

LIDIA BLUMETTI*

L'influenza dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri sulle prerogative del Presidente della Repubblica**

ABSTRACT (EN): The paper aims to examine the effects produced by Constitutional Bill No. 935 on the role of the President of the Republic in the Italian form of government. In particular, the author analyzes the changes affecting the power of appointment of the Prime Minister and Ministers and the presidential power to dissolve the chambers.

ABSTRACT (IT): Il contributo si propone di esaminare gli effetti prodotti dal disegno di legge costituzionale n. 935 sul ruolo svolto dal Capo dello Stato nella forma di governo italiana. In particolare, l'autrice prende in esame le modifiche incidenti sul potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri e sul potere di scioglimento anticipato delle Camere.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'incidenza del d.d.l. n. 935 sui poteri presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri. – 3. La modifica sostanziale del potere di scioglimento: da potere discrezionale a scelta vincolata. – 3.1. (a) Scioglimento delle Camere in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia al Governo. – 3.2. (b) Scioglimento delle Camere in caso di approvazione di una mozione di sfiducia. – 3.3. (c) Scioglimento delle Camere in «altri casi di dimissioni». – 3.4. (d) Scioglimento delle Camere in caso di mancata richiesta da parte del *premier* eletto o di «decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto». – 4. Una riforma che preserva «al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica?»

1. Introduzione

Il 18 giugno 2024 il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge costituzionale n. 935, attualmente assegnato alla Camera dei deputati (A.C. 1921)¹. Il suddetto disegno di legge mira, come indicato nel titolo – “Modifiche alla parte seconda 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” – a introdurre l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del

* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale – Sapienza Università di Roma.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il d.d.l. 935 era stato presentato il 15 novembre 2023 ed assegnato il 21 novembre alla 1° Commissione permanente del Senato (Affari costituzionali) in sede referente. La presentazione di tale disegno di legge costituzionale era stata preceduta da quella del d.d.l. n. 830 – presentato in data 1° agosto 2023 – poi assorbito dal primo.

Consiglio dei ministri², riproducendo sul piano nazionale un modello analogo a quello adottato a livello regionale e comunale³.

Il dichiarato scopo sotteso alla proposta revisione del testo costituzionale è noto e risalente: «offrire una soluzione a [...] l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare»⁴. Tutte problematiche da tempo discusse nell'ambito del dibattito politico e giuridico, che sono state, già in passato, poste a fondamento di proposte di modifica del testo costituzionale dirette ad introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri o, in ogni caso, a rafforzarne la legittimazione politica⁵.

La riforma presentata dal Governo Meloni, sempre secondo quanto sostenuto nella Relazione introduttiva, sarebbe ispirata a un «criterio minimale» di modifica del testo Costituzionale. Ciò, anche nella convinzione di dover «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»⁶. In effetti, la revisione costituzionale proposta è apparentemente «chirurgica», andando a modificare limitate parti della Costituzione – gli artt. 57, 59, 83, 88, 89, 92 e 94 – e incidendo formalmente su un numero esiguo di attribuzioni presidenziali. Le uniche prerogative del Capo dello Stato che sono oggetto di espressa abrogazione sono la nomina dei cinque senatori a vita⁷ e la possibilità

² Com'è stato da più parti osservato, questo modello era stato adottato nel 1992 dallo Stato di Israele, il quale aveva modificato la propria forma di governo introducendo l'elezione diretta *premier*, in contemporanea a quella del Parlamento, con il quale il primo rimaneva legato da un rapporto di fiducia. Tale riforma, tuttavia - che trovò la sua prima applicazione diversi anni dopo la sua approvazione - è stata modificata dopo nemmeno dieci anni, nel 2001, a causa delle frequenti crisi governative e dei ripetuti scioglimenti anticipati del Parlamento, nonostante il breve periodo di vigenza. A differenza dell'attuale proposta di legge, tuttavia, la riforma israeliana manteneva l'autonomia tra l'elezione del Primo ministro e quella della *Knesset*, prevedendo anzi un sistema elettorale proporzionale.

³ Com'è noto, tale forma di governo è stato introdotto nei Comuni dalla l. n. 81/1993 ed esteso in via transitoria alle Regioni ordinarie dalla l. cost. n. 1/1999.

⁴ Relazione introduttiva al d.d.l. n. 935, p. 3.

⁵ La costruzione del modello originario del governo di legislatura era prospettata, già nel 1983, da Serio Galeotti, il quale aveva articolato un complessivo progetto di riforma nell'ambito del Gruppo di Milano. Per approfondire, si veda S. GALEOTTI, *Verso una nuova Costituzione: ricerca promossa dal Ceses su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti"*, Gruppo di Milano, I, Giuffrè, Milano, 1983. Per un commento sui lavori svolti all'interno di tale gruppo, si rimanda alle considerazioni di B. PEZZINI, *Un progetto di riforma istituzionale (a proposito delle tesi del "Gruppo di Milano")*, in n. 1, *Il Politico*, 1984. L'ipotesi di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, peraltro, era stata già formulata nell'ambito di un interessante dibattito dottrinale - *"La costituzione e la crisi"* - organizzato dalla rivista *"Gli Stati"* nel 1973. Dibattito nell'ambito del quale, peraltro, già si ponevano in luce eventuali problematiche relative al rapporto tra un Presidente del Consiglio direttamente eletto dal corpo elettorale e il Presidente della Repubblica (si veda, per esempio, l'intervento di La Pergola).

⁶ Relazione introduttiva al d.d.l. n. 935, p. 4.

