

15 GENNAIO 2025

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri ed il c.d. simul simul. Della fine del libero mandato parlamentare («*Après moi le déluge!*»)

di Enrico Albanesi

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Genova



L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri ed il c.d. simul simul. Della fine del libero mandato parlamentare («Après moi le déluge!»)*

di Enrico Albanesi

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Genova

Abstract [It]: L'articolo analizza il disegno di legge costituzionale (approvato dal Senato il 18 giugno 2024) recante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri ed il principio del c.d. *simul simul*. Sono interpretate le disposizioni del disegno di legge, ricostruendosi in particolare le varie tipologie di scioglimento delle Camere ed i poteri del Presidente della Repubblica; domandandosi se esso sia in grado di risolvere le tradizionali problematiche della forma di governo italiana; vagliandosi infine la compatibilità con i principi supremi, in particolare con il principio del libero mandato parlamentare.

Title: The Direct Election of the President of the Council and the 'Simul Simul' Principle. The End of the Free Parliamentary Mandate («Après moi le déluge!»)

Abstract [En]: The article analyses the constitutional amendment bill (passed by the Italian Senate on 18 June 2024), concerning the direct election of the President of the Council and the 'simul simul' principle. The provisions set out in the bill will be interpreted; their capacity to solve the main problems will be tested against the background of the Italian form of government; their compliance with the supreme values will be scrutinised (first, the principle of the free parliamentary mandate).

Parole chiave: Elezione diretta, Presidente del Consiglio dei ministri, *Simul simul*, Principi supremi, Libero mandato parlamentare

Keywords: Direct election, President of the Council of ministers, *Simul simul*, Supreme values, Free parliamentary mandate

Sommario: 1. Oggetto e premesse di metodo di ricerca. 2. Una classificazione delle fattispecie di scioglimento delle Camere previste dalla revisione costituzionale, in relazione ai presupposti giustificativi ed ai poteri del Presidente della Repubblica. 2.1. La classificazione delle fattispecie di scioglimento. 2.2. I poteri del Presidente della Repubblica in relazione a ciascuna fattispecie. 2.3. L'inquadramento dell'ipotesi del voto contrario delle Camere su una questione di fiducia. 3. La revisione costituzionale contribuisce a risolvere (le cause de) i problemi tradizionali della forma di governo italiana? 3.1. Le problematiche tradizionali della forma di governo in Italia. 3.2. Le cause delle problematiche tradizionali della forma di governo in Italia. 3.3. La revisione costituzionale e le cause delle problematiche tradizionali della forma di governo in Italia. 4. La revisione costituzionale contribuisce a risolvere le cause dei problemi tradizionali della forma di governo italiana in modo coerente? 5. Le soluzioni alle cause dei problemi della forma di governo italiana violano i principi supremi della Costituzione italiana vigente? 5.1. Il principio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.). 5.2. Il principio del concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.). 5.3. La forma repubblicana (art. 139 Cost.). 5.4. Il principio dell'adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5 Cost.). 6. Conclusioni critiche: una revisione costituzionale... (illegittimamente) costituente.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è destinato ad essere pubblicato nel volume E. ALBANESI, E. CECCHERINI (a cura di), *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Verso una nuova forma di governo?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024.

1. Oggetto e premesse di metodo di ricerca

Obiettivo del presente scritto è valutare criticamente la revisione costituzionale, volta all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, all'esame delle Camere nella XIX legislatura. In questa sede, quando si parlerà di «revisione costituzionale», si farà riferimento al testo del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Meloni al Senato della Repubblica il 15 novembre 2023 (di seguito: *Ddl Meloni*)¹, come modificato alla luce dell'esame e dell'approvazione, in prima deliberazione, da parte del Senato il 18 giugno 2024 e trasmesso alla Camera dei deputati (A.C. 1921)². L'originario *Ddl Meloni*, inizialmente abbinato ad un disegno di legge costituzionale presentato da senatori di un gruppo di opposizione (di seguito: *Ddl Renzi*)³, è stato infatti modificato: prima, attraverso l'approvazione da parte della 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato di una serie di emendamenti/subemendamenti d'iniziativa governativa⁴ e d'iniziativa parlamentare⁵ (cui deve aggiungersi un emendamento di coordinamento⁶) nel corso della discussione nei mesi di marzo/aprile 2024; poi, dall'Assemblea del Senato attraverso l'approvazione di un emendamento del Governo⁷ nei mesi di maggio/giugno⁸.

¹ Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, A.S. 935, Disegno di legge costituzionale recante *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*.

² Cfr. Camera dei deputati, A.C. 1921, Disegno di legge costituzionale recante *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*.

³ Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, A.S. 830, Disegno di legge costituzionale recante *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*.

⁴ L'annuncio della presentazione dei quattro emendamenti del Governo è stato dato alla 1ª Commissione Affari costituzionali dal suo Presidente nella seduta del 6 febbraio 2024. Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1ª Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 164*, 6 febbraio 2024. Si tratta degli emendamenti del Governo 2.2000, 3.2000, 3.0.2000 e 4.2000, reperibili sul sito del Senato alla sezione *Testi ed emendamenti* della scheda relativa all'A.S. 935. Per l'approvazione di tali emendamenti, cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1ª Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 189, n. 200, n. 201, n. 204 e n. 206*, 14 marzo 2024, 2 aprile 2024, 3 aprile 2024, 9 aprile 2024 e 10 aprile 2024.

⁵ Si tratta dell'emendamento 1.169 d'iniziativa del sen. De Cristofaro ed altri (di mera modifica formale circa la rubrica dell'art. 1 del *Ddl Meloni*), dell'emendamento 02.1 d'iniziativa del sen. Enrico Borghi ed altri (su cui cfr., *infra*, paragrafo 6), dell'emendamento 2.0.1 (testo 3) d'iniziativa del sen. Pera (su cui cfr., *infra*, paragrafo 5), del subemendamento 3.2000/444 d'iniziativa del sen. Durnwalder ed altri (su cui cfr., *infra*, paragrafo 3) e del subemendamento 4.2000/49 d'iniziativa del sen. De Cristofaro ed altri (su cui cfr., *infra*, paragrafo 2), reperibili sul sito del Senato alla sezione *Testi ed emendamenti* della scheda relativa all'A.S. 935. Per l'approvazione di tali emendamenti/subemendamenti, cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1ª Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 181, n. 183, n. 189, n. 199 e n. 204*, 6 marzo 2024, 14 marzo 2024, 27 marzo 2024 e 9 aprile 2024.

⁶ Si tratta dell'emendamento coord. 1 d'iniziativa del relatore sen. Balboni. Per l'approvazione di tale emendamento, cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1ª Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 212*, 24 aprile 2024.

⁷ Si tratta dell'emendamento del Governo 7.900, reperibile sul sito del Senato alla sezione *Testi ed emendamenti* della scheda relativa all'A.S. 935. Per l'approvazione di tale emendamento, cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, Aula, *Resoconto stenografico*, 13 giugno 2024.

⁸ Si segnala anche l'odg G/935/1/1 d'iniziativa del sen. Pera (sulla necessità che, nei Regolamenti parlamentari, sia riconosciuta la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione – da parte dei parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere ai gruppi di opposizione – e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere), reperibile sul sito del Senato alla sezione *Testi ed emendamenti* della scheda relativa all'A.S. 935. Per l'approvazione dell'ordine del giorno, cfr. Senato della



Si tenterà di procedere *sine ira ac studio* attraverso un percorso logico che consenta di rispondere a quattro domande:

- (a) quali siano le fattispecie di scioglimento delle Camere previste dalla revisione costituzionale, in relazione alle situazioni giustificative ed ai poteri del Presidente della Repubblica;
- (b) se la revisione costituzionale contribuisca a risolvere (le cause de)i tradizionali problemi della forma di governo italiana, come si prefigge di fare la *Relazione* del *Ddl Meloni*;
- (c) se, una volta dimostrato che la revisione costituzionale contribuisca a risolvere (magari, anche solo in parte) le cause dei problemi della forma di governo italiana, lo faccia, per la parte in cui le risolva, in modo coerente rispetto a quanto proclamato nella *Relazione* del *Ddl Meloni*;
- (d) se, una volta dimostrato che la revisione costituzionale contribuisca a risolvere (magari, anche solo in parte) in modo coerente le cause dei problemi della forma di governo italiana, tali soluzioni, per la parte in cui le risolva in modo coerente, vadano a violare i principi supremi della Costituzione italiana vigente.

Il percorso logico, che si è scelto di seguire qui, delinea in qualche modo un percorso di analisi critica proprio del diritto costituzionale⁹.

Da un lato, il diritto costituzionale è scienza giuridica il cui oggetto di studio (in questo caso: le disposizioni di revisione costituzionale) deve essere analizzato *metodologicamente* secondo i canoni dell'interpretazione giuridica. Appare dunque indispensabile partire dall'interpretazione delle disposizioni di revisione costituzionale, in particolare quelle che riguardano il “cuore” di quest'ultima: quelle cioè riguardanti l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri ed il principio del c.d. *simul simul*, specie al fine di offrire una classificazione delle fattispecie di scioglimento delle Camere, poiché queste non paiono di immediata evidenza da una semplice lettura del testo (cfr. *infra*, paragrafo 2). Tentare di comprendere il significato del testo di revisione costituzionale, appare infatti indispensabile per poter svolgere ogni eventuale successiva analisi critica dello stesso.

Dall'altro lato, il diritto costituzionale è scienza che studia istituzioni, intese alla Santi Romano, e dinamiche della forma di governo. Non si può dunque prescindere, in sede *conoscitiva*, dagli apporti delle prassi degli organi costituzionali e delle vicende della storia costituzionale italiana, per comprendere ed analizzare criticamente quali sono le problematiche che affliggono la forma di governo italiana e chiedersi

Repubblica, XIX legislatura, 1^a Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 211*, 23 aprile 2024. Un ordine del giorno di analogo contenuto è stato poi presentato in Assemblea dalla 1^a Commissione Affari costituzionali ed accolto dal Governo. Cfr. odg G71000 d'iniziativa della Commissione, reperibile sul sito del Senato alla sezione *Testi ed emendamenti* della scheda relativa all'A.S. 935. Per l'accoglimento di tale ordine del giorno, cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, Aula, *Resoconto stenografico*, 13 giugno 2024.

⁹ Si vedano per tutti le mirabili pagine di L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, II ed., 1998, 3-5 e T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, Quattordicesima edizione interamente riveduta da Gaetano Silvestri, 2017, p. 3 ss.

se la revisione costituzionale possa contribuire a risolverle (cfr. *infra*, paragrafo 3) ed a risolverle in modo coerente (cfr. *infra*, paragrafo 4).

I risultati di quest'ultima analisi andranno però vagliati (ancora una volta) secondo una metodologia giuridica, alla luce cioè dei parametri propri del *sollen* kelseniano: in questo caso, trattandosi di revisione costituzionale, alla luce dei principi supremi della Costituzione italiana vigente (cfr. *infra*, paragrafo 5).

2. Una classificazione delle fattispecie di scioglimento delle Camere previste dalla revisione costituzionale, in relazione ai presupposti giustificativi ed ai poteri del Presidente della Repubblica

2.1. La classificazione delle fattispecie di scioglimento

L'art. 94 Cost. (come da revisione costituzionale) dispone che:

- in caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo e, qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, procede allo scioglimento di queste ultime (terzo comma);
- in caso di revoca della fiducia, mediante mozione motivata, al Presidente del Consiglio eletto, questi rassegna le dimissioni ed il Presidente della Repubblica scioglie le Camere (sesto comma);
- negli altri casi di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, questi ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica che lo dispone (settimo comma, primo periodo);
- qualora il Presidente del Consiglio eletto non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio (settimo comma, secondo periodo). Di seguito, si parlerà in questi casi di "secondo" Presidente del Consiglio: sia con riferimento alla seconda persona fisica che assume l'incarico di Presidente del Consiglio nel corso della legislatura, sia con riferimento al Presidente del Consiglio eletto che, dopo essersi dimesso e non aver chiesto lo scioglimento delle Camere, venga reincaricato;
- 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 (ottavo comma).

