

ELIA AURELI^{*}

La rivoluzione al vertice: il “nuovo” Presidente della Repubblica nella forma di governo del Premierato^{**}

ABSTRACT (EN): This paper aims to study the impact of the constitutional bill “Meloni” on the delicate role of the President of the Republic. Through a study of the position of the President in both the “ordinary” and “extraordinary” phases of the legislature, the study aims to identify how the changed constitutional arrangement could impact the substantive role of the Head of State, diminishing its prominence in the form of government and making its oversight functions far more delicate - and politically exposed.

ABSTRACT (IT): Il contributo si propone di studiare l’impatto del disegno di legge costituzionale Meloni sul delicato ruolo e sulle funzioni del Presidente della Repubblica. Tramite uno studio della posizione del Presidente tanto nelle fasi “ordinarie” quanto in quelle “straordinarie” della legislatura, ci si propone allora di individuare come il mutato assetto costituzionale potrebbe mutare il ruolo sostanziale del Capo dello Stato, diminuendone il rilievo nella forma di governo e rendendone le funzioni di controllo ben più delicate - e politicamente esposte.

SOMMARIO: 1. Oggetto e obiettivi dello studio. – 2. Il contenuto del ddl. Meloni e le modifiche apportate in prima lettura al Senato. – 3. Il ruolo formale e sostanziale del Presidente della Repubblica nell’attuale assetto istituzionale. – 4. Il Presidente della Repubblica nella forma di governo del Premierato all’italiana. – 5. Valutazioni conclusive.

1. Oggetto e obiettivi dello studio

Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo nel novembre 2023¹, al fine di introdurre un sistema di elezione diretta del Presidente del Consiglio, realizzerebbe una riforma del tutto dirompente dal punto di vista dei rapporti e degli equilibri tra gli organi costituzionali. Come prontamente evidenziato da numerose voci dottrinali², se la riforma in parola entrasse in vigore determinerebbe una profonda evoluzione dell’attuale assetto della forma di governo, andando ben oltre il mero aspetto della legittimazione popolare del “Premier”. È indubbio, in questo senso, che l’elemento di maggiore novità sarebbe rappresentato dall’elezione diretta del Presidente del Consiglio, instaurando un “premierato”³ che si allontana dal modello

^{*} Assegnista di ricerca in Diritto pubblico - LUISS Guido Carli, Roma.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 935 - 19^a Legislatura ([senato.it](https://www.senato.it)).

² Tra i primi commenti al ddl Meloni si vedano i pregevoli contributi di C. BASSU, N. ZANON, M. CAVINO e B. PEZZINI, pubblicati in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, nonché P. L. PETRILLO, *L’opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2024, pp. 67-84.

³ Con la formula “premierato” si intende una variante della forma di governo parlamentare in cui il Presidente del Consiglio (il Premier, appunto) viene eletto direttamente dal popolo, assumendo in questo modo una posizione di

parlamentare classico e si avvicina sotto certi aspetti al modello adottato, successivamente all'entrata in vigore della L. cost. n. 1 del 1999, per l'elezione dei Presidenti di Regione⁴. Tuttavia, non si tratta certamente dell'unico organo costituzionale il cui ruolo, nella forma di governo, verrebbe alterato in conseguenza dell'approvazione della riforma. Tra le istituzioni interessate, nel loro ruolo sostanziale, dall'entrata in vigore del mutato assetto costituzionale, vi sarebbe certamente anche la Presidenza della Repubblica; a ben vedere, infatti, le funzioni presidenziali, benché coinvolte soltanto marginalmente dal disegno di legge costituzionale (il quale formalmente si limita all'abolizione della nomina dei senatori a vita) sarebbero in realtà in numerosi casi ridimensionate, o addirittura ridotte ad una mera attribuzione formale di poteri ormai perduti sul piano sostanziale.

Il presente contributo, dunque, si propone di realizzare in primo luogo una breve panoramica dei contenuti del ddl costituzionale, tenendo in debita considerazione anche le più recenti novità introdotte in sede di esame parlamentare. Successivamente, si svolgerà una ricostruzione dell'importanza sostanziale della Presidenza della Repubblica nella forma di governo italiana, evidenziando come la sua posizione istituzionale e i suoi poteri effettivi si siano evoluti -ed espansi- tramite la sedimentazione di prassi e convenzioni costituzionali. Inquadrate in questo modo tanto lo stato dell'arte quanto i contenuti della riforma, sarà allora possibile studiare l'impatto di quest'ultima sul ruolo e sulle funzioni del Presidente della Repubblica, evidenziandone gli aspetti potenzialmente critici e contribuendo a chiarire l'effettiva portata della riforma sul complesso sistema di rapporti formali e sostanziali che determinano in concreto la forma di governo del Paese.

2. Il contenuto del ddl. Meloni e le modifiche apportate in prima lettura al Senato

Il progetto di riforma presentato dal Governo Meloni⁵ si inserisce all'interno della serie di tentativi di intervento sul testo costituzionale che si sono susseguiti nel corso degli ultimi decenni, volti a modificare la forma di governo e specialmente ad intervenire sugli equilibri tra

chiara preminenza all'interno del Governo e un ruolo centrale all'interno del sistema istituzionale. Su punto si vedano gli approfondimenti contenuti in T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, Giappichelli, Bologna, 2004 e, più recentemente ID., *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023. Con specifico riferimento al precedente tentativo di istituire un "premierato", operato dal centrodestra nei primi anni duemila, cfr. S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2003, 281 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2003, 323 ss.; L. ELIA, *Il premierato assoluto*, in *Astridonline.it*, 22 settembre 2003.

⁴ Sebbene vi siano numerose ed evidenti differenze tra i due sistemi, a partire proprio dall'assenza, nella forma di governo regionale, di un organo analogo alla Presidenza della Repubblica. Con riferimento alla forma di governo regionale cfr. AA. VV., *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2/2020 e M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di) *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*, Università degli studi di Trento, Trento, 2023.

⁵ A partire dal 21 novembre 2023, il disegno di legge è stato assegnato all'esame della Prima Commissione del Senato. Il 18 giugno 2024 è terminata, con 109 voti favorevoli e 77 contrari e 1 astenuto. La documentazione relativa al primo passaggio parlamentare del disegno di legge è disponibile all'indirizzo: [Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 935 - 19ª Legislatura \(senato.it\)](https://www.parlamento.it/legge/S.935-19a).

Governo e Parlamento, al fine di migliorare la cd. stabilità degli esecutivi⁶. A differenza di quanto previsto dal precedente tentativo di riforma (il ddl. Renzi-Boschi), il ddl. Meloni, recentemente approvato in prima lettura al Senato, incide, almeno formalmente, su un numero esiguo di disposizioni costituzionali. A fronte della modifica di soli 7 articoli della Costituzione⁷, tuttavia, l'impatto della riforma sulla struttura del Governo e sull'intricato sistema dei rapporti interistituzionali⁸ avrebbe una portata dirompente - come si vedrà nei capitoli che seguono con riferimento alla Presidenza della Repubblica.