⁷ L'ipotesi di prevedere un ristretto numero di Senatori di nomina presidenziale fu discussa in Assemblea costituente, trovando l'opposizione, in particolare, del Partito comunista, ad avviso del quale la designazione "dall'alto" di alcuni membri delle assemblee rappresentative sarebbe entrata in contrasto con il regime democratico che si intendeva istituire, il quale avrebbe richiesto la provenienza dal popolo di ogni autorità. Proposte di modifica dell'art. 59, co. 2, Cost., erano altresì state formulate nel disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Renzi nel corso della XVII legislatura (A.C. n. 2613-d), nella proposta di riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel corso della XIV legislatura (A.S. n. 2544-d), nella proposta formulata dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali della IX legislatura, presieduta dall'on. Bozzi. Nel testo elaborato dalla Commissione D'Alema, invece, si prevedeva, come nel caso del d.d.l. n. 935, l'abrogazione del comma in questione. Si ricorda, infine, che tale

di sciogliere una sola delle Camere⁸. Al contempo, il disegno di legge costituzionale introduce alcuni apparenti contrappesi diretti a riequilibrare il rapporto tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei ministri, a fronte del rafforzamento di tale ultima figura a seguito della sua diretta legittimazione popolare.

Nonostante, come si è visto, le conseguenze della riforma in questione sul ruolo presidenziale appaiano limitate, è evidente che la portata concreta degli interventi di revisione costituzionale non sia data solo dal numero di articoli formalmente incisi ma, soprattutto, dall'impatto di queste modifiche sugli equilibri istituzionali, la cui preservazione rappresenta la cifra essenziale di ciascuna forma di governo. In tale prospettiva, anzi, progetti di riforma di parti più ampie del testo costituzionale potrebbero addirittura risultare meno dirompenti e più equilibrati, laddove diretti a ridefinire le competenze degli organi costituzionali in maniera tale da assicurarne, pur in presenza di un assetto differente, la reciproca limitazione e il coordinamento delle rispettive funzioni⁹.

Alla luce di ciò, lo scopo di tale contributo è quello di verificare se al «criterio minimalista» che ha ispirato la formulazione del testo in discussione corrisponda un'effettiva modifica contenuta del ruolo svolto dal Capo dello Stato nella nostra forma di governo. In tale direzione, ci si concentrerà non tanto sull'espressa abrogazione delle attribuzioni presidenziali menzionate poc'anzi, bensì sulle modifiche sostanziali di altre attribuzioni presidenziali, che pure rimangono formalmente mantenute. Si reputa infatti che l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e, in particolar modo, la specifica disciplina prevista dal disegno di legge in questione, determinino la radicale trasformazione di rilevanti attribuzioni presidenziali: segnatamente, i poteri di nomina del Governo e di scioglimento delle Camere, nonché, di conseguenza, il ruolo svolto dal Capo dello Stato nella gestione delle crisi di Governo. Competenze che, ad avviso di autorevole dottrina, rappresentano la massima espressione della posizione della figura presidenziale nell'ambito della nostra forma di governo¹⁰.

disposizione è stata recentemente oggetto della riforma costituzionale n. 1 del 2020, attraverso la quale si è specificato che il «numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque».

⁸ Una facoltà che è stata esercitata nel 1953, nel 1958 e nel 1963 al fine di equiparare la durata delle due Camere (che prima della legge costituzionale n. 2 del 1963, come noto, era pari a cinque anni per la Camera dei deputati e sei per il Senato).

⁹ Sull'importanza dell'equilibrio tra gli organi costituzionali come condizione del corretto funzionamento delle forme di governo, in relazione alla riforma del c.d. premierato, si veda 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)*, nell'ambito del *Forum – Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *DPE online*, n. 2, 2023.

¹⁰ Cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 958. Ad avviso di tale Autorevole dottrina, «il Presidente è tenuto a continuamente informarsi di quanto avviene nello stato, ma questa attività di informazione non è fine a sé stessa e serve perché egli possa consapevolmente agire nei momenti decisivi; in questi momenti la decisione è del Presidente, sua esclusiva personale; ma anche in questi momenti il Presidente non governa, il suo compito, delicato, difficile e non remunerativo è esclusivamente quello di porre altri in condizione di governare».

Com'è noto, nel nostro ordinamento, il Presidente della Repubblica svolge un ruolo complesso, non riducibile alla mera sommatoria delle singole competenze allo stesso attribuite¹¹. La carica presidenziale si colloca, infatti, «in tutti gli snodi sensibili dell'assetto istituzionale della Repubblica», tanto da essere «in qualche misura partecipe di tutti i poteri dello Stato»¹². I rapporti che questa intesse con gli altri poteri dello Stato - soprattutto con l'esecutivo - sono in gran parte retti dalla prassi, connotandosi, quindi, per la loro relativa flessibilità. Emblematico, in tale direzione, è proprio il ruolo presidenziale nel procedimento di formazione del Governo e nella decisione relativa allo scioglimento anticipato delle Camere.

2. L'incidenza del d.d.l. n. 935 sui poteri presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri

Come si accennava, l'art. 5 del d.d.l. n. 935 ("Modifica dell'articolo 92 della Costituzione") introduce l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio 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»¹³. Al fine di garantire la corrispondenza tra la maggioranza parlamentare e l'indirizzo politico espresso dal Presidente del Consiglio, si prevede poi l'elezione contestuale e congiunta di quest'ultimo e delle Camere, nonché la necessità che la legge elettorale assicuri 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»¹⁴. Infine, si esclude la possibilità che alla carica di Presidente del Consiglio possano accedere soggetti che non sono stati eletti come parlamentari, sancendosi che il Primo ministro debba essere eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura.