Sembrano potersi dunque ricostruire le seguenti fattispecie di scioglimento, in relazione ai presupposti giustificativi:

- (i) scioglimento immediato: nel caso di mancata approvazione della mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto oppure nel caso di dimissioni conseguenti alla revoca (mediante mozione motivata) della fiducia al Presidente del Consiglio eletto. Questa fattispecie di scioglimento è espressamente prevista nell'art. 94, terzo e sesto comma, Cost. (come da revisione costituzionale). Come si dirà a breve, si tratta di un caso di c.d. *simul simul*;
- (ii) scioglimento chiesto e disposto: nel caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto che, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, chieda lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Questa fattispecie di scioglimento è espressamente prevista dall'art. 94, settimo comma, primo periodo, Cost. (come da revisione costituzionale). Come si dirà a breve, si tratta di un caso di c.d. *simul simul*;
- (iii) scioglimento per esaurimento delle alternative possibili: nel caso di dimissioni, decadenza, impedimento permanente e morte del “secondo” Presidente del Consiglio. Questa fattispecie di scioglimento non è espressamente prevista ma sembra dedursi dal fatto che l'art. 94, settimo comma, secondo periodo, e ottavo comma, Cost. (come da revisione costituzionale) dispongono che l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio, è conferito dal Presidente della Repubblica «una sola volta». Il Presidente della Repubblica non ha dunque nessun'altra alternativa in questi casi, se non sciogliere le Camere. Come si dirà a breve, si tratta di un caso di c.d. *simul simul*;
- (iv) scioglimento puramente tecnico: si tratta in questo caso della tradizionale fattispecie di scioglimento motivato da esigenze connesse a circostanze contingenti e pratiche¹⁰. Questa fattispecie non è espressamente disciplinata nella revisione costituzionale (come d'altronde non lo è nel testo della Costituzione vigente) ma sembra “sopravvivere” nel nuovo impianto costituzionale.

2.2. I poteri del Presidente della Repubblica in relazione a ciascuna fattispecie

Si tratta a questo punto di comprendere quale sia la natura dei poteri del Presidente della Repubblica in ciascuna di queste fattispecie. D'altronde, se l'art. 88 Cost. (che prevede il divieto di scioglimento delle

¹⁰ Quali ad esempio: quella di uniformare la durata delle Camere, quando la durata della Camera era di cinque anni e quella del Senato di sei (si vedano gli scioglimenti del 1953, 1958 e 1963); quella di evitare il c.d. ingorgo istituzionale con l'elezione del Presidente della Repubblica (è il caso degli scioglimenti del 1992 e del 2006); quella di evitare il voto in estate (si veda lo scioglimento del 2001). Sugli scioglimenti del 1953, 1958 e 1963, cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, tomo II, 1983, p. 41 ss. Sugli scioglimenti del 1992, del 2001 e del 2006, cfr. T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, *Art. 88 Cost.*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, tomo II, Utet, Torino, 2006, p. 1719 s.

Camere nel c.d. semestre bianco) dispone (come da revisione costituzionale) che lo scioglimento delle Camere nel c.d. semestre bianco non è possibile «salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto» (corsivo aggiunto)¹¹, questo vuol dire che, nell’impianto costituzionale (come da revisione costituzionale), ci saranno alcune fattispecie di scioglimento che sono un atto dovuto ed altre che non lo sono.

Si parta dalle prime tre fattispecie (i)(ii)(iii). Queste sembrano costituire un atto dovuto.

L’art. 94 Cost. (come da revisione costituzionale) dispone infatti che «il Presidente della Repubblica *procede* allo scioglimento delle Camere» (terzo comma), che «il Presidente della Repubblica *scioglie* le Camere» (sesto comma) e che il Presidente del Consiglio «ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo *dispone*» (settimo comma, primo periodo) (corsivi aggiunti). Il linguaggio sembra chiaramente esprimere una doverosità dello scioglimento in presenza dei suddetti presupposti. Proprio per la natura di siffatto automatismo dello scioglimento al verificarsi dei suddetti presupposti, solo queste ipotesi sembrano dunque configurare un inscindibile “destino” del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere (principio del c.d. *simul simul*).

Ci si può se mai chiedere se la formula «atto dovuto» (che, peraltro, comparirebbe per la prima volta nel nostro testo costituzionale) verrebbe a significare che l’atto di scioglimento sia in questi casi un atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo, mantenendosi dunque comunque in capo al Presidente della Repubblica un qualche potere di controllo di legittimità costituzionale¹²; o se, al contrario, tale formula neghi in radice alcun benché minimo potere di intervento del Presidente della Repubblica, finanche di controllo formale di legittimità costituzionale.

Le tre fattispecie risultano in realtà leggermente diverse se le si guarda dal punto di vista dell’iniziativa. Lo scioglimento immediato (i) e lo scioglimento per esaurimento delle alternative possibili (iii) fanno automaticamente seguito al verificarsi di alcuni presupposti tassativamente disposti in Costituzione. Solo lo scioglimento chiesto e disposto (ii) segue invece automaticamente ad una richiesta del Presidente del Consiglio (entro sette giorni e previa informativa parlamentare).

Dal punto di vista del Presidente della Repubblica, tutte e tre le fattispecie sembrano tuttavia doversi configurare come un atto dovuto: nel senso che il Presidente della Repubblica dovrà procedere allo scioglimento in presenza della richiesta del Presidente del Consiglio o al verificarsi degli altri suddetti presupposti, senza alcuna valutazione discrezionale da parte del Presidente della Repubblica. Alla luce di

¹¹ Si tratta di una previsione coerente con l’impianto della riforma e con la *ratio* dell’istituto del divieto di scioglimento nel corso del c.d. semestre bianco: se questa è quella di evitare utilizzi impropri dello scioglimento da parte del Presidente della Repubblica (cioè: evitare che questo si assicuri una maggioranza favorevole alla sua rielezione), tale rischio sembra non sussistere ove lo scioglimento sia, appunto, un atto dovuto.

¹² Sulla funzione di controllo svolta dal Presidente della Repubblica in questo genere di atti, cfr. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XI, Utet, Torino, 1996, p. 447 ss.

un'interpretazione sistematica dei poteri del Presidente della Repubblica («di garanzia e di supremo controllo costituzionale»¹³), ciò non significa però che a quest'ultimo non possa (e anzi non debba) essere comunque riconosciuto in tutte e tre le fattispecie un controllo formale di legittimità costituzionale: cioè di verifica della *effettiva* sussistenza di tali presupposti nelle fattispecie (i) e (iii) o comunque in ogni caso di verifica della regolarità formale della procedura (ad esempio, nella fattispecie (ii) circa l'effettivo svolgimento della previa informativa parlamentare o il decorso di non più di sette giorni), come è proprio degli atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi¹⁴.

Peraltro, una volta che si assuma che il senso dell'art. 89 Cost. è che nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri *competenti* (nonostante la lettera dell'articolo sia: «proponenti»)¹⁵, resta che tali atti potranno essere comunque controfirmati dal Presidente del Consiglio dei ministri (nonostante questi non sia «proponente» nelle fattispecie (i) e (iii)), che ne assumerà la responsabilità politica, salvo questi non voglia insistere nelle dimissioni, sottraendosi al compito di governare il paese in periodo elettorale¹⁶.

Quale delle due alternative interpretative si preferisca (quella maggiormente coerente con il sistema di equilibri previsti dalla Costituzione: «atto dovuto» come atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo; oppure quella più rischiosa: «atto dovuto» come atto che preclude al Presidente della Repubblica il benché minimo controllo formale di legittimità costituzionale), quel che è certo è che il potere di scioglimento cesserebbe di configurarsi, come è oggi, quale atto complesso eguale¹⁷.

Peraltro, non può non notarsi qui un'aporia derivante dalla fattispecie dello scioglimento per esaurimento delle alternative possibili. Che cosa succederebbe in caso di decadenza, impedimento permanente o morte del “secondo” Presidente del Consiglio; oppure di dimissioni del “secondo” Presidente del Consiglio che decida di insistere in queste ultime? Chi controfirmerebbe il decreto di scioglimento delle Camere o comunque governerebbe il paese in periodo elettorale, se, come si è notato sopra, ai sensi dell'art. 94,

¹³ *Ivi*, p. 448.

¹⁴ Nel dibattito che si è svolto in 1^a Commissione sembra essersi registrata una certa confusione tra doverosità/non doverosità dello scioglimento e possibilità/impossibilità del Presidente della Repubblica di svolgere un qualche potere di controllo formale di legittimità costituzionale. Ci si è, cioè, concentrati sulla prima dicotomia, senza tenere conto che anche la configurazione dello scioglimento come atto dovuto, potrebbe (ed anzi dovrebbe) implicare comunque, come sostenuto nel testo, un qualche potere di controllo formale di legittimità. Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1^a Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 203, n. 204 e n. 205*, 14 aprile 2024 e 9 aprile 2024.

¹⁵ Secondo la lettura di A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. II, Jovene, Napoli, 2009, p. 693 ss.

¹⁶ Su tale ipotesi, cfr. S. BARTOLE, voce *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, Agg. III, 1999, p. 946.

¹⁷ In tal senso, tra gli altri, cfr. S. BARTOLE, voce *Scioglimento delle Camere*, *op. cit.*, p. 946 e L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 144.



settimo comma, secondo periodo, e ottavo comma, Cost. (come da revisione costituzionale) il Presidente della Repubblica può procedere alla nomina di un “secondo” Presidente del Consiglio «una sola volta»? In altre parole, non sembra esserci alcuna possibilità per la nomina di un “terzo” Presidente del Consiglio per controfirmare il decreto o comunque per governare il paese in periodo elettorale.

Si esamini ora la fattispecie (iv).

In primo luogo, va detto che la fattispecie dello scioglimento puramente tecnico sembra “sopravvivere” nel nuovo impianto costituzionale.

La revisione costituzionale dispone infatti che, in presenza dei presupposti di cui alle fattispecie (i), (ii) e (iii), discenda automaticamente lo scioglimento delle Camere, come si è detto. Essa dispone inoltre che, nel caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, che non esercita la facoltà di chiedere lo scioglimento, *ex art. 94*, settimo comma, secondo periodo, Cost., e nel caso di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, *ex art. 94*, ottavo comma, Cost., 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 (dunque, sembrerebbe dalla lettera del testo, senza possibilità per il Presidente della Repubblica di optare in alternativa per lo scioglimento)¹⁸.

Detto ciò, queste disposizioni che esplicitano i presupposti di uno scioglimento o di un incarico doverosi, non sembrano precludere la possibilità di uno scioglimento puramente tecnico, ove ne ricorrano le circostanze.

Una volta chiarito ciò, resta da dimostrare la natura discrezionale di tale scioglimento.

Come si è detto sopra, dall'art. 88 Cost. (come da revisione costituzionale) si deduce che, nell'impianto costituzionale debbono esserci alcune fattispecie di scioglimento che sono un atto dovuto ed altre che invece non lo sono. Ebbene, alla luce della doverosità dello scioglimento nelle fattispecie (i), (ii) e (iii), l'unico caso di scioglimento discrezionale che sembra potersi configurare è a questo punto solo quello di uno scioglimento puramente tecnico.