L'elemento cardine della riforma è certamente l'introduzione di un meccanismo di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, sottraendo pertanto la decisione sulla sua nomina al Presidente della Repubblica e alle maggioranze parlamentari⁹ pur rimanendo fermo il rapporto fiduciario ex art. 94 Cost¹⁰. L'elezione popolare del "Premier" dovrebbe dunque garantire, a detta del Governo, "il rispetto del voto popolare e la continuità del mandato elettorale conferito dagli elettori"¹¹, e al contempo consentirebbe di porre fine alle "problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana"¹², quali la perdurante instabilità governativa, dovuta alla volatilità delle maggioranze e alla mobilità parlamentare.

A tal fine, è allora prevista una modifica all'art. 92, che prevede un voto a suffragio universale e diretto¹³ del Presidente del Consiglio, da svolgersi contestualmente alle elezioni parlamentari,

⁶ Sui tentativi di riforma più o meno profonda dei meccanismi di raccordo tra Governo e Parlamento, sempre volti alla ricerca di una maggiore stabilità governativa, si vedano C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2015, pp. 431 ss., e, più recentemente E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, N. LUPO, *Revisioni costituzionali puntuali e a tappe della forma di governo. Perché no?, ivi*; in termini più generali, anche: M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024.

⁷ In particolare, la riforma incide sugli articoli 57, 59, 83, 88, 89, 92 e 94 della Costituzione. Tra questi, peraltro, non tutti sono soggetti a modifiche radicali (si pensi, ad esempio, all'art. 83 Cost., su cui si interviene soltanto nel senso di posticipare a "dopo il sesto scrutinio" l'abbassamento del *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica). In effetti, gli articoli maggiormente interessati dalla riforma, come si avrà modo di approfondire nel capitolo 3, sono il 92 e il 94, relativi all'elezione del Presidente del Consiglio e alla formazione -e dimissioni- degli esecutivi.

⁸ Il funzionamento effettivo della forma di governo italiana è il frutto non solo delle disposizioni contenute nel testo costituzionale, ma anche della stratificazione di prassi, convenzioni e consuetudini che, in virtù della scarsa razionalizzazione costituzionale, hanno sempre svolto un ruolo di primaria importanza nel concreto assetto dei rapporti interistituzionali. Sul punto si veda in primis L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, XIX, 1970, pp. 569 ss. Riflessioni più recenti, sul punto, in M. VILLONE, *La forma di governo: elasticità versus rigidità*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2015, 71 ss.; Y. M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021.

⁹ Con riferimento agli obiettivi e alle finalità della riforma costituzionale, si vedano in particolare il Comunicato Stampa del Consiglio dei ministri n. 57 del 3 novembre 2023 ([Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 | www.governo.it](https://www.governo.it)) e la relazione del Governo al Senato nella seduta n. 125 del 15 novembre 2023 (disponibile online, completa di documentazione tecnica, all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/428967.pdf>)

¹⁰ Elemento, questo, che lascia peraltro qualche dubbio in merito all'inquadramento di questo rapporto, in ragione del fatto che due organi dotati di legittimazione democratica diretta, a rigor di logica, non necessiterebbero di un perdurante rapporto fiduciario, come accade, infatti, nei sistemi presidenziali o semipresidenziali.

¹¹ Relazione del Governo, Senato della Repubblica - n. 935, p. 3.

¹² *Ibidem*.

¹³ Il ddl non si esprime in merito alle modalità d'elezione del Presidente del Consiglio, lasciando (correttamente) il compito ad una futura legge elettorale. Tuttavia, sarebbe certamente opportuno che il Governo, in parallelo alla

e che la sua carica abbia una durata di cinque anni. Tramite un emendamento approvato in Commissione Affari costituzionali al Senato è stato poi inserito il limite di “*due legislature consecutive*” per la carica di Presidente del Consiglio¹⁴, derogabile a tre se nelle precedenti due legislature l’incarico sia stato ricoperto “*per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi*”. Viene, inoltre, stabilita a livello costituzionale la necessaria appartenenza del Presidente del Consiglio alla compagine parlamentare, in quanto il medesimo articolo 92, al comma 4, afferma che egli debba essere “*eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura*”. Tramite questa disposizione (in combinato disposto con quella di cui al novellando art. 94 sul secondo esecutivo di legislatura, sui cui infra) dunque, si intende escludere la possibilità della nascita di “governi tecnici”¹⁵, o in ogni caso di esecutivi presieduti da soggetti esterni al circuito parlamentare.

Come anticipato, l’altro obiettivo dichiarato della riforma è quello di garantire la “governabilità”¹⁶ del sistema, intesa come la stabilità della maggioranza di Governo. La versione originale del disegno di legge prevedeva, a questo proposito, una riserva di legge rinforzata in materia elettorale, la quale avrebbe dovuto garantire “*un premio, assegnato su base nazionale, (che) garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri*”. Una disposizione di questo genere avrebbe presentato gravissime criticità dal punto di vista del rispetto del principio di rappresentatività democratica parlamentare¹⁷, e avrebbe sollevato al contempo gravi dubbi circa la sua compatibilità con l’elezione dei senatori su base regionale¹⁸. Questi elementi di criticità sono peraltro stati opportunamente affrontati in sede di esame del disegno di legge nella I Commissione del

riforma costituzionale, provvedesse a presentare un disegno di legge in merito, in modo da rendere possibile analizzare compiutamente l’aspetto, certamente non secondario, delle modalità d’elezione del Premier. Questa criticità è stata, peraltro, già sollevata in sede di discussione del provvedimento in Senato: [Premierato, ok del Senato all’art. 5 che prevede l’elezione diretta del presidente del Consiglio \(lastampa.it\)](#)

¹⁴ Sull’importanza di questo elemento per scongiurare una possibile deriva ultracentralizzante del potere nella figura del Presidente del Consiglio: N. LUPO, *op. cit.*, pp. 9-10.

¹⁵ Sul concetto di “governo tecnico” e sull’opportunità o meno di considerarlo come qualcosa di differente dal governo “politico”: S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull’Italia*, in *Ventesimo Secolo*, n. 36/2015; M. VOLPI (a cura di) *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino, 2017; N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021.

¹⁶ La ricerca di una maggiore stabilità delle maggioranze e degli esecutivi, e dunque il raggiungimento della governabilità, è un tema che interessa gli studi sul sistema politico e istituzionale del Paese ormai da decenni. A questo proposito si veda già S. GALEOTTI, *La ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983.

¹⁷ L’imposizione a livello costituzionale non solo di un premio di maggioranza per il primo partito o coalizione, ma di un premio di entità indefinita, diretto a garantire in ogni caso una maggioranza qualificata del 55% in entrambe le Camere, sarebbe incorso nelle stesse dure critiche elaborate dalla Corte Cost. nella sentenza n. 1 del 2014 con riferimento al premio di maggioranza di cui alla legge n. 270 del 2005. In quel caso, infatti, è stato riscontrato come l’assenza di una quantificazione dell’entità del premio avrebbe potuto determinare, in caso di risultati elettorali in cui nessuna lista avesse raggiunto percentuali vicine alla soglia della maggioranza assoluta, l’assegnazione di un premio di proporzioni abnormi, certamente in grado di deformare irrimediabilmente il principio di rappresentatività democratica del voto. L’inserimento di un meccanismo analogo direttamente nel testo della Costituzione sarebbe stato, a parere di chi scrive, un gravissimo rischio per il rispetto del principio democratico-rappresentativo.

¹⁸ Sul punto sia concesso un riferimento a E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl Costituzionale Meloni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024, spec. pp. 20-22.