Pertanto, il d.d.l. n. 935, oltre a prevedere l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, lega strettamente la composizione del Parlamento all'elezione del Presidente, attribuendo alla coalizione che lo sostiene - a prescindere dalla proporzione dei voti conseguiti - la maggioranza

¹¹ Sul ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo la dottrina è sconfinata. Si rimanda, almeno, ai contributi di G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., pp. 945 ss.; C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 224 ss.; G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Art. 83-87, in *Comm. cost.*, Zanichelli, Bologna, 1978, pp. 134 ss.; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1985, pp. 5 ss.; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Torino, 1986, pp. 165 ss.; A. DI GIOVINE, *Dieci anni di presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 37 ss.; 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.

¹² M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale...*, cit., p. 19.

¹³ Tale integrazione è stata operata dall'emendamento n. 3.2000 presentato in Commissione dal Governo. Il testo originario, infatti, non prevedeva alcun limite alla possibilità di rielezione del Presidente del Consiglio.

¹⁴ Anche in questo caso, il testo è stato modificato rispetto a quello presentato in commissione, il quale sanciva la necessità che la legge elettorale garantisse alle liste e ai candidati collegati al Presidente eletto un premio, assegnato su base nazionale, pari al 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere, «secondo i principi di rappresentatività e governabilità».

dei seggi in ciascuna Camera¹⁵. All'esito delle consultazioni elettorali, dunque, si avrà presumibilmente già una maggioranza di governo costituita, cui peraltro sarà attribuita la maggioranza assoluta dei seggi in ciascuna Camera.

È evidente come tale disciplina incida in maniera rilevante sul potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri. Con riferimento al primo, d'altronde, la valenza prettamente formale che verrebbe ad assumere la nomina del *premier* è un corollario della diretta legittimazione popolare di quest'ultimo.

È peculiare che, nel corpo dell'art. 92 Cost., il disegno di legge non faccia proprio menzione della nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, prevedendo piuttosto che «il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo». Si inserisce quindi il «conferimento dell'incarico» all'interno del testo costituzionale, fissando quella che nell'esperienza repubblicana si è consolidata come una fase informale¹⁶, preliminare alla nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, funzionale a permettere al primo di valutare personalmente la possibilità di stilare un programma e una lista di Ministri capaci di ricevere il favore della maggioranza parlamentare. Com'è stato osservato, l'obiettivo dell'inserimento dell'incarico in Costituzione potrebbe essere proprio volto a dare peso alle procedure di consultazione del *premier* incaricato con la propria maggioranza, ai fini della formazione del Governo¹⁷. In ogni caso, è certo che non si assiste alla mera formalizzazione di un "atto" sino ad oggi consolidatosi in via di prassi, ma al radicalmente mutamento di significato dello stesso. Il conferimento dell'incarico, da atto non vincolato nel contenuto, se non nei limiti convenzionali legati agli esiti della precedente fase delle consultazioni¹⁸, diviene infatti un "atto" dovuto e predeterminato nel contenuto. L'elezione diretta del *premier*, infatti, elimina qualsivoglia margine di discrezionalità del Presidente della Repubblica nella scelta del soggetto cui conferire l'incarico, attribuendo a tale prerogativa una valenza esclusivamente formale, consistente nella ratifica dell'esito delle elezioni. D'altronde, l'elezione diretta del *premier* e il meccanismo di trascinarsi che questa esercita sulla composizione del Parlamento determinano l'automatica formazione in seno alle assemblee parlamentari di un'ampia maggioranza di governo. In questo contesto, la funzione di mediazione e raccordo svolta dalla figura presidenziale, che è spesso risultata necessaria a porre le premesse per la formazione

¹⁵ Sul punto, sebbene in relazione al testo originario della riforma, F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Forum – Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *DPE online*, n. 2, 2023, pp. 3 ss.; C. De FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in *Forum – Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *DPE online*, n. 2, 2023, pp. 3 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Testo Audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato*, 28 novembre 2023. Si ricorda, peraltro, che la Corte costituzionale, con le note pronunce n. 1 del 2014 e 35 del 2017, ha chiaramente affermato che è necessaria una soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza, in assenza della quale si avrebbe una sproporzione tale tra i voti «in entrata» e quelli «in uscita» da compromettere l'essenziale principio di rappresentatività delle assemblee parlamentari e di eguaglianza del voto.

¹⁶ N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Oss. Cost.*, n. 1, 2024, p. 98.

¹⁷ *Ibid.*, p. 97.

¹⁸ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 200.

dell'esecutivo¹⁹, perde la sua ragion d'essere. Peraltro, come si vedrà meglio in seguito, anche nell'ipotesi di disgregazione di tale maggioranza subito dopo le elezioni (un'ipotesi che, tuttavia, metterebbe seriamente in crisi la logica sottesa alla riforma proposta), al Presidente della Repubblica non rimarrebbe altra strada che rinnovare l'incarico al Presidente eletto e, qualora il Governo non ottenesse nuovamente la fiducia, procedere allo scioglimento delle Camere.