2.3. L'inquadramento dell'ipotesi del voto contrario delle Camere su una questione di fiducia

Resta tuttavia un ultimo profilo controverso da sciogliere.

A quale fattispecie va ricondotta l'ipotesi di un Presidente del Consiglio che veda le Camere votare contro una questione di fiducia posta dal Governo su un provvedimento?

Si parta dal Presidente del Consiglio eletto.

¹⁸ Nel testo dell'art. 94, ottavo comma, Cost., del *dcl Meloni*, come modificato dalla 1^a Commissione Affari costituzionali, compariva la formula «può conferire», poi sostituita ad opera dell'emendamento del Governo 7.900 approvato in Assemblea, dalla formula: «conferisce».

Le opzioni sono due: l'ipotesi può astrattamente essere ricondotta alla fattispecie di cui all'art. 94, sesto comma, Cost. (come da revisione costituzionale), cioè quella della revoca, mediante mozione motivata, della fiducia; oppure all'ipotesi di cui all'art. 94, settimo comma, primo periodo, Cost. (come da revisione costituzionale), cioè quella delle dimissioni del Presidente del Consiglio eletto (si aggiunga, in questo caso: *doverose*, a seguito, appunto, del voto contrario sulla questione di fiducia).

La riconduzione dell'ipotesi alla prima fattispecie è da escludersi perché, pur trattandosi in entrambi i casi della rottura del rapporto di fiducia, in presenza del voto contrario di una questione di fiducia non si ha una revoca della fiducia *mediante mozione motivata*.

L'ipotesi sembra potersi ricondurre invece alla seconda fattispecie, sull'assunto che al voto contrario su una questione di fiducia discendano obbligatoriamente le dimissioni del Presidente del Consiglio. Alla fattispecie di cui all'art. 94, settimo comma, primo periodo, Cost. (come da revisione costituzionale), quella cioè riguardante le dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, sarebbero dunque riconducibili sia i casi dimissioni *doverose* sia i casi di dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁹. Restano tuttavia le perplessità derivanti dal fatto che (ai sensi della revisione costituzionale) l'ipotesi del voto contrario sulla questione di fiducia si assimila, quanto a conseguenze giuridiche (cioè: scioglimento chiesto e disposto; e non scioglimento immediato), a quella delle dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio, piuttosto che a quella della revoca della fiducia mediante mozione motivata, come se il voto contrario fosse un «mero incidente di percorso»²⁰. L'ipotesi del voto contrario su una questione di fiducia sembra invece assai più simile a quella della revoca della fiducia (in quanto in entrambi i casi si rompe formalmente il rapporto di fiducia) e, per coerenza, tale ipotesi si sarebbe dovuta ricondurre alle fattispecie di scioglimento immediato.

Si esamini ora il caso del “secondo” Presidente del Consiglio.

Se si condivide la ricostruzione sopra proposta, in base alla quale il caso di dimissioni del “secondo” Presidente del Consiglio deve ricondursi alla fattispecie dello scioglimento per esaurimento delle alternative possibili, se ne deduce che il voto contrario sulla questione di fiducia, producendo dimissioni (*doverose*) del Presidente del Consiglio, sia riconducibile all'ipotesi dello scioglimento per esaurimento delle alternative possibili.

¹⁹ Durante la discussione in 1^a Commissione affari costituzionali del Senato, l'aggettivo «volontarie», riferito alle dimissioni del Presidente del Consiglio e contenuto (con riferimento all'art. 94, settimo comma, Cost.) nell'emendamento del Governo 4.2000, è stato soppresso ad opera del subemendamento di iniziativa del sen. De Cristofaro ed altri 4.2000/49. Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1^a Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 204*, 9 aprile 2024.

²⁰ Così il Presidente della 1^a Commissione Affari costituzionali del Senato, sen. Balboni. Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1^a Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 203*, 4 aprile 2024.

3. La revisione costituzionale contribuisce a risolvere (le cause de)i problemi tradizionali della forma di governo italiana?

Come si accennava, il tentativo di classificazione delle fattispecie di scioglimento delle Camere ai sensi della revisione costituzionale, in relazione alle situazioni giustificative ed ai poteri del Presidente della Repubblica, dovrebbe aiutare la comprensione delle riflessioni che si andranno qui di seguito a fare.

È ora quindi possibile tentare di proseguire il percorso logico che si è menzionato e tentare di rispondere alle ulteriori tre domande che si sono poste in Premessa.

La prima domanda a cui si cercherà di rispondere è se la revisione costituzionale risolva (le cause de)i tradizionali problemi della forma di governo italiana, come si prefigge di fare la *Relazione* del *Ddl Meloni*. La *Relazione* del *Ddl Meloni* parla della riforma costituzionale come della «*soluzione a problematiche*» (corsivi aggiunti) ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, quali: l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze parlamentari, il “transfughismo” parlamentare, l'esigenza di consolidare il principio democratico e la difficoltà (per maggioranze e Governi) di concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo²¹.

La realtà appare però essere più complessa di quella descritta. Come lo storico greco Polibio era solito distinguere tra l'inizio delle operazioni militari (*ἀρχή*), il pretesto occasionale (*πρόφασις*) e le cause più remote (*αἰτίαι*) di un evento bellico²², nell'analisi delle problematiche della forma di governo italiana sembra più opportuno distinguere i *problemi* tradizionali dalle loro *cause*. È a queste ultime, se mai, che la revisione costituzionale è chiamata a dare *soluzione*. Se non si tengono nettamente distinti i tre profili, si rischia di dare soluzioni inutili o non coerenti con quanto ci si prefigge di fare.

3.1. Le problematiche tradizionali della forma di governo in Italia

La *Relazione* del *Ddl Meloni* individua, come detto, quattro problematiche, che forse possono essere “tradotte” in termini costituzionali nel modo che segue: da un lato, vi è l'esigenza di governabilità (quella a cui la *Relazione* del *Ddl Meloni* si riferisce quando parla di «instabilità dei Governi», di «eterogeneità e [...] volatilità delle maggioranze» e di difficoltà, per maggioranze e Governi, di «concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo»); dall'altro, sta l'esigenza di valorizzare la sovranità popolare (quella che la *Relazione* del *Ddl Meloni* chiama esigenza di «consolidare il principio democratico» e problematica del «“transfughismo” parlamentare»).

²¹ Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, A.S. 935, cit., p. 2.

²² Cfr. POLIBIO, *Storie*, III pp. 6-7.

L'esigenza di governabilità²³ è senz'altro un'esigenza di cui in qualche modo si fa carico la nostra Costituzione, come principio enucleabile dagli artt. 94 e 95 Cost.: il primo, nel momento in cui richiede che il Governo debba avere la fiducia delle Camere (come preconditione giuridica, quindi, per poter “governare”); il secondo, ove dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo, mantenendo l'unità di indirizzo politico e amministrativo (senza la quale, ancora una volta, giuridicamente sarebbe impossibile “governare”). La stessa Corte costituzionale nel 2014 ha ritenuto meritevoli di tutela gli obiettivi di una legge elettorale volta a «garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema» (sebbene poi nel caso concreto la Corte ritenne che il raggiungimento di questi obiettivi fosse stato perseguito dal legislatore in modo sproporzionato, comprimendo la rappresentatività dell'assemblea parlamentare)²⁴. In un'altra importantissima decisione del 2019, riguardante un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avente ad oggetto le prerogative dei membri delle Camere, la Corte ha altresì sottolineato come alle prassi, che hanno condotto a distorcere i meccanismi di produzione normativa in Italia, specie dagli anni Novanta, hanno fatto ricorso «governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità»²⁵.

Dal punto di vista fattuale, è indubbio che l'instabilità dei Governi (con una durata media di 416 giorni, cioè 14 mesi²⁶) sia una costante della forma di governo italiana; così come lo sono l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze (in relazione alle quali, a partire dal 1994, si è parlato di «coalizioni costruite per vincere non per governare»²⁷) nonché la difficoltà, per maggioranze e Governi, di concepire indirizzi di medio-lungo periodo²⁸.

Anche quella di valorizzare la sovranità popolare costituisce ovviamente un'esigenza di rilievo costituzionale, di cui all'art. 1 Cost. Il *Ddl Meloni* fa riferimento all'esigenza di consolidare il principio democratico e di contrastare il “transfughismo” parlamentare: senza dubbio un valore costituzionale, il primo, ed una pratica non commendevole, la seconda.

Quanto all'esigenza di consolidare il principio democratico, è significativo come in due autorevoli Manuali di diritto parlamentare, si parli, a proposito di tale principio, di «due concezioni costituzionali

²³ Intesa, dal punto di vista politologico, come «la capacità di governare, la possibilità di governare, l'abilità di governare». Così G. PASQUINO, voce *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, vol. 4, 1994, p. 398.

²⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

²⁵ Cfr. Corte cost., ord. n. 17/2019, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

²⁶ Cfr. C. CANEPA, *I governi italiani durano più di quanto si pensi*, in <https://pagellapolitica.it/articoli/durata-governi-italiani-europei>, 10 novembre 2023.

²⁷ Così V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 41 ss.

²⁸ Volendo, cfr. sul tema E. ALBANESI, *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze. En attendant una declinazione del programma in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche*, in F. DAL CANTO, A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 3 ss.

contrapposte»²⁹ e di due diverse teorie delle «relazioni tra parlamento, governo e corpo elettorale»³⁰. Tosi e Mannino sottolineano come la prima concezione rinviene il suo fondamento «in un'interpretazione rigorosa del principio democratico sancito dall'art. 1 cost., in virtù del quale dovrebbero essere riconosciuti ai cittadini, conformemente alle indicazioni provenienti dalle esperienze costituzionali contemporanee, i poteri di scelta della maggioranza parlamentare, del governo e del suo indirizzo politico»; mentre la seconda si fonda su una «lettura della costituzione in cui il parlamento e i partiti che lo compongono sono gli effettivi detentori della sovranità, ai quali i cittadini conferiscono ogni potere decisionale»³¹. Manzella, dal canto suo, parla di «teoria organica» contrapposta alla «teoria del rapporto di rappresentanza politica» (teorie, queste, tendenzialmente coincidenti con le due concezioni costituzionali evocate da Tosi e Mannino), sottolineando un'ulteriore conseguenza giuridica derivante dall'una o dall'altra: se alla luce della prima, la dissoluzione della coalizione di Governo in Parlamento potrebbe condurre ad elezioni anticipate, alla luce della seconda, solo l'incapacità del Parlamento a formare una maggioranza, potrebbe giustificare lo scioglimento anticipato delle Camere³².

Quanto all'esigenza di contrastare il “transfughismo” parlamentare, nessuno mette in dubbio l'opportunità di trovare soluzioni (anche giuridiche) per disincentivare tale fenomeno, come in effetti ne esistono in alcuni ordinamenti giuridici³³.

3.2. Le cause delle problematiche tradizionali della forma di governo in Italia

Se queste sono dunque le problematiche tradizionali della forma di governo italiana (tutte meritevoli di attenzione, come si è detto, dal punto di vista costituzionale), quali sono le *cause* delle stesse? Come si è detto sopra, se non si tengono nettamente distinti tali profili, si rischia poi di dare soluzioni inutili o non coerenti con quanto ci si prefigge di fare nel revisionare la Costituzione.

Sul punto, la *Relazione del Ddl Meloni* tace.