Senato, la quale ha provveduto ad approvare un emendamento che ha ridotto -pur non eliminandoli, a parere di chi scrive- gli aspetti più problematici della disposizione. La versione approvata dal Senato del nuovo art. 94, comma 3 Cost., prevede allora che *“la legge disciplina il sistema per l’elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche”*. È stato dunque eliminato il riferimento all’entità del premio di maggioranza, mantenendone però l’obbligatorietà costituzionale (rendendo peraltro di fatto incostituzionale prevedere, ad esempio, una legge elettorale con un sistema maggioritario a collegi uninominali sul modello inglese), che lascia un margine maggiore all’intervento parlamentare; permane tuttavia il problema di compatibilità logica -e matematica-¹⁹ tra un Senato eletto su base regionale (art. 57) che la necessità di garantire anche a Palazzo Madama un premio di maggioranza su base nazionale *“che garantisca una maggioranza dei seggi”*. Il fatto che lo stesso art. 57 sia modificato aggiungendo le parole *“e salvo il premio su base nazionale previsto dall’articolo 92”* non risolve la questione, in quanto si limita ad evitare una possibile antinomia esplicita tra le due disposizioni, senza però sciogliere il nodo del suo senso logico e della sua fattibilità pratica. Sarà compito delle Camere adottare, nel caso in cui la riforma fosse approvata definitivamente, una legge elettorale in grado di adempiere al dettato costituzionale e di risolvere il rebus relativo alla composizione del Senato.

Se da un lato il premio di maggioranza inserito direttamente nel testo costituzionale rappresenta un evidente tentativo di rafforzare la maggioranza parlamentare a sostegno del Premier, dall’altro il ddl Meloni si propone di incidere anche sul rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento. In questo senso, infatti, sono previste delle modifiche rilevanti all’art. 94.

In primo luogo, viene preso in considerazione il caso in cui il Governo non riesca ad ottenere fin da principio la fiducia delle Camere. In caso di mancata approvazione della mozione di fiducia, infatti, si prevede che il Presidente della Repubblica possa rinnovare l’incarico al Presidente del consiglio eletto, affinché svolga un secondo tentativo di ottenere la fiducia parlamentare. In caso di ulteriore respingimento della mozione di fiducia, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere. Si tratta, a parere di chi scrive, di una norma di scarso rilievo pratico e che, qualora dovesse essere effettivamente attuata, darebbe origine a gravi criticità. Infatti, appare assai complesso immaginare una situazione in cui il Presidente del Consiglio (eletto contestualmente all’elezione parlamentare, e con una legge elettorale che garantisca la maggioranza alla sua lista) possa trovarsi in difficoltà nell’ottenimento della prima fiducia parlamentare. E nella remota ipotesi in cui ciò dovesse realizzarsi, ci si domanda allora in quali circostanze politiche la fiducia, negata dalle Camere²⁰,

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Con riferimento al mantenimento della necessità di instaurare un rapporto di fiducia anche nel caso di un Governo guidato dal Presidente eletto, si segnala la forte critica di Curreri, il quale afferma che *“grazie a tale disciplina, si potrebbe innescare una gravissima tensione politico-istituzionale tra legittimazione elettorale e legittimazione parlamentare, tra volontà degli elettori e volontà delle camere”*. S. CURRERI, *Quel “pasticciaccio brutto” del voto di fiducia iniziale*, in *LaCostituzione.info*, 15 dicembre 2023.

possa invece essere conferita allo stesso Presidente in un momento immediatamente successivo²¹.

In secondo luogo, sono previste due conseguenze alternative in caso di crisi di governo nel corso della legislatura. Qualora si verificasse una crisi di governo strettamente parlamentare, mediante approvazione della mozione di sfiducia, il Presidente del Consiglio rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Pertanto, il meccanismo *simul stabunt simul cadent*, che sarebbe stato ragionevole ipotizzare in presenza di un assetto istituzionale in cui tanto il vertice dell'esecutivo quanto il l'organo parlamentare sono dotati di legittimazione popolare diretta²², viene previsto soltanto nel caso in cui le dimissioni del governo siano determinate da una esplicita sfiducia parlamentare -circostanza, come noto, assai rara nell'esperienza italiana.

Qualora, invece, le dimissioni del Presidente del Consiglio derivassero da altra ragione, il comma 7 dell'art. 94, anch'esso emendato in sede parlamentare, attribuisce *in primis* al Presidente del Consiglio stesso la facoltà di chiedere (e di imporre, a quanto sembra desumibile dal testo) al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere. In caso il Premier non esercitasse questa facoltà, è allora consentito al Presidente della Repubblica il conferimento di un nuovo incarico per formare il governo ad un altro parlamentare (confermando dunque il divieto di affidamento dell'incarico ad un soggetto esterno alla compagine parlamentare), il quale tuttavia debba essere stato "*candidato in collegamento al Presidente eletto*". La *ratio* di questa disposizione sarebbe quella di impedire che possano sorgere governi guidati da un parlamentare inizialmente eletto tra le file dell'opposizione, e dunque, si suppone, di indirizzo politico differente da quello dotato di legittimazione popolare diretta. In realtà, una disposizione di questo genere non impedisce, in maniera assoluta, la nascita di governi sostenuti da maggioranze assai differenti da quella di inizio legislatura e con indirizzo politico distante da quello del primo esecutivo. Basti pensare al caso di un parlamentare sì "*candidato in collegamento*

²¹ Questa ipotesi solleva un dubbio relativo all'inquadramento teorico-costituzionale del Presidente del Consiglio nel suo "secondo mandato", a seguito della non approvazione della mozione di fiducia parlamentare: in questo secondo frangente il Presidente del Consiglio, ricevendo il mandato dal Presidente della Repubblica e non direttamente dal popolo, sarebbe ancora "Premier", o sarebbe assimilabile ad un "ordinario" Presidente del consiglio, rientrando in un assetto strettamente parlamentare, come quello attuale? La Riforma in effetti introduce una modifica terminologica, in questo senso, per cui capo dello Stato non avrà più il potere di "nominare", il Presidente del Consiglio, bensì di "conferire" al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il governo (viene invece mantenuto il potere di "nomina" con riferimento ai singoli ministri). Si utilizza il termine "conferisce" anche nel caso di dimissioni o impedimento del Presidente eletto, con riferimento all'affidamento dell'incarico ad un altro parlamentare eletto nelle liste del primo; in questo caso, tuttavia, sembra a logica più appropriato che si torni a parlare di "nomina", in quanto l'individuazione del Premier "subentrante" non è certamente legata alla scelta compiuta dagli elettori, ma tornerebbe, come nell'assetto attuale, ad essere la conseguenza delle consultazioni presidenziali.

²² Strumento peraltro previsto con riferimento agli ordinamenti regionali, i quali appunto sono caratterizzati dall'elezione diretta tanto del presidente della Regione quanto del Consiglio regionale. Con riflessioni circa il legame tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta regionale cfr. G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, pp. 504 ss.; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 70 ss.; M. GIACOMINI, *L'esercizio dell'autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio Regionale e il Presidente della Giunta a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020.

al Presidente eletto”, ma che abbia nel frattempo cambiato gruppo parlamentare, oppure ad un governo sostenuto anche da partiti candidati alle elezioni in coalizione con quello del Presidente del Consiglio, ma che nel corso della legislatura abbiano mutato le proprie alleanze politiche; o ancora, si pensi al recente esempio -peraltro assai singolare- del passaggio dal primo al secondo Governo Conte, in cui ad una crisi di governo è succeduto un esecutivo sostenuto da una maggioranza differente e dotato di un programma di governo assai distante dal precedente, ma guidato dal medesimo Presidente del consiglio.