Ad essere inciso, ad avviso di chi scrive, risulta anche il potere presidenziale di nomina dei Ministri, che pure non viene direttamente coinvolto nella riforma in commento. Sebbene tale prerogativa non si sia generalmente inverteata in un condizionamento forte del Capo dello Stato nelle scelte del Presidente del Consiglio incaricato e dalla sua maggioranza²⁰, l'esperienza, anche recente, ha mostrato che la carica presidenziale, quando lo ha reputato necessario, ha saputo ritagliarsi un ambito di intervento non irrilevante, che si è tradotto talvolta nel fermo rifiuto di nominare un determinato soggetto per ricoprire l'incarico proposto²¹.

Seppure, come si diceva, tale potere rimanga formalmente immutato, ci si chiede quale spazio potrà trovare la mediazione presidenziale dinanzi a proposte presentate da un Presidente incaricato che trae la propria legittimazione direttamente dal corpo elettorale²². L'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio attribuisce infatti a tale carica una legittimazione politica tale da rendere più complesso l'esercizio dei poteri presidenziali di influenza, i quali potrebbero essere letti come un'interferenza nella realizzazione del programma di governo, sul quale il Presidente del Consiglio eletto ha ottenuto la "fiducia" elettorale. Ciò, tanto più con riferimento alla scelta delle persone cui affidare i Ministeri e alla loro suddivisione, che rappresentano le prime decisioni politiche di rilievo assunte dallo stesso. Alla luce di ciò, è presumibile che il rafforzamento di tale figura istituzionale, da un lato, determini il Capo dello Stato ad essere maggiormente cauto nel sindacare le valutazioni del Presidente eletto, dall'altro, comporti una più elevata tendenza di quest'ultimo a respingere i "consigli" presidenziali, con il conseguente possibile instaurarsi di dinamiche meno collaborative e più conflittuali.

È vero che un esito assimilabile a quello prodotto dalla riforma in commento potrebbe conseguire anche alla scelta di un determinato sistema elettorale. L'opzione per una legge

¹⁹ G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo delle crisi*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1985, p. 48; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica...*, cit., p. 23.

²⁰ Sul potere presidenziale di nomina dei singoli ministri si vedano, *ex multis*, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, p. 568; C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica, I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1991, p. 8; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, V ed., Il mulino, Bologna, 1997, p. 220; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, p. 387; A. D'ANDREA, *Art. 92 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet giuridica, Torino, 2006, p. 1784.

²¹ Si pensi, per citare i casi più noti, al rifiuto del Presidente Scalfaro di nominare Ministro di Grazia e Giustizia Cesare Previti - che venne poi collocato al Ministero della Difesa - alla mancata nomina da parte del Presidente Napolitano di Nicola Gratteri al Ministero della giustizia, nonché, da ultimo, al fermo rifiuto del Presidente Mattarella di nominare Paolo Savona al Ministero dell'Economica. Su quest'ultima vicenda, si vedano le considerazioni di, A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum Quad. cost.*, 17 settembre 2018, pp. 28 ss.

²² In tal senso, si rimanda alle considerazioni svolte da De Siervo, nel corso dell'audizione informale svoltasi presso la Prima Commissione del Senato della Repubblica il 28 novembre 2023.

elettorale di stampo maggioritario e l'indicazione del capolista in ciascuna lista di candidati o coalizione potrebbero infatti produrre, al termine delle elezioni, l'emersione di una chiara maggioranza, con un proprio *leader* politico. Anche in questo caso, il Presidente si limiterebbe presumibilmente ad accertare, nel corso delle consultazioni, l'effettiva volontà della maggioranza e conferire l'incarico al soggetto indicato quale capolista²³. Una simile eventualità, tuttavia, rientra nella dinamica del ruolo che il Capo dello Stato svolge nell'ambito della formazione del Governo, la cui incisività muta fisiologicamente sulla base del contesto politico nel quale si trova ad operare. Anche in tal caso, infatti, i poteri presidenziali potrebbero tornare ad essere particolarmente incisivi in tutti quei frangenti, non preventivabili, in cui la situazione politica non risulti altrettanto definita.

3. La modifica sostanziale del potere di scioglimento: da potere discrezionale a scelta vincolata

Ad avviso di chi scrive, le maggiori – e “pericolose” – implicazioni della riforma sul ruolo presidenziale risiedono tuttavia nella sostanziale modifica del potere di scioglimento anticipato delle Camere, per come si è sinora andato configurando. Non ci si riferisce all'espressa eliminazione, ad opera del d.d.l. 935, della possibilità per il Capo dello Stato di sciogliere una sola delle due Camere, cui si è fatto cenno in principio. Una modifica che non si ritiene di particolare rilievo, dal momento che tale facoltà, a seguito dell'avvenuta equiparazione della durata delle due Camere – ad opera della legge costituzionale n. 2 del 1963 – non è mai stata esercitata.

Più rilevante appare il complessivo intervento sul potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere, la cui logica è radicalmente sovvertita dal disegno di legge costituzionale in discussione.

Com'è noto, la Costituzione si limita a prevedere – all'art. 88 – la facoltà del Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente le Camere, ponendo come uniche condizioni la previa consultazione del Presidente della Camere e del Presidente del Senato, oltre al divieto di esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale (c.d. semestre bianco), a meno che non coincidano con gli ultimi sei mesi della legislatura. Anche con riferimento a tale prerogativa presidenziale, quindi, il testo costituzionale si caratterizza per la sua essenzialità, favorendo, di conseguenza, l'esercizio da parte della carica presidenziale di un ampio margine di manovra nella valutazione delle condizioni in presenza delle quali procedere allo scioglimento anticipato.