Come si è dimostrato ampiamente in altra sede, le cause dei problemi che tradizionalmente affliggono la forma di governo italiana, sembrano potersi rinvenire nelle seguenti³⁴.

In primo luogo, il bicameralismo paritario.

²⁹ Così S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 25.

³⁰ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2003, p. 34.

³¹ Cfr. S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare, op. cit.*, p. 25.

³² Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento, op. cit.*, p. 31 ss.

³³ Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004, p. 129 ss.

³⁴ In “negativo” si potrebbe anche citare l'incompleta razionalizzazione della forma di governo parlamentare, su cui M. FRANCAVIGLIA, *I poteri normativi del Governo alla luce dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio*, in corso di pubblicazione in E. ALBANESI, E. CECCHERINI (a cura di), *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Verso una nuova forma di governo?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024.

Appare infatti essere il bicameralismo paritario, vera e propria anomalia italiana nei sistemi bicamerali ove vige una forma di governo parlamentare, una delle cause delle attuali problematiche di funzionamento e rendimento della forma di governo italiana. Da un lato, sul piano del rapporto di fiducia, sono note le situazioni di impasse (dovendo il Governo ottenere la fiducia di *entrambe* le Camere, nel nostro sistema) in cui la forma di governo italiana si è trovata, ad esempio nel 2013 e nel 2018, quando dalle elezioni è emersa la vittoria di una coalizione/un partito in una Camera e di un'altra coalizione/un altro partito nell'altra. Dall'altro lato, sul piano del procedimento legislativo (caratterizzato dal fatto che la funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere), sembra proprio un siffatto procedimento legislativo «defaticante»³⁵, a produrre quella “fuga” dell'Esecutivo e della maggioranza dal procedimento legislativo ordinario³⁶, che consente a questi ultimi di giungere all'attuazione dell'indirizzo politico solo al prezzo di forzature procedurali e distorsioni del sistema delle fonti³⁷.

In secondo luogo, va menzionato il sistema elettorale che, dal 1994, produce coalizioni elettorali *all-encompassing*³⁸, favorite dal collegio maggioritario a turno unico ai tempi del c.d. *Mattarellum* e dal premio di maggioranza ai tempi del c.d. *Porcellum*³⁹. Né sembra aver migliorato il quadro, da questo punto di vista, la legge elettorale vigente, il c.d. *Rosatellum*, caratterizzata dalla compresenza di una componente maggioritaria e di una componente proporzionale, nel quale «ciascuna lista ha una propria autonomia ed un proprio peso specifico pur se inserita all'interno di una coalizione»: con la conseguenza che l'«aver strutturato un sistema in cui le coalizioni rappresentano essenzialmente la sommatoria delle liste offre a queste ultime un margine di manovra, nella fase post-elettorale, tale da consentire loro di spostarsi nello scacchiere politico senza incontrare argini che non siano la tenuta in termini di consenso popolare»⁴⁰. Un quadro che, come si è accennato, ha prodotto l'impasse all'indomani delle elezioni del 4 marzo 2018 (ci

³⁵ Così V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, op. cit., p. 67.

³⁶ Cfr. in particolare R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011.

³⁷ In tale ottica, si vedano le analisi critiche del sistema vigente e le proposte di revisione costituzionale recentemente avanzate in ASTRID, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Passigli editori, Firenze, 2024, p. 86 ss. Sui nessi tra bicameralismo paritario e problematiche della forma di governo italiana, sia consentito il rinvio a E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, Seconda edizione interamente rivista e aggiornata, 2019, specie p. 107 ss. e p. 275 ss. Sui nessi tra procedimento legislativo e forma di governo, cfr. M. FRANCAVIGLIA, *Procedimento legislativo e forma di governo*, Roma, 2015. Sui poteri normativi del Governo, si veda anche, di recente, M. FRANCAVIGLIA-F. BAILO (a cura di), *Bilancio e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Jovene, Napoli, 2023.

³⁸ Così G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 93.

³⁹ In questa prospettiva, si vedano ancora la diagnosi svolta sulle leggi elettorali adottate in Italia dal 1994 e le proposte di modifica della legge elettorale recentemente avanzate in ASTRID, *Costituzione: quale riforma?*, op. cit., 98 ss. Sul nesso tra premio di maggioranza ed eterogeneità delle coalizioni, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il premio di maggioranza e gli sviluppi della forma di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011, p. 151.

⁴⁰ Cfr. P. PASSAGLIA, *Intervento*, in AA.VV., *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti* (Gli Speciali di Giurisprudenza Italiana), Utet, Torino, 2018, p. 44.

sono voluti ottantotto giorni per formare un Governo, dopo le elezioni...) e mantenuto le stesse difficoltà sul piano della produzione normativa e sulla programmazione politica⁴¹.

In terzo luogo, sta la peculiare caratterizzazione di un Presidente del Consiglio che (per tutta una serie di ragioni connesse alla svolta maggioritaria dell'ultimo trentennio) ha accentuato la propria posizione politico-istituzionale nell'esercizio dei poteri di direzione della politica generale del Governo e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo⁴²; ma che non può disporre di poteri, primo fra tutti la revoca dei Ministri, che gli consentano di dirimere insanabili conflitti con questi ultimi⁴³. Infine, va ricordata l'assenza di meccanismi giuridici per disincentivare il "transfughismo" parlamentare: fenomeno, quest'ultimo, che mina in radice la stabilità delle maggioranze e degli Esecutivi e, più in generale, la capacità di questi di condurre a compimento la realizzazione dell'indirizzo politico⁴⁴.

3.3. La revisione costituzionale e le problematiche tradizionali della forma di governo in Italia

Ebbene, individuate le principali cause delle problematiche tradizionali della forma di governo italiana in quelle che si sono qui enucleate, può dirsi che la revisione costituzionale le risolva?

La risposta è negativa, per quanto riguarda il bicameralismo paritario. La revisione mantiene inalterato l'art. 94 Cost. (il Governo continua a dover avere la fiducia di *entrambe* le Camere) e l'art. 70 Cost. (l'esercizio della funzione legislativa continua ad essere esercitata *collettivamente* dalle due Camere), a tacere del fatto che resta inalterata anche l'eguale legittimazione diretta popolare nell'elezione di Camera e Senato di cui agli artt. 56 e 58 Cost.⁴⁵.

Di più. La revisione costituzionale sopprime tre dei pochi elementi che attualmente differenziano Camera e Senato. La revisione abroga infatti l'art. 59 Cost., sopprimendosi quindi l'istituto dei senatori a vita di nomina presidenziale. Modifica l'art. 88 Cost., rendendosi impossibile per il Presidente della Repubblica sciogliere «anche una sola» delle Camere. Introduce all'art. 92 Cost. un premio di maggioranza nazionale

⁴¹ Sul nesso tra leggi elettorali adottate dal 1994 e problematiche della forma di governo parlamentare, sia di nuovo consentito il rinvio a E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, op. cit., p. 281 ss. e ID., *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze*, op. cit., specie p. 17 ss.

⁴² Cfr. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018.

⁴³ Cfr. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p. 415. Sulla revoca dei ministri, si vedano, ancora, le recenti proposte di revisione costituzionale avanzate in ASTRID, *Costituzione: quale riforma?*, op. cit., p. 72.

⁴⁴ A tal proposito, si vedano le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari contenute in ASTRID, *Costituzione: quale riforma?*, op. cit., p. 84. Tra di queste, figurano: il divieto del passaggio di gruppo, da cui dovrebbe conseguire la necessaria iscrizione al gruppo misto (senza però la possibilità di costituire componenti), in caso di abbandono del proprio gruppo; il mancato riconoscimento in capo al gruppo misto dei vantaggi in termini di finanziamento, di personale e di prerogative procedurali, ferme restando le tutele specifiche a favore delle minoranze linguistiche.

⁴⁵ Sulla trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa delle regioni, cfr. ASTRID, *Costituzione: quale riforma?*, op. cit., p. 86.

anche per il Senato, introducendosi peraltro all'art. 57 Cost. la menzione di tale espressa eccezione alla disposizione per cui «il Senato della Repubblica è eletto su base regionale».

A tacer qui sulla soppressione dell'istituto dei senatori a vita di nomina presidenziale⁴⁶ e dell'introduzione del premio di maggioranza nazionale per il Senato (su quest'ultimo si ragionerà *infra* nel par. 4), qualche rapida riflessione merita ora forse la modifica dell'art. 88 Cost. ad opera della revisione costituzionale.

L'istituto dello scioglimento di una sola Camera non è stato mai utilizzato, se non nelle prime tre legislature repubblicane, per “allineare” però di fatto la durata delle due Camere, all'epoca in cui la durata del Senato era di sei anni e quella della Camera di cinque⁴⁷. Della modifica dell'art. 88 Cost. si comprende ovviamente la *ratio*, nell'ottica della coerenza dell'intero impianto della revisione costituzionale. Quest'ultima va infatti ad introdurre un'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri che si svolge «contestualmente» alle elezioni delle Camere (come dispone l'art. 92 modificato dalla revisione costituzionale): uno scioglimento di una sola Camera, con conseguente svolgimento di un'elezione per quest'ultima, renderebbe dunque impossibile lo svolgimento di siffatte elezioni contestuali.

La risposta alla domanda se la revisione costituzionale contribuisca a risolvere le cause dei problemi della forma di governo italiana è negativa anche per quanto riguarda il sistema elettorale. In primo luogo, va tuttavia detto che l'originario *Ddl Meloni*, da questo punto di vista, interveniva assai più incisivamente, disponendosi che la legge disciplinasse il sistema elettorale delle Camere «secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio di maggioranza, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri»⁴⁸. Oggi l'art. 92 Cost. (come da revisione costituzionale) dispone

⁴⁶ Su cui cfr. F. BAILO, *L'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale*, in corso di pubblicazione in E. ALBANESI-E. CECCHERINI (a cura di), *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, *op. cit.*

. Sulla trasformazione dei senatori di nomina presidenziale a vita in senatori di nomina presidenziale della durata di sette anni, nella revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi, cfr. F. BAILO, *I “cari estinti”: organi ed enti a cui la riforma dice (davvero?) addio*, in *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi* (Gli Speciali di Giurisprudenza Italiana), Utet, Torino, 2016, p. 116.

⁴⁷ Sui quali cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88, op. cit.*, p. 41 ss., la quale tuttavia ritiene che gli scioglimenti del Senato del 1953 e del 1958 non vadano qualificati come «tecnici» (come fa la dottrina), in quanto essi sarebbero stati motivati da ragioni politiche (mentre solo quello del 1963, secondo la Carlassare, fu dovuto all'esigenza di allineare il Senato alla nuova durata, quinquennale, introdotta con legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2).

⁴⁸ Si ricorda qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli della legge elettorale c.d. *Porcellum* che introducevano un premio di maggioranza «in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi», con la conseguenza di «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare». Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, cit., punto 3.1. del *Considerato in diritto*. Nella sentenza, la Corte costituzionale non qualificava espressamente tali principi come «supremi». Si vedano tuttavia in proposito le riflessioni della Presidente emerita della Corte costituzionale Marta Cartabia, in occasione delle audizioni al Senato sul testo dell'originario *Ddl Meloni*. Scrive la Cartabia che la fissazione di un premio di maggioranza al 55% «al buio, senza cioè determinare una soglia minima di voti», si pone in contrasto con i principi costituzionali che sono stati messi in luce delle pronunce della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, cioè «principi supremi che anche il legislatore costituzionale è tenuto a rispettare». Così M.