Tutti questi casi sarebbero ancora consentiti in un contesto come quello della riforma, specialmente in ragione del fatto che in sede parlamentare è stato opportunamente eliminato il riferimento, inizialmente previsto dal testo del disegno di legge, ad una sorta di vincolo di mandato governativo, secondo cui il secondo governo di legislatura sarebbe dovuto rimanere in carica “per attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia”²³.

È fin d’ora possibile notare come questi interventi, che formalmente incidono sulla legittimazione del Presidente del consiglio e sul rapporto tra Governo e Parlamento, abbiano evidenti ricadute anche sulla posizione istituzionale del Presidente della Repubblica, il quale ha sempre esercitato un ruolo più o meno marcato, a seconda della stabilità delle maggioranze, nella procedura di formazione -e talvolta anche di dimissione- degli esecutivi²⁴.

Da ultimo è necessario considerare la limitata incidenza formale della riforma sul ruolo e sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica. Il testo del provvedimento introduce soltanto due modifiche, peraltro di secondaria rilevanza, alle funzioni presidenziali: in primo luogo, abroga il secondo comma dell’art. 59 Cost., facendo dunque venir meno il potere presidenziale di nomina dei senatori a vita, mantenendo così soltanto i senatori a vita di diritto, ossia gli ex Presidenti della Repubblica; in secondo luogo, interviene sull’art. 88 Cost., rimuovendo il potere presidenziale di scioglimento “anche di una sola” delle due Camere, trasponendo così in forma scritta la situazione di fatto ormai ampiamente consolidata, secondo cui tale potere di scioglimento, in quanto riferito alla formulazione originale del testo costituzionale, che prevedeva una durata differente del mandato delle due Camere, sarebbe ormai da tempo caduto in desuetudine, essendo venuta meno, di fatto, la *ratio* della sua esistenza.

Infine, il ddl Meloni interviene sulla procedura d’elezione del Capo dello Stato, modificando l’art. 83 Cost. nel senso di posticipare a “dopo il sesto scrutinio” l’abbassamento alla maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune²⁵.

²³ Sarebbe stato logicamente e costituzionalmente impensabile prevedere una sorta di “vincolo di mandato governativo”, secondo cui il governo subentrante sarebbe stato obbligato al perseguimento del programma di governo di un esecutivo ormai dimessosi. Si v. E. AURELI, *op. cit.*, *passim*.

²⁴ V. *Infra*, Capitolo 3.

²⁵ La *ratio* di questa norma appare quella di stimolare maggiormente i gruppi parlamentari a ricercare una figura in grado di raccogliere il voto favorevole della maggioranza qualificata del Parlamento in seduta comune. Tuttavia, considerando quanto avvenuto nel corso dell’ultima elezione presidenziale, si corre il rischio di rafforzare una prassi assai discutibile. Nel corso delle elezioni presidenziali del 2022, che hanno portato alla rielezione del Presidente Mattarella, numerosi gruppi parlamentari hanno infatti indicato ai propri membri di lasciare bianche le schede fino (e oltre) l’abbassamento del *quorum* elettivo, in modo da evitare di “bruciare” possibili candidati nel momento in cui la maggioranza richiesta era ancora quella dei 2/3 dell’Assemblea. Prima dell’elezione del Presidente Mattarella,

A fronte di questi interventi di carattere formale, potrebbe apparire allora ragionevole quanto affermato dalla stessa Presidente del consiglio Meloni, che ha in più occasioni ribadito come la riforma del “premierato” non vada ad incidere -se non in maniera assolutamente marginale- sulla posizione costituzionale del Capo dello Stato²⁶. Tuttavia, non si può affatto ignorare come una riforma che rivoluzioni i rapporti tra Governo e Parlamento, soprattutto della fase di nomina del Presidente del consiglio, vada a incidere in maniera diretta sul ruolo presidenziale, anche senza un esplicito intervento sugli articoli costituzionali che lo riguardano. Inoltre, come si vedrà più approfonditamente nel capitolo successivo, è assolutamente pacifico all’interno degli studi della forma di governo italiana come il ruolo effettivo e sostanziale del Presidente della Repubblica si spinga ben oltre le attribuzioni formali contenute nel testo costituzionale, sia mediante un’interpretazione spesso estensiva delle disposizioni costituzionali che lo riguardano, sia in ragione della stratificazione di prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali che ne definiscono in maniera più precisa i confini di intervento²⁷. Il capitolo che segue si occuperà proprio di inquadrare, sinteticamente, alcuni dei principali elementi che compongono il ruolo “sostanziale” del Quirinale nell’ordinamento italiano.

3. Il ruolo formale e sostanziale del Presidente della Repubblica nell’attuale assetto istituzionale

La questione relativa all’ampiezza delle attribuzioni del Presidente della Repubblica, così come quella della complessità del sistema di relazioni che si innestano tra il Quirinale e gli altri organi costituzionali, hanno reso tanto affascinante quanto complicato ogni tentativo di svolgere un compiuto e definitivo inquadramento del suo ruolo nell’ordinamento²⁸. Non a caso

all’VIII scrutinio, la larga maggioranza dei parlamentari ha sempre optato per astenersi o per lasciare la scheda in bianco, con l’unica eccezione del V scrutinio, ove Maria Elisabetta Alberti Casellati ha ottenuto 382 voti (pur sempre meno delle 406 astensioni, e ben lontani dalla soglia dei 505 voti necessari per l’elezione presidenziale). Sul punto: S. Staiano, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, disponibile online all’indirizzo: [Associazione Italiana dei Costituzionalisti - La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022 \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](http://Associazione Italiana dei Costituzionalisti - La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022 (associazionedeicostituzionalisti.it)). Con la nuova formulazione dell’art. 83 Cost. si rischierebbe, allora, di prolungare ulteriormente questa fase interlocutoria.

²⁶ Sul punto, oltre al Comunicato Stampa del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023 alla relazione del Governo al Senato del 15 novembre 2023, di cui alla nota n.9, si veda anche l’intervento del Presidente Meloni all’incontro “*La Costituzione di tutti. Dialogo sul premierato*” dell’ 8 maggio 2024, a cura della Fondazione De Gasperi e della Fondazione Craxi, disponibile online all’indirizzo: [Intervento del Presidente Meloni all’incontro “La Costituzione di tutti. Dialogo sul premierato” | www.governo.it](http://Intervento del Presidente Meloni all'incontro)

²⁷ Cfr. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2013; S. BARTOLE, *La repubblica italiana e la sua forma di governo*, Mucchi, Modena, 2018, pp. 40-41; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

²⁸ All’interno della sconfinata bibliografia sul tema della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica ci si limita a menzionare: G. SILVESTRI (a cura di) *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del Convegno Messina-Taormina, 25-27 ottobre 1984, Giuffrè, Milano, 1985; A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, Aracne, Roma, 2012; S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, *Il Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018.

un maestro quale Paladin ne ha parlato come della “più difficile e la più sfuggente tra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale”²⁹.