Nel corso del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente si era invero discusso circa l'opportunità di proceduralizzare tale attribuzione, attraverso la indicazione di limiti quali la specificazione delle modalità di esercizio, l'introduzione di vincoli temporali, l'elencazione

²³ Si pensi, da ultimo, proprio alla vicenda formativa del c.d. Governo Meloni, il quale al termine delle elezioni appariva già dotato di una chiara maggioranza in Parlamento e di un soggetto “candidato” *premier*, in quanto capolista del partito di maggioranza all'interno della coalizione.

delle circostanze legittimanti lo scioglimento anticipato²⁴. Infine, come noto, si optò tuttavia per l'esclusione di «rigidi limiti artificiali ad un istituto che richiede invece duttilità estrema per adattarsi alle circostanze mutevoli»²⁵.

Al di là delle discussioni dottrinali relative alla titolarità sostanziale della decisione circa lo scioglimento anticipato delle Camere²⁶ - la dottrina costituzionalistica si è generalmente assestata sulla configurazione dello scioglimento quale atto “complesso”²⁷ - la prassi repubblicana ha testimoniato sostanzialmente la visione presidenziale di tale potere quale *extrema ratio*. Sotto tale profilo, è sintomatico che a distanza di settantasei anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si sia assistito a XIX legislature e ben 65 governi. Dall'osservazione dell'esperienza repubblicana emerge quindi lo svolgimento da parte del Presidente della Repubblica di un ruolo importante nella ricerca di soluzioni alle crisi di governo alternative allo scioglimento delle Camere. In tale direzione, il Capo dello Stato ha svolto un'attività di mediazione e stimolo anche particolarmente incisiva, nell'ambito della quale non si è solo limitato ad agevolare il superamento della crisi, ma ha talvolta rappresentato il vero e proprio artefice della soluzione della crisi politica²⁸. Se non «reggitore dello Stato» nei periodi di crisi - utilizzando la nota definizione espositiana²⁹ - in quanto non si è riscontrata la piena sostituzione dello stesso agli altri organi costituzionali³⁰, sicuramente motore del suo superamento.

In questo ambito, dunque, la figura presidenziale sembra aver svolto un ruolo maggiormente incisivo nella decisione di non sciogliere le Camere, esercitando a pieno i propri poteri di

²⁴ L. CARLASSARE, Art. 88, in *Il Presidente della Repubblica*, II, Art. 88-91, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. cost.*, Zanichelli, Bologna, 1983, p. 2, cui si rimanda per un'analisi maggiormente approfondita del potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere e del suo esercizio nel corso delle prime legislature.

²⁵ *Ibid.*, p. 3.

²⁶ Sulle diverse ricostruzioni prospettate dalla dottrina nei primi anni di vigenza della Costituzione si richiama, ancora una volta, il contributo di L. CARLASSARE, Art. 88, *op. cit.*, p. 4.

²⁷ Cfr. A. ALGOSTINO, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, p. 3.

²⁸ È il noto caso dei c.d. Governi tecnici, con riferimento ai quali, per approfondire, si suggerisce la lettura di F. POLITI, *Governo tecnico*, in *Libro dell'anno del diritto 2013*, Treccani, Roma, 2013; R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2013, pp. 253 ss.; N. LUPO, *I «Governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2015, pp. 57 ss. AA.VV., M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Giappichelli, Torino, 2017. Con specifico riferimento alla vicenda formativa del Governo Draghi, si rimanda a A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2021; S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del Governo Draghi*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2021; N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti del modello dei “governi tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2021, pp. 124 ss.; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2021, pp. 35 ss.

²⁹ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, *cit.*, p. 237.

³⁰ Sottolinea particolarmente questo aspetto, 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., il quale rimarca che «i governi non sono mai “tecnici”, ma sono sempre politici, dovendo reggersi su di una fiducia parlamentare espressa su di una mozione motivata; ciò impone necessariamente l'esplicitazione delle ragioni - che non possono essere che politiche - sottese alla espressione della fiducia». Sul punto, si veda anche N. LUPO, *I «Governi tecnici»...*, *cit.*, p. 90.

mediazione e raccordo tra le diverse forze politiche rappresentate in Parlamento, a tutela dell'unità e della continuità delle istituzioni di governo³¹.

3.1. (a) Scioglimento delle Camere in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia al Governo

Come si accennava, il d.d.l. 935 sovverte l'attuale impianto costituzionale con riguardo alla configurazione del potere di scioglimento anticipato. Infatti, a seguito degli emendamenti presentati dalla maggioranza in commissione, l'art. 7 - di modifica dell'articolo 94 Cost. - proceduralizza l'esercizio del potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere, prevedendo determinate ipotesi di scioglimento e specificandone i presupposti legittimanti³².

Innanzitutto, l'art. 7 del d.d.l. 935, al n. 1, lett. a), sancisce che, nel caso in cui il Parlamento non approvi la mozione di fiducia al Governo, «il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

Al di là dell'ambiguo mantenimento della iniziale fiducia parlamentare nei confronti di un Governo con a capo un Presidente del Consiglio che ha appena ottenuto una diretta legittimazione popolare³³ - la cui analisi trascenderebbe lo scopo di tale scritto - ciò che interessa, ai nostri fini, è l'esplicita considerazione dell'ipotesi patologica del mancato conferimento della fiducia da parte del Parlamento e le conseguenze che ne derivano. Si tratta, ad avviso di chi scrive, di un'ipotesi assolutamente residuale, se non meramente ipotetica (si ripete che la maggioranza dei seggi, in ciascuna Camera, sarebbe assegnata alle liste e ai candidati collegati al *premier*). Ciononostante, il legislatore costituzionale ha reputato di prevederla espressamente, probabilmente al fine di evitare, al verificarsi di una simile situazione, il rischio di formazione di un Governo con a capo un *premier* differente da quello eletto dal corpo elettorale. Un'eventualità che, nell'ambito di una forma di governo che prevede la legittimazione popolare diretta del *premier*, apparirebbe in effetti problematica.