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», come è stato aggiunto, per effetto dell'approvazione di un subemendamento⁴⁹). Al di là delle modifiche rispetto al *Ddl Meloni* originario, resta il fatto che si costituzionalizza dunque l'istituto del premio di maggioranza che, come si è accennato sopra, costituisce una delle cause di coalizioni elettorali eterogenee.

Sull'assenza di strumenti in capo al Presidente del Consiglio per dirimere insanabili conflitti con i Ministri, la risposta alla domanda che si è posta in questo paragrafo, è positiva. Sebbene l'originario *Ddl Meloni* non lo prevedesse, ora l'art. 92 Cost. (come da revisione costituzionale) dispone che il Presidente della Repubblica nomina e revoca, su proposta del Presidente del Consiglio, i Ministri.

Altrettanto positiva è la risposta per quanto riguarda i meccanismi giuridici per disincentivare il “transfughismo” dei parlamentari.

Se si guarda infatti alle differenti fattispecie di scioglimento (che si sono ricostruite *supra*, paragrafo 2.1) dal punto di vista dei parlamentari, si realizzerà agevolmente che conseguenza giuridica nelle fattispecie (i), (ii) e (iii) (quelle, cioè, espressione del principio del c.d. *simul simul*) è che i parlamentari possono “abbandonare” la propria maggioranza (con la mancata approvazione della fiducia/revoca della fiducia o agendo in dissonanza con la maggioranza a tal punto da giustificare dimissioni di quest'ultimo/votando contro una questione di fiducia), solo al prezzo di un inevitabile scioglimento delle Camere.

Alla luce di tali considerazioni, sembra dunque possibile risponderci alla prima domanda nel senso che la revisione costituzionale sembra contribuire a risolvere alcune delle cause delle problematiche tradizionali della forma di governo italiana, sebbene non intervenga sul bicameralismo paritario e sebbene intervenga, costituzionalizzandosi l'istituto del premio di maggioranza, in modo dannoso sul piano del sistema elettorale.

Resta da vedere se, per quanto riguarda le cause delle problematiche tradizionali che la revisione costituzionale contribuisce a risolvere, essa lo faccia in modo coerente.

CARTABIA, *Traccia Audizione – riforma costituzionale. Ddl830 e ddl935. Senato 28 novembre 2023*, reperibile sul sito del Senato alla sezione *Documenti acquisiti* della scheda relativa all'A.S. 935.

⁴⁹ Si tratta del subemendamento 3.2000/444 d'iniziativa del sen. Durnwalder ed altri. Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1^a Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 199*, 14 marzo 2024.

4. La revisione costituzionale contribuisce a risolvere le cause dei problemi tradizionali della forma di governo italiana in modo coerente?

Come si è finora dimostrato, la revisione costituzionale contribuisce a risolvere almeno due delle cause delle problematiche che affliggono la forma di governo italiana: l'assenza di strumenti in capo al Presidente del Consiglio per dirimere insanabili conflitti con i Ministri e la mancanza di meccanismi giuridici per disincentivare il “transfughismo” dei parlamentari.

C'è però da chiedersi se, per quanto riguarda le cause che la revisione costituzionale sembra risolvere, questa lo faccia in modo coerente.

Se si prende l'originario *Ddl Meloni*, la risposta sembra negativa.

Non si prevedeva alcun potere di revoca dei Ministri né di rafforzamento giuridico della figura del Presidente all'interno del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio eletto non poteva neppure ricorrere alla “minaccia” dello scioglimento delle Camere (al fine di serrare i ranghi della propria maggioranza). Da quest'ultimo punto di vista, l'originario *Ddl Meloni* disponeva infatti che in caso di cessazione della 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». Solo ove «il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione della carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere». Insomma, per quanto paradossale, sarebbe stato il “secondo” Presidente del Consiglio a disporre dello strumento di tale potere persuasivo.

Maggiormente coerente con le sue premesse logiche e politiche (non poi così distanti da quelle del *Ddl Meloni*) appare invece il *Ddl Renzi*⁵⁰.

In primo luogo, si prevede il potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e si configura quest'ultimo come «organo di vertice del Governo» (art. 95 Cost.). In secondo luogo, si introduce un meccanismo di c.d. *simul simul* netto e onnicomprensivo: in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri (eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente alle elezioni delle Camere), il Presidente della Repubblica scioglie le Camere.

⁵⁰ Nella *Relazione al Ddl Renzi* si sottolinea come «troppo spesso gli elettori hanno visto i propri rappresentanti allearsi con forze politiche radicalmente differenti»; si menzionano i «governi con le maggioranze più disperate» e la necessità di «garantire ai cittadini di determinare la politica nazionale e consentire al Paese di essere governato per cinque anni senza risentire dei continui cambi di umore delle forze politiche»; si parla espressamente dell'«obiettivo della stabilità di Governo».

È però ovviamente la revisione costituzionale in commento ad interessare qui: l'interesse per l'originario *Ddl Meloni* e per il *Ddl Renzi* appare ormai superato dall'attività emendativa da parte della 1^a Commissione Affari costituzionali e dell'Aula del Senato nei mesi di marzo/giugno 2024.

In primo luogo, l'art. 95 Cost. (come da revisione costituzionale) introduce ora⁵¹ il potere del Presidente del Consiglio dei ministri di revocare questi ultimi. Dunque, da questo punto di vista, la revisione costituzionale appare risolvere le cause delle tradizionali in modo coerente perché introduce uno strumento giuridico efficace a disposizione del Presidente del Consiglio dei ministri per dirimere le insanabili divergenze con i Ministri, se pure non manchino profili critici in merito a tale istituto nel contesto della revisione costituzionale.

Più complesso è chiedersi se la revisione costituzionale risolva in modo coerente la questione del “trasfughismo” parlamentare.

Sicuramente la revisione costituzionale prevede un meccanismo di c.d. *simul simul* che consente effettivamente al Presidente del Consiglio dei ministri (sia nel caso del Presidente del Consiglio eletto, sia nel caso del “secondo” Presidente del Consiglio) di “minacciare” lo scioglimento delle Camere al fine di serrare i ranghi della propria maggioranza e, nello specifico, disincentivare il “transfughismo” («*après moi le déluge!*»). Sia nel caso dello scioglimento immediato («se i parlamentari non approvano la mozione di fiducia/revocano la fiducia, la conseguenza sarà lo scioglimento!»); sia nel caso dello scioglimento chiesto e disposto («se i parlamentari agiscono in dissonanza con la maggioranza/votano contro una questione di fiducia, mi dimetto/mi devo dimettere e la conseguenza sarà che chiedo lo scioglimento, che sarà disposto!»); sia infine nel caso dello scioglimento per esaurimento delle alternative possibili (nel caso del “secondo” Presidente del Consiglio: «se i parlamentari non approvano la mozione di fiducia/revocano la fiducia/agiscono in dissonanza con la maggioranza/votano contro una questione di fiducia, la conseguenza sarà lo scioglimento/mi dimetto/mi devo dimettere e la conseguenza sarà lo scioglimento!»). Tuttavia, è dubbio che il meccanismo del c.d. *simul simul* conduca a risolvere il fenomeno del “trasfughismo” in modo coerente con gli intendimenti della revisione costituzionale. Il meccanismo del c.d. *simul simul* non agisce infatti nel vuoto⁵², potendo produrre due esiti tra loro assolutamente opposti:

- (a) il raggiungimento della governabilità e della valorizzazione della sovranità popolare (come si prefigge il *Ddl Meloni*), con il Presidente del Consiglio eletto che dura in carica per tutti e cinque gli anni della legislatura (o comunque a cui, al massimo, succede il “secondo” Presidente del

⁵¹ Cfr. l'emendamento del Governo 3.2000.

⁵² Sui molteplici fattori (estranei al dato formalmente costituzionale) che influiscono sul funzionamento di una forma di governo, cfr. F. TIRIO, *Le riforme assenti*, in corso di pubblicazione in E. ALBANESI, E. CECCHERINI (a cura di), *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit.

Consiglio), nel caso in cui la “minaccia” di scioglimento delle Camere da parte del Presidente del Consiglio ottenga il suo scopo di far serrare i ranghi alla propria maggioranza;

- (b) la non governabilità ma a questo punto addirittura una instabilità della stessa istituzione parlamentare, a causa dello scioglimento delle Camere (o addirittura di scioglimenti continui delle Camere, con costante ricorso alle urne), ove i Presidenti del Consiglio non riescano ad ottenere lo scopo di far serrare i ranghi alla propria maggioranza, con una patologica iper-valorizzazione della sovranità popolare, che, creando siffatta instabilità all’istituzione parlamentare, non riuscirebbe più ad essere incanalata in modo fisiologico all’interno delle forme proprie di una democrazia rappresentativa.

In questo secondo caso, la revisione costituzionale produrrebbe l’esito paradossale di rendere instabile il Parlamento in nome del perseguimento dell’obiettivo di rendere stabile l’Esecutivo. Detto in altri termini, in nome della governabilità, si renderebbe l’intero sistema ingovernabile. Non è un caso se in Israele, unico paese al mondo in cui l’elezione diretta è stata introdotta per un breve periodo, si sono avute elezioni parlamentari a distanza ravvicinata: alla prima crisi dell’Esecutivo, si scioglieva la *Knesset* e si tornava alle urne⁵³.

Non è ovviamente prevedibile quale piega prenderanno le concrete dinamiche della revisione costituzionale all’atto pratico. Certo è vero che, in entrambi gli esiti, verrà “congelata” quella flessibilità propria della forma di governo parlamentare che consente l’adattamento della stessa alle contingenze: nell’ipotesi *sub (b)*, si produrrebbe infatti l’instabilità dell’organo parlamentare e l’ingovernabilità dell’intero sistema, in contrasto con gli intendimenti della revisione costituzionale; nell’ipotesi *sub (a)*, si otterrebbe la governabilità per effetto della “minaccia” dello scioglimento, in modo questa volta sì conforme alle premesse della revisione costituzionale.

È allora lo scenario *sub (a)* ad interessare a questo punto kelsenianamente al costituzionalista. Detto altrimenti, se il testo della revisione costituzionale contenesse in sé un tale esito in potenza e risolvesse dunque in tal modo (parte delle cause) dei problemi della forma di governo italiano, potrebbe esso anche dirsi compatibile con i principi supremi della nostra Costituzione?

5. Le soluzioni alle cause dei problemi della forma di governo italiana violano i principi supremi della Costituzione italiana vigente?

Ovviamente non è facile individuare *a priori* i principi supremi della nostra Costituzione.

⁵³ Su cui cfr. S. PITTO, *L’elezione diretta del Presidente del Consiglio nell’ordinamento italiano: analogie, differenze e lezioni dall’esperienza di Israele*, in corso di pubblicazione in E. ALBANESI-E. CECCHERINI (a cura di), *L’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, *op. cit.*

Nella storica sentenza n. 1146 del 1988 la Corte costituzionale si limitò a menzionare, come «principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali», «i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.)» ed «i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»⁵⁴.

Qualche aiuto viene dalla giurisprudenza costituzionale, ad esempio, in materia di rapporti con la Chiesa cattolica (dove la Corte ha individuato il «principio supremo di laicità»⁵⁵ nonché il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti e la tutela dell'ordine pubblico, cioè, delle «regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi all'evoluzione della società»⁵⁶); dalla giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti con l'ordinamento internazionale (dove pure si menziona il diritto di agire e resistere in giudizio); da quella in materia di rapporti con l'Unione europea (dove la Corte ha fatto riferimento ai diritti inalienabili della persona umana⁵⁷ ed al principio di legalità in materia penale⁵⁸)⁵⁹.