All'interno del presente contributo si prenderanno in considerazione soltanto i suoi legami formali e sostanziali con le istituzioni di indirizzo politico, tralasciando quindi gli altri aspetti che ne connotano, nel complesso, la figura. In merito alla sua posizione nei rapporti con il Parlamento e con il Governo, che è sempre stata e rimane tutt'ora oggetto di discussione e approfondimento dottrinale³⁰, in linea generale si può ritenere condivisibile la posizione maggioritaria in dottrina, e suffragata da alcune pronunce della Corte costituzionale³¹, che ritiene quella presidenziale una figura esterna rispetto alle maggioranze e all'indirizzo politico che esse esprimono, e quindi *super partes*, rimanendo estranea – sebbene non certo un mero spettatore – allo svolgimento delle dinamiche tra i due organi legati dal rapporto fiduciario³².

Per realizzare uno studio efficace di come la figura del Capo dello Stato venga interessata dalla riforma costituzionale Meloni, ci si propone di adottare una modalità innovativa di descrizione dei suoi poteri e attribuzioni, declinandoli in maniera differente rispetto alla suddivisione, spesso adottata nella manualistica, tra poteri formalmente e sostanzialmente presidenziali, formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi e di tipo complesso³³. A parere di chi scrive, ai fini del presente contributo sarebbe utile suddividere il ruolo presidenziale a seconda che ci si riferisca ad attività di “ordinaria” e “straordinaria” amministrazione nel corso delle legislature. Si badi, con attività “straordinarie” non si intendono quelle poste in essere in frangenti emergenziali o di pericolo per l'unità dello Stato (si pensi, ad esempio, allo stato di guerra), ma tutti quegli atti e quelle procedure che vengono poste in essere in momenti *non ordinari* – benché perfino fisiologici, da un certo punto di vista – della vita istituzionale. Il riferimento è dunque allo scioglimento – eventualmente anticipato – delle Camere, all'indizione delle elezioni, alla complessa fase della nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri ex art. 92 Cost., o al modo in cui vengono gestite, anche dal Quirinale, le crisi di governo. Ci si riferisce, insomma, a tutti quei casi in cui il Presidente della Repubblica assume un ruolo rilevante nelle fasi di formazione o di rottura del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento,

Con attività “ordinarie”, invece, si intendono quelle che guardano l'operato della Presidenza della Repubblica nella situazione, appunto, ordinaria, in cui il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento si mantiene saldo e le attività del Capo dello Stato si concentrano maggiormente

²⁹ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 236. Analogamente, si parla di “mistero della Presidenza” in M. LUCIANI, *La gabbia del presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 4.

³⁰ *Ex multis*, si veda la ricostruzione operata in M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 1-24.

³¹ Ci si riferisce in particolare alle sentenze n. 200 del 2006 e n. 1 del 2013 della Corte costituzionale. A commento delle due sentenze si v. E. FURNO, *op. cit.*, rispettivamente pp. 33 ss. e pp. 52 ss.

³² Una valida metafora del rapporto tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica è contenuta in R. BIN, *op. cit.*, p. 9, in cui si paragona il loro rapporto ad un “triangolo” in cui “il ruolo effettivo del Presidente è una variabile dipendente dal ruolo effettivo del Governo e del Parlamento”.

³³ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, XXIV ed., Giappichelli, Torino, 2023, pp. 272 ss.

sul suo potere di intervento nel contesto della produzione normativa governativa e parlamentare.

Risulta evidente il fatto che l'impianto costituzionale preveda una maggiore emersione del ruolo presidenziale nei frangenti riconducibili alla prima categoria, in quanto è proprio nelle delicate fasi di formazione e crisi dei governi o dello scioglimento anticipato delle Camere che il Presidente viene chiamato in prima persona ad esporsi maggiormente e direttamente³⁴. Al contrario, invece, l'attività quirinalizia durante i periodi di ordinaria amministrazione dovrebbe essere più circoscritta, limitandosi alla promulgazione delle leggi (con eventuale potere di rinvio), all'emanazione, peraltro senza alcuna responsabilità politica, degli atti normativi del governo, e a ordinare i rapporti con Governo e Parlamento tramite il potere di esternazione³⁵.

È ben noto come sui poteri del Presidente insistano una lunga serie di prassi e convenzioni costituzionali, che contribuiscono ad inquadrarne compiutamente la posizione istituzionale nella forma di governo³⁶. Questa serie di norme non scritte va ad incidere senza dubbio sulla fase di "straordinaria amministrazione". Ci si riferisce ad elementi quali l'istituto delle consultazioni³⁷, lo strumento del mandato esplorativo, l'incidenza delle indicazioni del Quirinale sulla formazione della compagine ministeriale³⁸, la possibilità di nomina di un 'governo tecnico', ma anche la decisione di evitare lo scioglimento delle Camere come conseguenza 'naturale' o perfino 'dovuta' a seguito delle dimissioni del primo esecutivo di legislatura (cd. Dottrina Scalfaro³⁹). Si tratta senza dubbio di alcune delle più rilevanti evoluzioni sostanziali della figura presidenziale nei suoi rapporti con Governo e Parlamento.

³⁴ Come noto, il Presidente della Repubblica gode di un margine di intervento tanto maggiore quanto più la maggioranza parlamentare risulti politicamente instabile o quantitativamente debole. Un legame tra la crescita dei poteri presidenziali e l'indebolimento del circuito della rappresentanza politica viene sottolineato in G. CAPORALI, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2019, pp. 4 ss.

³⁵ Sul tema del potere di esternazione presidenziale, *ex multis*: T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., pp. 135 ss.; A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 208 ss.; M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, pp. 1-23.

³⁶ Sul complesso sistema di fonti non scritte che contribuiscono a definire il ruolo effettivo del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana: C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2013; A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 novembre 2010; M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017.

³⁷ Quello delle consultazioni, primo passaggio procedurale nella fase di individuazione del Presidente del Consiglio, è un istituto del tutto peculiare, sorto in via convenzionale e ormai consolidatosi fino al punto di poter essere considerato una consuetudine costituzionale. Sulla funzione e sulla qualificazione formale delle consultazioni si v. G. LAURI, *Terra incognita? Atti, fatti e figure delle consultazioni presidenziali tra fonti del diritto, legittimazione e giustiziabilità*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, pp. 3-4 e G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, spec. pp. 2-5.

³⁸ B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2010, pp. 9 ss.

³⁹ Su cui: C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1997, pp. 2857 ss.; M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni "sotto dettatura" della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2008, pp. 319-337.