Infatti, in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia, il d.d.l. n. 935 vincola il Presidente della Repubblica al conferimento dell'incarico, nuovamente, al Presidente eletto,

³¹ A. DI GIOVINE, *Dieci anni di presidenza della Repubblica*, cit., pp. 60-61.

³² L'emendamento del governo non ha modificato il co. 1 della disposizione, concernente lo scioglimento anticipato in caso di mancata approvazione della mozione di fiducia al Governo. Ad essere stato modificato in maniera rilevante, invece, è stato il co. 2, il quale, nel testo base presentato per l'esame in commissione, recitava: «In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

³³ Sul punto, G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione...*, cit., p. 4; N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente...*, cit., pp. 99 ss.

disponendo, nel caso in cui anche quest'ultimo tentativo non vada a buon fine, lo scioglimento delle Camere.

Dunque, si introduce e disciplina una prima ipotesi di scioglimento, nell'ambito della quale al Capo dello Stato non è lasciato nessun margine di discrezionalità: le condizioni sulla base delle quali procedere allo scioglimento sono tassative e prestabilite dal testo costituzionale stesso. Il Capo dello Stato potrebbe forse esercitare una certa influenza a seguito del secondo conferimento dell'incarico al *premier* eletto, provando a mediare tra le varie componenti della coalizione di maggioranza o a stimolare la formazione di una diversa maggioranza parlamentare che lo sostenga. Dal testo, infatti, nulla si dice rispetto all'obbligo per il candidato eletto di formare nuovamente un Governo con le liste o i candidati a lui collegati. In ogni caso, il margine di manovra allo stesso lasciato sarebbe ridotto, dal momento che, per l'appunto, il nome del Presidente del Consiglio rimarrebbe "blindato".

3.2. (b) Scioglimento delle Camere in caso di approvazione di una mozione di sfiducia

In secondo luogo, l'art. 7 del d.d.l. 935, al n. 1, lett. b), dispone, nel primo periodo, che «in caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere». In questa ipotesi, quindi, si prevede la coincidenza tra la permanenza del Governo e quella delle Camere, secondo un meccanismo comune a quello adottato, in via generale, in ambito regionale e locale. Si rafforza dunque ulteriormente la posizione del Governo dinanzi al Parlamento, disincentivando l'approvazione da parte di questo di una mozione di sfiducia, la cui approvazione rappresenterebbe una sua automatica condanna allo scioglimento.

Pertanto, anche in questa ipotesi - è ancor più evidente - si è dinanzi ad un'ipotesi di scioglimento dovuto: in presenza dell'approvazione di una mozione di sfiducia, il Capo dello Stato non può fare altro che procedere allo scioglimento delle Camere.

3.3. (c) Scioglimento delle Camere in «altri casi di dimissioni»

Sempre in base all'art. 7 del d.d.l. 935, al n. 1, lett. b), in «altri casi di dimissioni» si attribuisce, in primo luogo, al Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, la «facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone».

Nei casi di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto non preceduti dalla votazione di una mozione di sfiducia - che l'esperienza ha mostrato essere i casi più frequenti di crisi di Governo, determinate generalmente da contrasti interni alla compagine di maggioranza - la decisione di sciogliere le Camere pare quindi rimessa, in prima battuta, alla volontà del Presidente del Consiglio, o comunque della maggioranza di governo. È chiaro che, in via di prassi, potrebbero crearsi pratiche volte a favorire un confronto tra Capo dello Stato, Presidente eletto e maggioranza parlamentare circa l'opportunità di esercitare tale facoltà. Le impreviste esigenze della vita politica, presumibilmente, potrebbero trovare spazio anche all'interno delle strette maglie della disposizione in commento, potendo determinare l'insorgere di occasioni di

confronto tra tali soggetti. Tuttavia, un importante limite all'espressione dei poteri di mediazione è determinato del limite temporale entro il quale il Presidente del Consiglio può valutare se esercitare o meno la facoltà di richiedere lo scioglimento delle Camere. Un limite che, in presenza di una crisi politica radicata potrebbe risultare insufficiente a distendere le tensioni e cercare una soluzione che possa ricompattare la maggioranza di Governo, o costituirne una nuova.

In ogni caso, non è irrilevante il fatto che, anche in questo caso, l'ultima parola non spetterebbe più al Capo dello Stato, il quale in presenza della richiesta del *premier* dimissionario non avrebbe altra scelta che disporre lo scioglimento³⁴.

Com'è stato autorevolmente affermato, l'attribuzione alla figura presidenziale, piuttosto che alla maggioranza di governo, del potere di scioglimento svolge una funzione di garanzia delle prerogative del Parlamento, da un lato, e della continuità dell'ordinamento costituzionale, dall'altro. Il conferimento non solo formale del potere di scioglimento al Capo dello Stato priva, infatti, l'esecutivo della possibilità di assumere autonomamente una delle scelte maggiormente traumatiche per il funzionamento dell'ordinamento, richiedendo al contrario il pieno coinvolgimento del Parlamento. Tale prerogativa presidenziale si pone come argine rispetto a possibili utilizzi strumentali di tale potere da parte della maggioranza di governo, dettate dalla volontà di «eliminare o ridurre l'alea delle elezioni», cogliendo «il momento elettorale a sé più favorevole o almeno meno sfavorevole rispetto a quello in cui secondo la legge dovrebbero tenersi»³⁵, oppure di provocare ripetute agitazioni elettorali al fine di sovvertire l'ordinamento³⁶.