In ogni modo, nell'analizzare di seguito la compatibilità con alcuni principi supremi della Costituzione, per ognuno di essi si darà conto se quello specifico principio, qui assunto come supremo, sia stato effettivamente individuato come tale dalla giurisprudenza costituzionale o dalla dottrina.

5.1. Il principio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.)

Il primo profilo di contrasto della revisione costituzionale con i principi supremi riguarda il principio del libero mandato parlamentare, di cui all'art. 67 Cost.

⁵⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 1146/1988, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 203/1989, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁵⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 18/1982, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 183/1973, punto 9 del *Considerato in diritto*.

⁵⁸ Cfr. Corte cost., ord. n. 24/2017, punto 2 del *Ritenuto in fatto e Considerato in diritto*.

⁵⁹ Per una più ampia disamina, cfr. P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p. 63 ss. Con specifica attenzione alla dimensione internazionale e dell'Unione europea, cfr. S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018. Nella dottrina straniera, è obbligato il riferimento a Y. ROZNAI, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The limits of amendment powers*, Oxford University Press, Oxford, 2019 e R. ALBERT, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, Oxford, 2019. Nella letteratura straniera di lingua inglese si tende ad utilizzare l'espressione «constitutional identity», con riferimento a quelli che noi chiameremmo «principi supremi». In questa prospettiva terminologica, cfr. M. ROSENFELD, *The identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, Routledge, London/New York, 2010, G.J. JACOBSON, *Constitutional Identity*, Cambridge, 2010 e più di recente Y. ROZNAI, G.J. JACOBSON, *Constitutional Revolution*, Yale University Press, New Haven/London, 2020.

Come è noto, l'art. 67 Cost. dispone che ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato. Un articolo che la Corte costituzionale ha menzionato sin dal 1964 tra «le norme che attengono all'ordinamento delle Camere» e non a quelle che disciplinano la formazione delle leggi, sembrando dunque possedere esso una valenza non meramente procedimentale ma ordinamentale⁶⁰. D'altronde è proprio in funzione dell'esercizio del libero mandato parlamentare, che la Corte costituzionale ha individuato nel 2019 una serie di prerogative che spettano al singolo parlamentare e che sono puntualmente enucleate in altri articoli della Costituzione, sembrando dunque la Corte riconoscere una portata di principio all'art. 67 Cost.⁶¹. Sebbene non lo abbia qualificato espressamente come «supremo», è significativo che, declinando tale principio con (esclusivo) riferimento al Parlamento, la Corte costituzionale abbia sottolineato nel 2002 come la rappresentanza politica nazionale di cui all'art. 67 Cost. imprime alle funzioni del Parlamento «una caratterizzazione tipica ed infungibile»: a tal punto che il *nomen* «Parlamento» ha anche «una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale»⁶². La Corte ha d'altronde utilizzato formule altisonanti con riferimento al principio di cui all'art. 67 Cost. In una sentenza del 2017, la Corte ha sottolineato come Camera e Senato sono le due sedi della rappresentanza politica nazionale «nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione», sembrando la Corte individuare nel principio di cui all'art. 67 Cost. un elemento qualificante la nostra forma di governo parlamentare⁶³. In una sentenza del 2021 (parlando di «funzione di garanzia» dell'art. 67 Cost. in un ordinamento costituzionale, come il nostro, «di derivazione liberale»), la Corte è persa sottintendere come tale principio connoti addirittura la natura liberale dell'intero nostro ordinamento costituzionale⁶⁴.

In dottrina si registra almeno una netta posizione a favore dell'inclusione del principio tra quelli supremi della nostra Costituzione: è quella di Zanon che riconosce l'appartenenza del libero mandato parlamentare ai limiti impliciti alla revisione costituzionale, in quanto ricollegabile (qui, Zanon cita Crisafulli) a quei principi ideologici assolutamente fondamentali ed a quel minimo di strutture organizzative che sono con essi collegate da un necessario rapporto di strumentalità. Secondo Zanon, ciò che è sottratto a revisione costituzionale sarebbe solo il nucleo essenziale dell'articolo, che in tal caso dovrebbe consistere nella «libertà del parlamentare da istruzioni e comandi dotati di efficacia» e nell'«irrevocabilità prima della scadenza del mandato»⁶⁵. Anche chi non si spinge fino al punto di qualificare tale principio tra i principi supremi, ha sottolineato come «la modernità costituzionale [...] è

⁶⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 14/1964, punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Cfr. Corte cost., ord. n. 17/2019, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

⁶² Cfr. Corte cost., sent. n. 106/2002, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁶³ Cfr. Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 9.2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 207/2021, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁶⁵ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 333.

talmente tributaria del libero mandato da non potere sconfessare se stessa», superandolo⁶⁶; o ha raccomandato «la massima prudenza, se non altro per motivi di “ragionevolezza costituzionale”», prima di espungere dalla Costituzione italiana uno dei «principi classici del parlamentarismo liberale»⁶⁷.

Ad adiuvandum, a sostegno dell’essenzialità del principio all’interno delle Costituzioni delle democrazie di stampo occidentale, vanno ricordati anche i principi elaborati dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d’Europa (di seguito: Commissione di Venezia).

In un’*Opinione* del 2004, avente ad oggetto alcuni emendamenti alla Costituzione ucraina, la Commissione di Venezia si era pronunciata in modo critico sulla previsione ai sensi della quale il mandato di un deputato del Parlamento ucraino (*Verkhovna Rada*) decada dal proprio ufficio, tra le altre cose, per non essersi iscritto o per aver abbandonato il gruppo parlamentare corrispondente al partito politico o alla coalizione elettorale per il quale è stato eletto. La decadenza si produce peraltro sulla base di una decisione assunta dal più alto organo di governo del partito politico o della coalizione elettorale. Una disposizione, questa che, nonostante l’*Opinione* del 2004, ha poi trovato accoglimento nella vigente Costituzione ucraina all’Articolo 81, secondo paragrafo, lett. *b*).

In particolare, la Commissione di Venezia sottolineava come una siffatta disposizione «might also have the effect of weakening the Verkhovna Rada itself by interfering with the free and independent mandate of the deputies, who would no longer necessarily be in a position to follow their convictions and at the same time remain a member of the Parliament», sul presupposto che i deputati «are supposed to represent the *people* and not their parties»⁶⁸. Con parole ancor più nette, l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, in una risoluzione sul funzionamento delle istituzioni democratiche in Ucraina del 2007, ha sottolineato come «the recall of people’s representatives by the political parties (“imperative mandate”) is a practice which is unacceptable in a democratic state»⁶⁹.

Queste notazioni appaiono rilevanti. Non solo perché consentono di comprendere chiaramente come il principio del libero mandato parlamentare sia un principio del costituzionalismo occidentale, tanto da essere fatto proprio dalla Commissione di Venezia e dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa. Quanto perché mostrano la contraddizione per una democrazia costituzionale come l’Italia, attualmente e condivisibilmente impegnata, attraverso l’Unione europea ed ai richiami alle raccomandazioni della

⁶⁶ Così C. MARTINELLI, *Articolo 67*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 76.

⁶⁷ Così L. CIAURRO, *Art. 67*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, tomo I, Utet, Torino, 2006, p. 1296 s. Sembrano invece ammettere modifiche al principio di cui all’art. 67 Cost. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005, p. 159 ss. e S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica, op. cit.*, p. 189 ss.

⁶⁸ Cfr. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Amendments to the Constitution of Ukraine Adopted on 8.12.2004*, CDL-AD(2005)015, paragrafo 12.

⁶⁹ Cfr. Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Functioning of democratic institutions in Ukraine*, Resolution 1549 (2007), 19 aprile 2007, paragrafo 9.

Commissione di Venezia⁷⁰, a richiedere riforme all'Ucraina nell'ottica di consolidare in quest'ultima i principi del costituzionalismo occidentale; ma in procinto di approvare una revisione costituzionale in contrasto, per le ragioni che si andranno ora a dimostrare, con uno dei principi del costituzionalismo occidentale il cui rispetto è stato severamente raccomandato all'Ucraina dalla Commissione di Venezia.

Per comprendere perché la revisione costituzionale appare in contrasto con il principio del libero mandato parlamentare, occorre brevemente ricostruire il significato di quest'ultimo. Secondo Zanon, ai sensi dell'art. 67 Cost. tale principio implica l'esclusione della rilevanza giuridica dei mandati eventualmente conferiti agli eletti da elettori o partiti. Accordi, istruzioni, vincoli di fedeltà sono pur sempre leciti ma non potranno mai essere assistiti da alcuna garanzia giuridica⁷¹.

In ogni modo, se questo è un dato ormai acquisito, il profilo più dibattuto (e rilevante in questa sede) è se tale esclusione valga anche nei confronti di disposizioni legislative (o, per quanto interessa in questa sede, costituzionali) che disciplinassero i rapporti tra eletti e partiti, introducendo effetti giuridici in caso di violazione di un qualche mandato⁷².

La risposta alla domanda dovrebbe essere positiva, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale che, nel dare una definizione del principio, ha specificato che «il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene» e che «nessuna *norma* potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito»⁷³ (corsivo aggiunto).

Sul punto la dottrina è tuttavia abbastanza divisa. Alcuni Autori citano *ad adiuvandum* (questa volta a sostegno della non essenzialità del principio all'interno delle Costituzioni delle democrazie di stampo occidentale) in particolare l'esperienza della Costituzione portoghese: questa prevede la perdita del mandato per i parlamentari che si iscrivono a un partito diverso da quello con cui si sono presentati alla competizione elettorale. Secondo tale lettura, tale istituto sarebbe compatibile con il principio del libero mandato in una democrazia costituzionale di stampo occidentale come quella portoghese o quella italiana, qualificando l'istituto portoghese come un meccanismo di razionalizzazione della forma di governo, al punto da auspicarne la circolazione in altri ordinamenti⁷⁴. Altri, sulla scia di alcune esperienze nel panorama comparato (*in primis*, ancora una volta, quella portoghese), paiono aperti a tali soluzioni, purché

⁷⁰ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union* COM(2022) 407 final 20.

⁷¹ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, *op. cit.*, p. 268. Tale ricostruzione, precisa Zanon, non deve tuttavia essere presa nelle sue estreme conseguenze. Va dunque esclusa ogni «presunzione assoluta di legittimità dell'attività rappresentativa parlamentare», con la conseguenza, ad esempio, che non può escludersi la rilevanza penale della condotta degli eletti. Cfr. *Ivi*, p. 292 ss.

⁷² Così C. MARTINELLI, *Articolo 67*, *op. cit.*, p. 75.

⁷³ Cfr. Corte cost., sent. n. 14/1964, punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴ Cfr. R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo*, *op. cit.*, p. 140 ss. e p. 160.

accompagnate da congegni giuridici che limitino il ricorso ad esse solo a fattispecie tassative o che implicino un coinvolgimento degli elettori sul “destino” dell’eletto⁷⁵. Critica, invece, è la posizione di chi parla di «trasformazione dell’art. 67 cost.», derivante (ad esempio) da una legge elettorale che preveda un premio di maggioranza o la decadenza del mandato del parlamentare che nel corso della legislatura abbandoni la coalizione all’interno della quale è stato eletto⁷⁶.

Ebbene, è proprio quest’ultima l’ipotesi che verrebbe introdotta dalla revisione costituzionale, con la rilevante differenza che qui le conseguenze giuridiche riguarderebbero l’intera assemblea legislativa. Ove cioè gli eletti non accordassero la fiducia iniziale o revocassero la fiducia al Presidente del Consiglio dei ministri, la conseguenza giuridica sarebbe lo scioglimento delle Camere stesse. Questo è vero sia nello scioglimento immediato sia nello scioglimento per esaurimento delle alternative possibili derivate da dimissioni (ed indirettamente nel caso dello scioglimento chiesto e disposto, poiché, se anche lo scioglimento è frutto immediato di una proposta del Presidente del Consiglio, le dimissioni potrebbero in quel caso essere state indotte dalla maggioranza stessa).