Non bisogna tuttavia trascurare il fatto che un’analoga evoluzione (in senso espansivo) del ruolo presidenziale sia avvenuta anche nella fase di “ordinaria amministrazione”. Uno studio attento delle attività effettivamente poste in essere dal Quirinale evidenzia, infatti, una sua sempre più ampia capacità di intervento e di persuasione proprio nelle fasi ‘ordinarie’ della legislatura⁴⁰, specialmente con riguardo alla produzione normativa. Vengono alla luce, in questo contesto, i rilevanti fenomeni del *soft power* e della *moral suasion* presidenziale⁴¹, tramite i quali egli è in grado fornire pareri riservati sul procedimento di adozione degli atti normativi governativi e parlamentari, potendo pertanto incidere sulla forma, sul contenuto e sulle modalità di approvazione dei provvedimenti. La declinazione sostanziale di questi concetti si può individuare nel ricorso a strumenti informali, quali lo scambio di messaggi riservati con membri delle istituzioni parlamentari e governative per segnalare criticità o “non opportunità” sia procedurali, sia di merito, riscontrati nelle bozze di provvedimenti. A livello informale l’influenza del Quirinale ha ormai stabilmente assunto un marcato rilievo specialmente riguardo ai provvedimenti normativi del Governo, in ragione del fatto che i rapporti riservati con la Presidenza iniziano fin dalla fase endoprocedimentale dell’attività normativa governativa⁴². Il fenomeno in esame (benché sempre influenzato dalla personalità di ciascun Presidente della Repubblica e dai suoi rapporti con il Governo in carica) è andato in generale crescendo negli ultimi anni, di pari passo con l’incremento del rilievo della produzione legislativa del Governo stesso, e più in generale con il progressivo accentramento dei poteri normativi nelle mani dell’esecutivo. Con l’affievolirsi del ruolo legislativo del Parlamento, e in mancanza di un controllo sufficientemente pervasivo da parte di quest’ultimo sul potere normativo del Governo, l’attività del Presidente della Repubblica assume allora grande rilevanza.

Un altro strumento indice della (non riuscita) attività di *moral suasion* presidenziale è quello dell’utilizzo crescente di messaggi o comunicati contestuali alla promulgazione di leggi o emanazioni di atti governativi⁴³. Quest’ultima prassi si è consolidata quale modalità tramite cui

⁴⁰ Sul fenomeno dell’attivismo presidenziale nei rapporti con Governo e Parlamento si veda M. CAVINO, *Sub art. 87*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol II, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 174-175.

⁴¹ Evidenzia come in molte circostanze ciò che rende incisivo il potere presidenziale sia proprio il fatto che rimanga “allo stato (...) fluido”, in modo da adattarsi alle sempre mutevoli relazioni con l’esecutivo e con le Camere, rimanendo “mobile e flessibile”: A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con motivazione... “contraria”?*, in *forumcostituzionale.it*, 1° luglio 2002.

⁴² Con specifico riferimento alla decretazione d’urgenza: A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 3 ss.; G. LAURI, M. MALVICINI, *Sulla via del Quirinale. I processi endo-governativi di trasmissione di decreti-legge alla Presidenza della Repubblica nella recentissima esperienza italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018.

⁴³ Il fenomeno della promulgazione “condizionata” o “con rilievi” da parte del Capo dello Stato è emerso fin dai primi anni duemila (cfr. A. RUGGERI, *op.cit.*) ed è andato consolidandosi soprattutto durante i mandati del Presidente Napolitano (A. BURATTI, “*Preferirei di no*”. *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell’archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, n. 2, 2014, pp. 187-265; N. MACCABIANI, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2010, pp. 1-8; ID., *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del Presidente Napolitano*, cit., pp. 1-18) e del Presidente Mattarella (P. VIPIANA,

il Presidente della Repubblica rende note (alla stampa e all'opinione pubblica, dato che informalmente erano già state notificate ai diretti interessati) talune criticità o elementi problematici di atti normativi che tuttavia il Presidente non ha ritenuto essere viziati in maniera così evidente da giustificare l'utilizzo del potere di rinvio motivato alle Camere -in caso di legge ordinaria- o perfino del diniego di emanazione di un atto normativo del Governo.

Gli studi più attenti sul tema⁴⁴, così come gli approfondimenti svolti da autori che hanno in prima persona avuto modo di collaborare in modo diretto con le istituzioni, confermano l'importanza sostanziale del Quirinale nella fase endogovernativa di approvazione dei provvedimenti⁴⁵, così come della sua fitta rete di rapporti con il Parlamento. Si tratta di una serie di istituti sorti in via di passi e indirizzati al miglioramento dei rapporti tra le istituzioni, ma anche della qualità normativa, evitando o risolvendo gli eventuali aspetti critici nella forma o nel merito dei provvedimenti normativi prima di giungere alla loro approvazione finale.

In questa fase non ci si vuole impegnare in una valutazione complessiva di questa indubbia espansione dei poteri presidenziali, che in effetti può far sorgere qualche dubbio in merito all'effettiva posizione istituzionale del Quirinale e della sua reale terzietà rispetto alle istituzioni di indirizzo politico. Certamente, si sono talvolta verificati casi problematici, in cui sono stati sollevati dubbi importanti circa l'operato presidenziale, arrivando a chiedersi se avesse effettivamente agito nel rispetto dei limiti costituzionali (si pensi, ad esempio, alle dure e talvolta scomposte critiche rivolte al Presidente Mattarella con riferimento al cd. "caso Savona"⁴⁶). Al contempo, è importante sottolineare che nella larga maggioranza dei casi gli interventi presidenziali, e specialmente quelli relativi alle "indicazioni" o ai "consigli" in sede di procedimento normativo, sono pienamente funzionali ad assicurare la qualità della legislazione, ad evitare che si possano verificare criticità procedurali o ad eliminare elementi nel contenuto dell'atto che non si ritengono opportuni⁴⁷, e rimangono strettamente riservati.

A prescindere, dunque, da ogni valutazione di merito, la breve panoramica qui realizzata chiarisce come sia del tutto riduttivo limitare lo studio del ruolo presidenziale a quanto espresso

Tre interessanti casi di "promulgazione con rilievi", in Forum Costituzionale, n. 3, 2020, 1 luglio 2020; S. PRISCO, Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali, in LaCostituzione.info, 30 aprile 2019; C. MERLANO, Quando il Presidente scrive. I messaggi "di accompagnamento" del Capo dello Stato e le loro ricadute sugli equilibri istituzionali, in Osservatorio Costituzionale, n. 2, 2021; pp. 26-49; G. TOZZI, La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1, 2022).

⁴⁴ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit.; I. NICOTRA, *Una inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: verso un nuovo ruolo del Quirinale nell'attività di formazione delle leggi e degli atti equiparati*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 11 ss.

⁴⁵ Si è parlato perfino di "formazione negoziata degli stessi decreti tra Governo e Quirinale": G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, p. 28.

⁴⁶ Sulla nota vicenda che ha segnato l'avvio della XVIII legislatura, si veda G. VOSA, *La pretesa "responsabilità istituzionale" del Presidente della Repubblica: un'accorata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell'Europa*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, pp. 186-210.

⁴⁷ In frangenti di questo genere emerge in tutta chiarezza la delicatezza del ruolo presidenziale, così come i rischi derivanti da un eccessivo interventismo del Quirinale in queste fasi. Secondo alcuni A., in taluni casi si sono già verificati casi di questo genere. Si v. G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015.

dai soli articoli costituzionali, senza prendere in adeguata considerazione il marcato ampliamento del ruolo sostanziale del Presidente della Repubblica. L'esperienza repubblicana, fin dai suoi primi decenni, ha fatto emergere con chiarezza che il ruolo del Presidente "non coincide con i poteri espressamente enumerati ma emerge dalla interpretazione sistematica della Costituzione e della sua prassi applicativa"⁴⁸. Allo stesso modo, dunque, non sarebbe né completo né corretto limitare lo studio delle ricadute del ddl Meloni all'esame dei marginali interventi che essa prevede sulle attribuzioni formali della Presidenza. Nel capitolo che segue si proverà allora ad analizzare in che modo la riforma andrebbe ad incidere sulla Presidenza della Repubblica, tenendo in debita considerazione i numerosi elementi che vanno a determinare la "fisarmonica presidenziale"⁴⁹.