Con l'entrata in vigore della modifica costituzionale proposta, in simili frangenti, il Presidente della Repubblica sarebbe privo degli strumenti necessari a svolgere tale essenziale funzione di garanzia.

3.4. (d) Scioglimento delle Camere in caso di mancata richiesta da parte del premier eletto o di «decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto»

Qualora il Presidente del Consiglio non eserciti la facoltà di richiedere lo scioglimento delle Camere, il disegno di legge costituzionale in discussione attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di conferire «l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso

³⁴ Con riferimento all'attribuzione del potere sostanziale di scioglimento al Presidente del Consiglio, si vedano le considerazioni di G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2004, p. 129.

³⁵ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., p. 950.

³⁶ *Ibid.*, p. 951. Tale dottrina condanna fermamente, nell'ambito di una più generale visione critica dei casi di scioglimento anticipato, l'ipotesi di scioglimento governativo, in quanto reputato un potere politico di cui l'Assemblea costituente ha privato la maggioranza proprio perché si temeva che «essa potesse disporre per sovvertire l'ordinamento». In termini più generali, tale Autore afferma che la contrarietà allo scioglimento governativo fosse motivata dalle «conseguenze che lo scioglimento sarebbe in grado di produrre in proporzioni maggiori, che il paese fosse cioè continuamente sconvolto dalle agitazioni elettorali, con danno della pace sociale e della stessa azione di governo, che si acuisse in questo modo il contrasto tra le parti, che maggioranza e minoranza fossero tentate a misurare continuamente le loro forze ed utilizzassero questi strumenti per amplificare un movimento popolare a loro favorevole e profittassero del successo momentaneo per alterare il sistema costituzionale».

della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio».

In caso di mancato esercizio da parte del Presidente del Consiglio della suddetta facoltà si configura quindi una quarta ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere, in occasione della quale al Presidente della Repubblica sembra essere lasciata maggiore possibilità di azione. La previsione della possibilità di formazione di un nuovo Governo e l'attribuzione al Capo dello Stato della facoltà di valutare discrezionalmente se conferire nuovamente l'incarico al *premier* dimissionario o ad un parlamentare diverso, pur sempre eletto in collegamento con lo stesso, potrebbero infatti favorire l'esercizio dei poteri presidenziali di *moral suasion*. Inoltre, l'eliminazione, a seguito di un emendamento governativo presentato in commissione, dell'iniziale previsione della necessaria connessione del secondo Presidente incaricato «all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia» permetterebbe l'alternarsi al Governo di una coalizione di maggioranza molto differente da quella "uscita" dalle elezioni. In questo modo, contravvenendo a quelli che sembravano essere gli auspici iniziali del legislatore costituzionale. Il Presidente della Repubblica, pertanto, potrebbe dialogare con tutte le forze politiche presenti in Parlamento al fine di trovare una soluzione alla crisi insorta. L'unico limite - che tuttavia non appare irrilevante se si pone attenzione alle recenti vicende politiche - è rappresentato dalla platea meno ampia di soggetti attorno ai quali quest'ultimo può favorire l'aggregazione della maggioranza parlamentare, dal momento che non potrà fare ricorso né a personalità esterne al Parlamento, né a candidati in liste non collegate a quelle del Presidente eletto.

In ogni caso, il tentativo presidenziale di formare un nuovo Governo non potrà essere effettuato più di una volta: qualora tale secondo Governo non ottenesse la fiducia, il Capo dello Stato non avrebbe altra scelta che sciogliere le Camere.

Infine, il d.d.l. 935 prevede che nei «casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio». Si tratta evidentemente di un'altra categoria di ipotesi residuali ed eccezionali, espressamente menzionate nell'intento di regolamentare il più possibile il potere di scioglimento presidenziale. Ciò, al fine precipuo di limitare le possibilità di «*non scioglimento*», ossia di circoscrivere la discrezionalità presidenziale nella ricerca di soluzioni volte al superamento della crisi alternative allo scioglimento anticipato. A conferma di ciò, anche in questi ultimi casi menzionati, il tentativo presidenziale di formare un nuovo Governo non potrebbe essere effettuato più di una volta.

4. Una riforma che preserva «al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica»?

Come si è detto, l'apertura del dettato costituzionale con riferimento al potere di nomina e scioglimento del Capo dello Stato è stata sinora funzionale a garantire che, in presenza situazioni di crisi contingenti non preventivabili, il Presidente della Repubblica non fosse costretto a muoversi entro schemi prestabiliti, ma potesse declinare i propri poteri di

mediazione e stimolo a seconda delle esigenze del contesto in cui si trovava ad operare. In presenza di situazioni di forte conflittualità interna alle forze politiche rappresentate in Parlamento, l'intervento presidenziale ha rappresentato un elemento fondamentale per il fisiologico funzionamento della nostra forma di governo, configurando quell'istanza di raffreddamento essenziale alla ricomposizione dell'equilibrio tra gli organi di Governo³⁷. Nella gestione delle crisi di governo, pertanto, la figura presidenziale ha tradizionalmente valorizzato al massimo la necessità, soprattutto in frangenti storici particolarmente complessi e drammatici³⁸, di spostare la decisione circa lo scioglimento dalla maggioranza di governo al Parlamento, cercando di affidare una tra le scelte più "tragiche" per un ordinamento ai «rappresentanti della Nazione», chiamati a valutare quale fosse il modo migliore per perseguire l'interesse nazionale. Una condotta che, sebbene possa aver talvolta favorito una sorta di deresponsabilizzazione delle forze politiche³⁹, confidenti nella possibilità di superare la crisi facendo affidamento su una figura autorevole, si è comunque posta al riparo rispetto al rischio di un utilizzo politico/partitico dello scioglimento anticipato.