Il nesso con il principio del libero mandato appare chiaro. È come se, alla luce della revisione costituzionale, i parlamentari (quantomeno quelli di maggioranza) fossero eletti sulla base di un mandato a non abbandonare la coalizione che li ha eletti. Con la conseguenza giuridica, *disposta dalla stessa Costituzione*, che, ove lo facessero, le Camere stesse verrebbero sciolte.

Non mancano nel panorama comparato né nelle esperienze degli enti locali e regionali italiani, casi di abbreviazione *ipso iure* della durata della legislatura in caso di crisi del rapporto fiduciario⁷⁷. Si tratta però di esperienze, appunto, locali, regionali o al più di Stati federati all’interno di Federazioni; mentre non risultano esperienze di parlamenti *nazionali*⁷⁸ per i quali sia prevista una siffatta previsione, perché ciò apparirebbe in contrasto con la rappresentanza nazionale che costituisce l’altra faccia della medaglia del principio del libero mandato.

Se si condividono gli assunti da cui si è qui partiti (cioè, la riconducibilità del principio del libero mandato ai principi supremi della nostra Costituzione, quantomeno per quanto attiene alla «libertà del parlamentare da istruzioni e comandi dotati di efficacia» ed alla «irrevocabilità prima della scadenza del mandato»), non sembrano esserci dubbi sul contrasto del meccanismo del c.d. *simul simul*, previsto nella revisione costituzionale, con i principi supremi.

⁷⁵ Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, op. cit., p. 140 ss.

⁷⁶ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, op. cit., p. 342.

⁷⁷ Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, op. cit., p. 178.

⁷⁸ Invero, viene citata l’esperienza della c.d. Quarta Repubblica francese, dove si prevedeva la possibilità di scioglimento dell’Assemblea nazionale qualora, trascorsi i primi diciotto mesi della legislatura, si fossero verificati due crisi di governo nel giro di diciotto mesi. Ritiene tuttavia che tale disposizione non mirava ad evitare le crisi di governo ma solo il loro frequente ripetersi, S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, op. cit., p. 182.

5.2. Il principio del concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.)

Il secondo profilo di contrasto della revisione costituzionale con i principi supremi riguarda il principio del *concorso* dei *cittadini*, liberamente associati in partiti politici, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale, ai sensi dell'art. 49 Cost.

Come è stato scritto, l'art. 49 Cost. ha dato rilevanza (peraltro: per la prima volta in un testo costituzionale europeo) ai partiti politici come «elemento costituzionale necessario» che contribuisce a «qualificare il regime della Repubblica italiana»⁷⁹, «in armonia con il principio democratico, inteso nel suo nucleo fondamentale»⁸⁰. Esso inverte le «modalità di esercizio del potere sovrano», di cui all'art. 1 Cost., integrando con il sistema dei partiti politici il «tradizionale principio rappresentativo, fondato sull'elezione diretta degli organi legislativi»⁸¹. Tuttavia, ai fini di quanto si andrà a dire con riguardo alla revisione costituzionale in commento, è indispensabile precisare che ai sensi dell'art. 49 Cost. sono i *cittadini* (e non i partiti), liberamente associati in partiti, il soggetto che concorre a determinare la politica nazionale⁸². In quest'ottica, è stato scritto, i partiti sono «meri strumenti di partecipazione dei cittadini»⁸³.

Ebbene, per comprendere perché la revisione costituzionale in commento contrasti con il principio del *concorso* dei *cittadini* alla determinazione della politica nazionale, occorre in primo luogo ricordare il significato di quest'ultimo concetto (da tenere distinto da quello di «indirizzo politico»). Come magistralmente ricostruito da Enzo Cheli, la politica nazionale esprime, in termini più generali e comprensivi rispetto all'indirizzo politico, «una condizione sostanziale dell'ordinamento, cioè la sintesi dei comportamenti tenuti dalle diverse forze politiche operanti nell'ambito della comunità». In altri termini, essa rappresenta «la base di formazione della funzione d'indirizzo, il crogiuolo dei *possibili* indirizzi politici statuali»: in essa si manifesta «il momento preliminare, comunitario, pregiudiziale della funzione d'indirizzo» politico⁸⁴, di cui sono invece poi titolari «gli organi costituzionali direttamente collegati alle forze di maggioranza»⁸⁵. Possibili indirizzi politici che andranno poi selezionati in Parlamento: come scrive ancora una volta Cheli, attraverso l'attività elettorale «il corpo elettorale pone le premesse generali

⁷⁹ Cfr. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (dir.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Barbera, Firenze, 1950, p. 197 ss.

⁸⁰ Così P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 82.

⁸¹ Cfr. S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 15.

⁸² Cfr. T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, p. 14.

⁸³ Cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Vita e pensiero, Firenze, 1969, p. 133.

⁸⁴ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 176.

⁸⁵ *Ivi*, p. 93.

per lo svolgimento di tutta l'attività di indirizzo politico tra un'elezione e l'altra, che, nelle sue ulteriori determinazioni, è conferita alla volontà del raccordo organico Parlamento-Governo»⁸⁶.

Se è chiara questa prospettiva, diventa allora cruciale sottolineare l'importanza del *concorso* alla determinazione della politica nazionale menzionato nell'art. 49 Cost. La Costituzione fa riferimento alla «fondamentale opzione di valore dei costituenti per un regime pluralista nel quale i diversi orientamenti politico ideologici possano liberamente confrontarsi e competere *per acquisire*, nelle forme previste dalla Cost., *una sempre più ampia influenza nella direzione della cosa pubblica*» (corsivo aggiunto)⁸⁷. Prospettiva, questa, che implica ovviamente eguali opportunità di partecipazione nella formazione degli organi rappresentativi⁸⁸.

Con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri accompagnata dal c.d. *simul simul*, la distinzione tra politica nazionale ed indirizzo politico sfumerebbe assai: il momento elettorale consisterebbe non nel *concorso* alla determinazione della *politica nazionale* ma (attraverso l'elezione diretta di un Presidente del Consiglio) nella *determinazione* di un *indirizzo politico*, dal quale peraltro le Camere non potrebbero distaccarsi, pena il loro scioglimento⁸⁹.

La revisione costituzionale depaupererebbe un circuito della rappresentanza politica così congegnato perché priverebbe i cittadini della possibilità, attraverso i partiti politici, di predisporre, per dirla alla Cheli, la base di formazione della funzione d'indirizzo, il crogiuolo dei *possibili* indirizzi politici statuali o le premesse generali per lo svolgimento di tutta l'attività di indirizzo politico conferita, nelle sue ulteriori determinazioni, alla volontà del raccordo organico Parlamento-Governo.

È significativo in tale ottica che nella *Relazione* del *Ddl Meloni* si faccia riferimento all'esigenza di «consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella *determinazione dell'indirizzo politico della Nazione*» (corsivo aggiunto). Al di là della confusione tra i concetti di «politica

⁸⁶ *Ivi*, p. 139 s. Analogamente cfr. G. PASQUINO, *Art. 89*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1992, p. 18, secondo il quale la concorrenza si verifica sul piano della ricomposizione delle alternative elettorali «in governi di coalizione in un programma che sussuma le esigenze considerate più importanti e/o maggiormente condivise». Come notò Crisafulli, tuttavia, l'art. 49 Cost. si riferisce ad un concorso «permanente» dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, che non si esaurisce di volta in volta all'atto elettivo. Cfr. V. CRISAFULLI, *Garantismo e programmaticità dell'art. 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1968, p. 19.

⁸⁷ Come è stato notato, la determinazione della politica nazionale ad opera di un solo partito implicherebbe invece «la degenerazione del sistema pluralistico portando all'identificazione della “politica nazionale” nell'indirizzo politico di un unico partito». Cfr. V. SICA, *Il «concorso» dei partiti politici*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1958, p. 293.

⁸⁸ Così G. RIZZONI, *Art. 49*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, tomo I, *op. cit.*, p. 988.

⁸⁹ Considerazioni analoghe le si ritrovano nell'audizione della Professoressa Pezzini, la quale parla di «semplificazione eccessiva ed artificiale del processo decisionale politico» che «avalla una sorta di presunzione che l'indirizzo politico sia unitariamente configurabile in una visione statica, dall'inizio alla fine della legislatura, e appartenga in esclusiva al governo». Cfr. B. PEZZINI, *Senato della Repubblica Commissione Affari costituzionali. Audizioni dal 935-830 (modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio). 6 dicembre 2023*, 6, reperibile sul sito del Senato alla sezione *Documenti acquisiti* della scheda relativa all'A.S. 935.

nazionale» e «indirizzo politico», sembra chiaro che negli intenti della revisione costituzionale ci sia quello di superare l'elemento del *concorso* dei cittadini alla determinazione di una *politica nazionale* intesa come base per la determinazione parlamentare dell'indirizzo politico; per approdarsi ad una dimensione in cui il corpo elettorale *determina* direttamente l'*indirizzo politico*.

Certo, rimarrebbe in capo alle Camere la possibilità di assestare leggermente il tiro, quanto alla determinazione dell'indirizzo politico: ad esempio nel momento del conferimento della fiducia con atto motivato; o comunque, più in generale, attraverso l'approvazione di atti di indirizzo al Governo. Resta l'impressione però che questo sia solo uno strumento minimo a disposizione di un Parlamento che, lo si ripete, sarebbe in grado di incidere significativamente sull'indirizzo politico solo in negativo (cioè: non approvandosi la fiducia iniziale o revocandosi la fiducia al Presidente del Consiglio eletto) ma non in positivo (cioè: attraverso la scelta di un nuovo Presidente del Consiglio, salvo questo non sia il “secondo” Presidente del Consiglio ed in ogni caso nei limiti che si sono detti) ed in ogni caso solo a prezzo del proprio scioglimento.

Anzi, chi realmente verrebbe a determinare l'indirizzo politico, sembrano essere i soli elettori *di maggioranza* (cioè, quelli che hanno scelto di votare per il candidato Presidente del Consiglio poi risultato effettivamente eletto) perché, appunto, ogni alternativa parlamentare all'indirizzo politico emerso dalle urne, risulta praticamente preclusa⁹⁰. Parafrasando Orwell, nella determinazione dell'indirizzo politico, alcuni cittadini sarebbero in definitiva più eguali di altri.

5.3. La forma repubblicana (art. 139 Cost.)

Un terzo profilo di contrasto della revisione costituzionale con i principi supremi riguarda l'«insieme dei principi costituzionali, da cui emergono la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano». Si è appena usata qui la formula utilizzata nella celebre sentenza resa nel 2013 dalla Corte costituzionale nell'ambito del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avente ad oggetto le intercettazioni a carico del Presidente della Repubblica⁹¹.

Si tratta di principi costituzionali da cui emerge un organo, scrive la Corte, «collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche» e che «dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio». Competenze che «non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri

⁹⁰ Tale elemento risultava espresso in modo ancor più rigido nell'originario *Ddl Meloni* dove l'art. 94 Cost. veniva modificato nel senso che il “secondo” Presidente del Consiglio doveva «attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia».