4. Il Presidente della Repubblica nella forma di governo del Premierato all'italiana

Passati in rassegna i contenuti della riforma costituzionale ed esaminata la posizione formale e sostanziale del Presidente della Repubblica nei suoi rapporti con Governo e Parlamento, è allora possibile svolgere alcune considerazioni sul modo in cui la prima andrebbe ad incidere sui poteri e sul ruolo presidenziale. Riprendendo la distinzione proposta nel capitolo precedente, si può innanzitutto agevolmente constatare come l'approvazione della riforma comporterebbe un mutamento profondo del ruolo del Quirinale nelle "fasi straordinarie".

In primo luogo, l'istituto delle consultazioni nel suo complesso perderebbe di significato. Risulta infatti evidente che, in vigenza di un regime di elezione diretta del Presidente del consiglio, non vi sia alcuna necessità, per il Capo dello Stato, di attivare una procedura volta all'individuazione di un soggetto che risulta già titolare di legittimazione popolare diretta. In questo modo, uno degli strumenti più rilevanti nelle mani del Presidente della Repubblica per verificare la sussistenza del nascente rapporto fiduciario e per intrecciare i primi rapporti con il futuro presidente del Consiglio (e con i suoi ministri) verrebbe totalmente meno.

Al contempo, pare del tutto realistico, a parere di chi scrive, immaginare un forte affievolimento -se non una totale scomparsa- del potere di incidenza presidenziale sulla scelta della compagine ministeriale. Il Presidente del Consiglio eletto, forte della sua inusitata centralità nel sistema politico-istituzionale, avrebbe ora la forza politica necessaria per imporre al Presidente della Repubblica un ruolo puramente notarile nella fase di nomina dei ministri. Oltre alla questione, comunque prevalente, della forza politica del Premier eletto dal popolo, che si manifesterebbe anche nei suoi rapporti con il Presidente della Repubblica nella fase di

⁴⁸ A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2018, p. 1.

⁴⁹ Sulla felice metafora della "fisarmonica presidenziale", che indica come il margine di incidenza del Presidente sia destinato ad allargarsi nei frangenti di difficoltà degli organi nel circuito della rappresentanza, e a restringersi in situazione di stabilità istituzionale: G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 3, 1992, pp. 8 ss. Alcuni esempi rilevanti circa l'estensione di tale fisarmonica sono riportati in: M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 11/2011, p. 419; E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 74 ss.; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2016; E. FURNO, *op.cit.*

nomina dei ministri, un ulteriore indizio in questo senso si può ricavare *a contrario* dal potere, attribuito dalla riforma al Presidente del consiglio, di richiedere la revoca dei ministri⁵⁰. L'ultimo periodo del novellato art. 92 dispone, infatti, che il Presidente della Repubblica “*nomina e revoca*” su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri. Dato che appare assai complesso immaginare l'opposizione del Capo dello Stato alla richiesta di revoca di un ministro da parte del Premier, in quanto tale scelta risulta del tutto dipendente dalle dinamiche politiche interne al governo (o eventualmente da quelle tra Governo e Parlamento), la posizione del Presidente della Repubblica in merito alla revoca dei ministri sembra essere del tutto notarile. Sarebbe allora agevole interpretare analogamente anche il suo ruolo nella fase di nomina ministeriale, in quanto non si rilevano particolari ragioni per fornire due interpretazioni differenti della disposizione per cui il Presidente della Repubblica “*nomina e revoca, su proposta* [del Presidente del Consiglio eletto], *i ministri*”.

In secondo luogo, verrebbe sostanzialmente meno anche ogni influenza presidenziale nella delicata fase di scelta tra lo scioglimento anticipato delle Camere e la nomina di un nuovo Governo a seguito delle dimissioni dell'esecutivo in carica. Sebbene, come evidenziato nel capitolo 2, la riforma non abbia previsto un rigido meccanismo *simul stabunt, simul cadent* tra Camere e primo governo di legislatura, e dunque non sia del tutto esclusa la possibilità di formazione di un governo successivo alle dimissioni del Premier eletto, le condizioni giuridiche, ma soprattutto quelle politiche, affinché tale situazione si verifichi appaiono particolarmente ardue a realizzarsi. In caso di mancato conferimento della fiducia al Governo nella fase iniziale della legislatura⁵¹ o in quello di crisi parlamentare di governo in seguito di approvazione della mozione di sfiducia, infatti, il Presidente della Repubblica non avrebbe altra scelta se non quella di sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni (rispettivamente novellato art. 94, comma 3 e 94, comma 6). Negli “*altri casi di dimissione*”, in cui dunque dovrebbe rientrare anche quello della votazione contraria di una Camera ad un provvedimento sul quale era stata posta la questione di fiducia, l'art. 94 comma 7 affida esplicitamente al Presidente del Consiglio il potere di imporre al Presidente della Repubblica (con richiesta entro 7 gg) lo scioglimento delle Camere. Il potere di scioglimento non deriverebbe più dalla volontà del Parlamento stesso, espresso al Quirinale tramite comunicazioni informali o tramite un una nuova fase di

⁵⁰ Il potere di revoca dei ministri risulta perfettamente coerente con il sistema delineato dalla riforma, in cui il Premier, in quanto unico detentore della legittimazione popolare diretta, assume una posizione di chiara preminenza nei confronti degli altri componenti del Governo. Ciò, tuttavia, apre al dubbio che la fiducia parlamentare, nel nuovo assetto costituzionale, si realizzi tra le Camere e il solo Presidente del consiglio; altrimenti non si spiega come il Premier possa imporre, senza alcun confronto parlamentare, le dimissioni di un ministro dotato anch'egli di una “quota” della fiducia delle Camere. Fin dalla celebre sentenza n. 7 del 1996, infatti, si è chiarito che il rapporto fiduciario si stringe con l'intero esecutivo, da cui deriva, peraltro, l'interpretazione costituzionale che ha legittimato l'istituto della mozione di sfiducia individuale. Tuttavia, l'art. 94 continuerebbe ad affermare che “*il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia*”. Permane, dunque, il dubbio sulla compatibilità delle due disposizioni costituzionali.

⁵¹ Come già menzionato nel capitolo 2, sembra assai improbabile che il Presidente eletto dal popolo e sostenuto, per esplicita previsione costituzionale, dalla maggioranza di deputati e senatori, non ottenga l'accoglimento della mozione di fiducia. Tuttavia, la previsione di un automatico scioglimento delle Camere qualora ciò dovesse verificarsi apre al rischio che si svolgano “elezioni in serie” in un'ipotesi di marcata instabilità politico-istituzionale, senza la possibilità di far nascere governi tecnici o “di unità nazionale” per far fronte a tale instabilità.

consultazioni, ma in modo diretto ed esplicito dalla volontà del solo Presidente del Consiglio dimissionario. L'accesa discussione che ha interessato il Presidente della Repubblica Scalfaro e il dimissionario Presidente del Consiglio Berlusconi alle dimissioni di quest'ultimo nel dicembre 1994, e da allora risolta a favore del Quirinale⁵², verrebbe ora ribaltata e formalizzata nel testo costituzionale. Gli unici casi in cui potrebbe eventualmente permanere un certo grado di influenza del Presidente della Repubblica nella fase di nomina del Governo sarebbero quello in cui il Presidente del Consiglio eletto e dimissionario non richieda lo scioglimento delle Camere, oppure quello di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto (art. 94, comma 7). In questi casi, comunque da ritenersi del tutto residuali, si tornerebbe a svolgere il consueto procedimento di consultazioni e di affidamento dell'incarico ad un nuovo Presidente del Consiglio, con il limite, per nulla secondario, della sua individuazione tra i parlamentari eletti nelle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto.