Alla luce di quanto detto sinora, si ritiene che il d.d.l. 935, nonostante la sua portata apparentemente "chirurgica", incida in maniera rilevante sulla posizione ricoperta dal Capo dello Stato nella nostra forma di governo. La sostanziale sterilizzazione delle attuali prerogative presidenziali nella fase formativa del Governo e la procedimentalizzazione del potere di scioglimento anticipato delle Camere condizionano fortemente il ruolo presidenziale nei momenti di più acuta crisi politica, compromettono in radice la capacità di quest'ultimo di esercitare a pieno le proprie prestazioni di unità e di equilibrio⁴⁰.

Tali misure, peraltro, non sono accompagnate dall'introduzione di contrappesi volti a bilanciare le conseguenze rilevate in termini di rapporti istituzioni. Come si accennava in principio, la stessa maggioranza ha presentato nel corso dell'esame in commissione alcuni emendamenti diretti a rafforzare la posizione del Capo dello Stato. Si tratta della modifica dell'art. 83 Cost., volta ad aumentare il numero di scrutini superato il quale l'elezione del Presidente della Repubblica può essere effettuata a maggioranza assoluta, e dell'art. 89 Cost., attraverso la quale si intende sottrarre all'obbligo di controfirma ministeriale alcuni atti presidenziali: la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri; 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 alle Camere e il rinvio delle leggi.

³⁷ Con riferimento al ruolo svolto dal Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo si vedano, tra i tanti, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari, 1985; A. ALGOSTINO, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere...*, cit.; V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La presidenza più lunga: i poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Il mulino, Bologna, 2016 (con specifico riguardo alla presidenza di Napolitano).

³⁸ Si pensi, per esempio, agli ultimi due casi di "Governi tecnici", formatisi, rispettivamente, in un periodo di profonda crisi economico-finanziaria - il Governo Monti - e in un frangente in cui l'Italia era nel pieno di un'emergenza sanitaria di dimensioni inedite - il Governo Draghi.

³⁹ S. TALINI, *La forma di governo...*, cit., p. 44; ancor più critiche appaiono le considerazioni di A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, n. 2, 2021, pp. 398 ss.

⁴⁰ In tal senso, M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. premierato*, in *Forum - Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *DPE online*, n. 2, 2023, p. 3.

Nessuno di questi due interventi, tuttavia, appare incidere sulle questioni problematiche che si è cercato di argomentare. L'aumento del numero di scrutini superato il quale il Capo dello Stato può essere eletto a maggioranza assoluta è certamente opportuno in considerazione del fatto che, qualora la riforma in discussione entrasse in vigore, alla coalizione che sostiene il Presidente del Consiglio sarebbe assegnata la maggioranza assoluta dei seggi in ciascuna Camera (tuttavia, ad avviso di chi scrive, sarebbe stato di certo più garantista elevare la maggioranza necessaria per l'elezione, onde evitare, in ogni caso, che la figura presidenziale possa risultare espressione della sola coalizione di governo). Ciononostante, in tal modo non si bilancia alcun potere; semmai, si limita il rischio - peraltro, non eliminandolo - che la carica presidenziale possa essere espressione della maggioranza di Governo, con tutto ciò che ne deriverebbe sia in termini di separazione dei poteri, che di autorevolezza della stessa.

Anche con riferimento alla seconda modifica menzionata, si ritiene che questa non sia capace di integrare un «elemento di equilibrio rispetto al rafforzamento del Presidente del Consiglio derivante dalla legittimazione popolare diretta». Ci si limita, infatti, ad attribuire veste formalmente e sostanzialmente presidenziale ad atti che nella prassi già si atteggiavano come atti sostanzialmente imputabili alla volontà del Presidente della Repubblica.

Pertanto, malgrado la riforma costituzionale attualmente in discussione dichiara di ispirarsi ad un «criterio minimalista», essa appare capace di provocare modifiche sostanziali degli equilibri tra gli organi di governo e, in particolare, della funzione svolta dal Presidente della Repubblica, andando a limitare proprio quelle prestazioni di raccordo, unificazione ed equilibrio, che contraddistinguono il ruolo da questi svolto nella nostra forma di governo. Tali prestazioni, volte a «tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile nonostante gli inevitabili scossoni cui la dialettica politica e sociale, nel corso del tempo, lo sottopongono»⁴¹, si sono sinora espresse con maggior forza proprio nei più complessi momenti di crisi, non solo politica ma anche sociale ed economica, del nostro ordinamento. Qualora la riforma costituzionale in discussione dovesse entrare in vigore, proprio in tali momenti di crisi, il Capo dello Stato potrebbe ricorrere ad un armamentario molto meno ricco per garantire la ricomposizione del sistema politico e istituzionale, trovandosi in presenza di limiti ed automatismi che ne circoscrivono la libertà di valutazione e decisione.

⁴¹ M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, op. cit., p. 22, il quale attribuisce al Capo dello Stato la funzione di «vero e proprio giroscopio costituzionale», chiamato a valorizzare un «equilibrio dinamico».