDL 935, artt. 3-4, Commissioni affari costituzionali del Senato (16/4/2024)*, 4, consultabile in www.senato.it - Senato della Repubblica senato.it - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti - Archivio.

⁵⁸Così, D. DE PRETIS, *I Commissione*, cit., 6.

⁵⁹Per contro, non sarà più possibile che il Presidente della Repubblica sciolga anticipatamente le Camere in situazioni di emergenza che rendano auspicabile il ritorno al voto, come ad esempio in caso di gravissimi motivi istituzionali o politici: cfr. U. DE SIERVO, *Il ddl di revisione costituzionale n.935 dopo il lavoro della Prima Commissione del Senato (audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 16 aprile 2024 di Ugo De Siervo)*, in www.senato.it - Senato della Repubblica senato.it - 1^ Affari costituzionali - Audizioni e documenti acquisiti - Archivio 3.

apertamente non soltanto la nostra tradizione costituzionale e parlamentare, ma anche la logica alla base del rapporto fiduciario.

Infine, ancora una volta, nulla vieterà che il *Premier* eletto, ottenuto il secondo incarico, modifichi il programma e/o la squadra di governo, al fine di acquisire il sostegno di forze politiche diverse da quelle che lo supportavano in origine, e nulla vieterà che in maniera analoga si comporti il parlamentare “subentrante”, che peraltro non deve essere necessariamente espressione dello stesso partito del “primo” *Premier*, ma solo della stessa maggioranza, ed al quale, inoltre, l’attuale stesura della norma non impone più alcun vincolo. Se le cose andranno così, per i cittadini sarà difficile comprendere le ragioni di queste manovre, che appariranno come “giochi di palazzo” eseguiti in frode al risultato elettorale.

7. Conclusioni

Concludo queste osservazioni tornando all’*incipit* della relazione di accompagnamento al d. d. l., in cui essa individua l’obiettivo della riforma nella offerta di una soluzione all’instabilità dei Governi, alla eterogeneità e volatilità delle maggioranze e al transfughismo parlamentare. Si tratta di mali ben noti, che però non sono inevitabilmente connessi al funzionamento della forma di governo tratteggiata dai Costituenti, apparendo piuttosto quali corollari del processo degenerativo che affligge da tempo il nostro sistema politico, attraversato da tensioni continue tra i partiti e tra le varie componenti degli stessi, ormai trasformati in strutture verticistiche autoreferenziali. Questo quadro frammentato e caotico, in cui i partiti appaiono ben lontani dal ruolo di principali strumenti della partecipazione democratica dei cittadini tratteggiato nell’art. 49 Cost., influisce anche sulla stabilità dei Governi, messa in pericolo – più che da strategie elaborate dall’opposizione – dalle «continue convulsioni all’interno delle maggioranze parlamentari»⁶⁰. Si spiega così, almeno in parte, il disincanto dell’elettorato, «sempre più volatile e assente»⁶¹: ma se il crescente astensionismo registrato in occasione delle chiamate alle urne si deve in ampia misura all’impressione diffusa che la politica si sia ormai immiserita in «uno sterile gioco di potere schiacciato sul solo presente»⁶², non si vede come tale complesso fenomeno, e le patologie prima evidenziate che ne sono all’origine, possano essere efficacemente contrastati soltanto grazie all’introduzione dell’elezione del Presidente del Consiglio, per di più nel contesto della peculiare forma di governo “ibrida” disegnata dalla riforma. Come si è visto, questa non assicura una reale

⁶⁰Cfr. G. SILVESTRI, *Audizioni ddl 935*, cit., 1.

⁶¹Cfr. F. LANCHESTER, *Il disegno di legge*, cit., LXVIII.

⁶²Cfr. A. SCHIAVONE, *Progresso*, Bologna, 2020, 124.

stabilità del Presidente del Consiglio eletto (e del Governo da lui guidato), né preserva le funzioni di garanzia del Capo dello Stato, mentre contribuisce al processo di marginalizzazione del Parlamento, configurandone l'elezione "a traino" di quella del *Premier*, ed infine si segnala per opacità, incongruenze e farraginosità tali da indurre a dubitare della concreta possibilità di funzionamento dei meccanismi previsti per risolvere le crisi di governo e per riavviare il rapporto fiduciario.

Del resto, se si muove dalla constatazione per cui è sin troppo ottimistico ritenere che «riforme "giuridiche", anche costituzionali, possano sempre e comunque rimediare, in sé e da sole, a gravi e ataviche carenze del sistema "politico"»⁶³, non può che apparire discutibile ogni proposta di "razionalizzazione" della forma di governo che, muovendosi al di fuori di una prospettiva sistemica (e del principio di realtà)⁶⁴, concentri ogni sforzo rinnovatore soltanto sulla (asserita) ricerca della stabilità dei Governi attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, senza al contempo introiettare anche la necessità di mantenere e ottimizzare il funzionamento delle istituzioni di garanzia, indispensabili perché la democrazia sia messa in condizione «di non aver paura di se stessa»⁶⁵, e di rinvigorire il ruolo e la rappresentatività del Parlamento, nonché di intervenire sul sistema dei partiti, dando finalmente attuazione all'art. 49 Cost.

Già in passato il dibattito scientifico ha offerto diverse suggestioni orientate in questa direzione, ed altre proposte sono state elaborate nel momento presente, in "controcanto" al d. d. l. governativo⁶⁶. Ma apparirebbe ancora più ottimistico, forse addirittura ingenuo, auspicare che esse possano influire in modo significativo sulla prosecuzione dell'*iter* parlamentare della riforma.

⁶³Così, A. SPADARO, *Riforma costituzionale*, cit., 1066.

⁶⁴Cfr. E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *federalismi.it*, Paper, 7 giugno 2023, 1 ss. spec. 9.

⁶⁵Cfr. G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Quest. giust.*, 4/2017, 23.

⁶⁶Cfr. per tutti AA. VV., *Costituzione: quale riforma?* cit., 38 ss.