Tutto ciò considerato, si può agevolmente concludere che con la riforma verrebbe cristallizzato un ruolo di fatto notarile del Presidente della Repubblica nelle fasi cruciali della formazione e dello scioglimento degli organi costituzionali d'indirizzo politico, realizzando una drastica ed evidente contrazione della posizione istituzionale del Capo dello Stato rispetto all'assetto vigente.

Se le conseguenze della riforma sulla fase di "straordinaria amministrazione" risultano chiare ed evidentemente volte ad una netta contrazione del ruolo Presidenziale, non è altrettanto agevole giungere a conclusioni così nette con riferimento alla "ordinaria amministrazione". I poteri del Capo dello Stato in questa fase sono, come detto, in massima parte derivanti da prassi e convenzioni che si sono sedimentate nel tempo e che oggi gli consentono di avere un importante potere di controllo e di *moral suasion* nello svolgimento delle funzioni normative di Governo e Parlamento, intervenendo anche prima dell'approvazione definitiva dei provvedimenti. Il ddl costituzionale non incide in modo diretto su queste fattispecie: pertanto, le considerazioni in merito ai cambiamenti della posizione presidenziale sul punto possono derivare soltanto da riflessioni sul mutamento generale della forma di governo e da considerazioni sulla modifica degli equilibri politici che sarà realistico aspettarsi in conseguenza dell'eventuale entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale.

Ciò premesso, è facile immaginare che anche nelle fasi di ordinaria amministrazione un Governo profondamente rafforzato nella sua posizione istituzionale, e guidato da un Presidente del Consiglio legittimato dal voto popolare, non sia altrettanto disposto ad accogliere le indicazioni e i suggerimenti che in maniera informale giungono dal Quirinale, o a rispettare i moniti contro l'abuso di quelle prassi discutibili messe in atto dall'esecutivo nel suo ruolo normativo e nei suoi rapporti con il Parlamento⁵³. Il nuovo assetto costituzionale potrebbe allora irrigidire i rapporti tra la Presidenza della Repubblica e gli apparati governativi, rendendo complesso, per il Presidente della Repubblica, mantenere un ruolo simile a quello attuale. Gli

⁵² Su cui: E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 1999, p. 390; C. FUSARO, *Superscalfaro. La Costituzione sono io*, in *Liberal*, n. 5/1995, pp. 10 ss.; ID., *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1999, pp. 397 e 399.

⁵³ Di recente A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna, 2023

strumenti informali a disposizione del Quirinale per influire sull'attività normativa, ed in particolare sul procedimento normativo endogovernativo, non verrebbero realisticamente meno, ma sarebbero fortemente ridimensionati, e la loro capacità di incidenza dipenderebbe in ultima istanza dalla volontà del Governo, a meno che il Presidente della Repubblica non intenda causare uno scontro istituzionale rifiutando con maggiore frequenza di sottoscrivere gli atti normativi del governo che ritiene viziati.

In conclusione, si può allora affermare con ragionevole certezza che la riforma Meloni, qualora fosse approvata, comporterebbe importanti conseguenze sulla figura del Presidente della Repubblica, ridimensionando fortemente l'attuale estensione dei suoi poteri nelle fasi di nomina dei Governi e di scioglimento delle Camere, ma riducendo anche il suo ruolo informale di intervento e di influenza nelle altre fasi della vita istituzionale. Se con riferimento agli atti di "straordinaria amministrazione" non vi sono particolari dubbi circa la netta restrizione della posizione istituzionale del Quirinale, si riscontra una maggiore incertezza circa l'estensione della perdita di influenza presidenziale nella fase di "ordinaria amministrazione", in ragione del fatto che, trattandosi di fenomeni governati in massima parte da prassi e convenzioni, un giudizio definitivo sul punto potrebbe essere elaborato soltanto valutando *ex post* il concreto svolgimento dei rapporti interistituzionali.

All'interno della forma di governo del Premierato sarebbe probabilmente ancora possibile utilizzare la metafora della fisarmonica presidenziale per descrivere la posizione istituzionale del Presidente della Repubblica; tuttavia, detta fisarmonica risulterebbe certamente fortemente limitata nella sua possibilità di "aprirsi".

5. Valutazioni conclusive

L'esame dei contenuti e delle possibili conseguenze dell'approvazione della riforma Meloni porta, dunque, a concludere che la posizione istituzionale del Presidente della Repubblica sarebbe soggetta a profondi cambiamenti sostanziali, e sconterebbe una compressione evidente e talvolta drastica nel suo margine di intervento sia nelle fasi extra ordinarie sia in quelle ordinarie della legislatura.

La riduzione del margine di intervento presidenziale non è un elemento da considerare necessariamente in senso negativo; in effetti, è posizione ampiamente condivisa quella per cui l'incremento del ruolo presidenziale sia in buona parte la conseguenza del sempre meno funzionale rapporto tra le altre istituzioni. Qualora la riforma fosse in grado di ristabilire un equilibrio funzionale in particolare nel rapporto tra Governo e Parlamento, allora sarebbe ragionevole immaginare una fisiologica chiusura della fisarmonica presidenziale.

È pur vero, tuttavia, che le prassi che hanno nel tempo determinato l'espansione del ruolo del Capo dello Stato sono state spesso motivate dalla necessità di evitare scontri politico-istituzionali o di tutelare le prerogative parlamentari dal progressivo rafforzamento degli esecutivi. In questo senso, la riforma interviene rafforzando ulteriormente il Governo, finanche dotandone il leader di legittimazione popolare diretta (al pari dei membri delle Camere) senza attribuire al Parlamento alcun potere o strumento ulteriore per bilanciare il peso dell'esecutivo. Ad una situazione attuale in cui si rileva uno squilibrio "solo" sostanziale della forma di governo



in favore dell'esecutivo, si andrebbe a certificare anche formalmente la sua centralità nel sistema istituzionale -ed in particolar modo, del Presidente del Consiglio-. In un simile contesto, allora, sembra concreto il rischio di un'ulteriore marginalizzazione del ruolo parlamentare, senza che alla mancanza di tale "contrappeso" istituzionale possa anche solo tangenzialmente porre rimedio il controllo e l'influenza del Presidente della Repubblica, privato, nel nuovo assetto costituzionale, di molto del suo potere sostanziale di intervento. In conclusione, allora, si può affermare che una contrazione del ruolo presidenziale, innegabile conseguenza della riforma, a prescindere dalle dichiarazioni in senso contrario del Governo, si potrebbe accogliere in senso positivo solo in combinazione con la previsione di validi strumenti di potenziamento del ruolo di controllo parlamentare (e specialmente delle opposizioni) sull'operato del Governo⁵⁴. Ciò, tuttavia, non accade, e quindi non si può che guardare con preoccupazione alle conseguenze della riforma costituzionale sulla posizione istituzionale del Capo dello Stato.

⁵⁴ Così già P. L. PETRILLO, *op. cit.*, *passim*.