⁹¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2013, punto 8.1 del *Considerato in diritto*.

poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito». I poteri del Presidente della Repubblica consentono dunque a quest'ultimo di «indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali». Tra questi, precisa la Corte, c'è il potere di sciogliere le Camere, «per consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un Governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento»; nonché la nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, dei Ministri, «per consentire l'operatività del vertice del potere esecutivo»⁹².

In quella sentenza, la Corte costituzionale non definì come «supremi» i principi costituzionali da cui emerge la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica. Tuttavia, l'impianto della forma di governo parlamentare accolto nella Costituzione italiana, come scrive Mortati, si caratterizza proprio per il ruolo del Presidente della Repubblica quale titolare di un potere «neutro» «che si risolve principalmente nella facoltà di fare appello al popolo ogni qualvolta si verificano contrasti insolubili tra legislativo ed esecutivo»⁹³. Insomma, quei caratteri, che la Corte costituzionale ha riconosciuto al Presidente della Repubblica nella sentenza del 2013, paiono caratterizzare in modo così stringente la scelta compiuta dal Costituente in favore della forma di governo parlamentare, da risultare difficile affermare che tali principi possano essere incisi nel loro nucleo essenziale, attraverso una legge di revisione costituzionale.

Gli assetti della forma di governo parlamentare⁹⁴ sono, di per sé, revisionabili, è vero; ma non possono esserlo alcuni «tratti distintivi del Parlamento e del parlamentarismo»⁹⁵. Se si guarda alle esperienze storiche, è altresì vero che lo scioglimento delle Camere è un carattere «naturale» ma «non essenziale» del parlamentarismo (come lo è invece il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo)⁹⁶; ma non può dimenticarsi, come sottolineato da Leopoldo Elia, che esistono «limiti di compatibilità e di coerenza (limitazione e bilanciamento dei poteri) che non si possono superare senza uscire dalla forma di governo parlamentare e dalla forma di stato democratica», quest'ultima come limite espresso alla revisione

⁹² *Ivi*, punto 8.2 del *Considerato in diritto*.

⁹³ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, p. 90.

⁹⁴ Su cui cfr. P. MAGARO², *Suggerimenti comparate (e anomalie) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in corso di pubblicazione in E. ALBANESI, E. CECCHERINI (a cura di), *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, *op. cit.*

⁹⁵ Così A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in U. ADAMO, R. CARIDA², A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta'anni di rigidità costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 209.

⁹⁶ Cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 642.

costituzionale, interpretandosi in senso “forte” l’espressione «forma repubblicana» che si menziona espressamente nell’art. 139 Cost.⁹⁷.

Ebbene, è proprio il sostanziale svuotamento dei poteri del Presidente della Repubblica introdotto dalla revisione costituzionale⁹⁸, con la «sostanziale abolizione del suo potere di scelta e di nomina del Presidente del Consiglio» e con la «trasformazione del suo potere di scioglimento delle Camere da atto discrezionale in atto vincolato»⁹⁹ (salvo quelle fattispecie residuali di scioglimento discrezionale di cui si è detto¹⁰⁰), a incidere su quegli equilibri della forma di governo parlamentare italiana. Equilibri che però finiscono oggi per caratterizzare la stessa forma di Stato repubblicana (cioè: democratica) di cui all’art. 139 Cost.¹⁰¹. Sono infatti (tra gli altri istituti previsti nella nostra Costituzione) proprio quei poteri presidenziali, sopra menzionati, a contribuire a salvaguardare, nel nostro sistema costituzionale dei poteri, «ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio», come notato dalla Corte costituzionale, come si è ricordato sopra.

Peraltro, in un’erronea percezione del sistema degli equilibri (confusi per “meri” poteri) sotteso all’impianto della nostra Costituzione, la revisione costituzionale elimina, per alcuni atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, un istituto attraverso il quale è il Presidente del Consiglio a svolgere (se non una proposta) una funzione di controllo formale di legittimità costituzionale. È il caso della controfirma ministeriale che nell’art. 89, primo comma, Cost. (come da revisione costituzionale) viene eliminata per 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 ed il rinvio delle leggi. Come si legge dal resoconto del dibattito in 1^a Commissione Affari costituzionali del Senato, la *ratio* di tale disposizione della revisione costituzionale è quella di «codificare in Costituzione, fornendo loro una veste formale, gli atti formalmente e sostanzialmente imputabili alla volontà del

⁹⁷ Cfr. L. ELIA, *Una forma di governo unica al mondo*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata*, Passigli editori, Firenze, 2004, p. 365. In modo ancor più dettagliato, cfr. M. FIORAVANTI, *Sulla riforma costituzionale*, *ivi*, p. 388 ss.

⁹⁸ Su cui cfr. D. GRANARA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica*, in corso di pubblicazione in E. ALBANESI, E. CECCHERINI (a cura di), *L’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, *op. cit.* Un siffatto svuotamento di poteri non sarebbe derivato invece, a parere di chi scrive, dalla revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi. Sul punto sia consentito il rinvio a E. ALBANESI, *Il Presidente della Repubblica: meno “protagonista” ma pur sempre garante*, in *Referendum costituzionale: uno sguardo d’insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, *op. cit.*, pp. 53-74.

⁹⁹ Cfr. ASTRID, *Costituzione: quale riforma?*, *op. cit.*, p. 51.

¹⁰⁰ Cfr. *supra* paragrafo 2.

¹⁰¹ Cfr. ASTRID, *Costituzione: quale riforma?*, *op. cit.*, p. 50 ss. Ad analoga conclusione giunge Enzo Cheli, il quale ragiona però specificamente con riguardo al Parlamento. «L’inversione del rapporto tra Parlamento e Governo intacca [nella revisione costituzionale] le stesse basi di quella “democrazia rappresentativa” che viene definita nell’art. 1 della nostra carta costituzionale e di conseguenza va a incidere in quella “forma repubblicana” che la stessa costituzione, nell’art. 139, sottrae a revisione costituzionale». Cfr. E. CHELI, *Audizione del Professor Enzo Cheli, Vice Presidente emerito della Corte costituzionale, sui disegni di legge nn. 935 e 830 (modifiche costituzionali per l’introduzione diretta del presidente del Consiglio dei Ministri)*, 4, reperibile sul sito del Senato alla sezione *Documenti acquisiti* della scheda relativa all’A.S. 935.



Presidente della Repubblica», eliminando appunto la controfirma ministeriale¹⁰². Nell'apportare una siffatta modifica, sembra non essersi compreso che negli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali la controfirma ministeriale (sebbene non attesti la provenienza ministeriale della proposta) svolge comunque due importantissime funzioni: la prima, quella di imputate in capo al Presidente del Consiglio la responsabilità politica dell'atto nei confronti delle Camere (che altrimenti, si radicherebbe in capo al Presidente della Repubblica, connotandosi però in questo modo di una coloritura strettamente politica tali atti); la seconda, quella di un controllo formale di legittimità costituzionale svolto dal Presidente del Consiglio su tali atti del Presidente della Repubblica¹⁰³.

Insomma, senza tale controfirma, nulla impedirebbe al Presidente della Repubblica, ad esempio, di agire come l'Imperatore romano Caligola e nominare il proprio cavallo (se non senatore, visto che l'istituto dei senatori a vita di nomina presidenziale è soppresso dalla revisione costituzionale) giudice della Corte costituzionale...

5.4. Il principio dell'adeguamento dei principi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5 Cost.)

Un quarto profilo di contrasto della revisione costituzionale con i principi supremi riguarda la previsione (nell'art. 92 Cost.) di un premio di maggioranza su base *nazionale* per l'elezione del Senato, nonostante quest'ultimo debba essere eletto, ai sensi dell'art. 57 Cost., «su base regionale».

Si comprende ovviamente la *ratio* della previsione del premio di maggioranza nazionale al Senato (come da revisione costituzionale): la previsione di una pluralità di premi di maggioranza, ciascuno per ogni singola Regione, può infatti favorire il conseguimento di due maggioranze distinte tra Camera e Senato (come avvenuto, ad esempio, nel 2013 e, in parte, nel 2006). Si comprende dunque ancor di più, in un contesto di elezione diretta di un Presidente del Consiglio che continua a dover ricevere la fiducia delle due Camere, il motivo per cui nella revisione costituzionale si vada ad introdurre un premio di maggioranza nazionale per il Senato.

Occorre ricordare che nel 2005, ai tempi dell'approvazione della legge ordinaria contenente il sistema elettorale c.d. *Porcellum*, il Presidente della Repubblica (attraverso canali di *moral suasion*) segnalò alle

¹⁰² Si tratta dell'emendamento 2.0.1 (testo 3) d'iniziativa del sen. Pera. Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1^a Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 189*, 14 marzo 2024.

¹⁰³ Cfr. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, op. cit., p. 447 i quali parlano di «una funzione attiva e principale ed una funzione accessoria e di controllo, che sono svolte rispettivamente dal Governo e dal presidente negli atti presidenziali-governativi, e inversamente dal Presidente e dal Governo negli atti tipicamente presidenziali». *Contra*, A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, op. cit., p. 711 ss. Non a caso, quest'ultimo Autore si è espresso a favore dell'emendamento del sen. Pera. Cfr. A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero sia quando si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)*, in *Consulta online*, 2024, I, p. p. 446 ss.

Camere come l'introduzione di un premio di maggioranza su base nazionale per il Senato si sarebbe posto in contrasto con l'art. 57 Cost., tanto da condurre le Camere a modificare la legge ed introdurre, appunto, un premio di maggioranza su base regionale per il Senato.

Nel caso della revisione costituzionale in commento, il contrasto non è però ovviamente con l'art. 57 Cost. in quanto tale, quanto con tale articolo letto alla luce dell'art. 5 Cost. (quest'ultimo contenente un indiscusso principio fondamentale della nostra Costituzione), ai sensi del quale la Repubblica, una e indivisibile, adegua i principi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia. Sull'art. 5 Cost. quale principio supremo non paiono peraltro esserci dubbi. Non solo per la sua collocazione tra i «principi fondamentali» di cui agli articoli 1-9 Cost.; quanto per la sua stessa natura «pregiudiziale» rispetto alla configurazione del profilo della Repubblica italiana¹⁰⁴.

Va precisato che la revisione costituzionale si premura di emendare l'art. 57 Cost., specificandosi che il Senato è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero e «salvo il premio su base nazionale previsto dall'art. 92». Quello che, sembrerebbe, la revisione costituzionale prefigura, è dunque (al netto dei seggi assegnati nella circoscrizione Estero) un premio di maggioranza per il Senato assegnato su base nazionale, salva *poi* ripartizione dei seggi su base regionale all'interno di ciascuna coalizione. Se dal punto di vista della costruzione sintattica, la base nazionale è configurata come eccezione (con la formula: «salvo il premio di maggioranza nazionale»), dal punto di vista logico o comunque cronologico l'eccezione sembra essere a questo punto l'elezione a base regionale: questo diventerebbe infatti inevitabilmente un criterio da applicare *dopo* che è stato assegnato l'assai ben più rilevante premio di maggioranza su base nazionale, rendendo dunque ciò tale criterio solo sussidiario.

Peraltro, il fatto che la revisione costituzionale abbia introdotto espressamente l'eccezione all'art. 57 Cost., non sembra sufficiente a eludere il contrasto con il principio supremo che qui rileva, poiché questo, come si è detto, non sembra ricavabile dall'art. 57 Cost., in quanto tale, ma da quest'ultimo letto in connessione con l'art. 5 Cost.

Ragionandosi di principi supremi, sembra potersi affermare che la stessa legislazione *costituzionale* dovrebbe essere adeguata alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Come è stato notato, «l'intera riforma del Titolo V pare rivolta a dare più effettiva e ampia attuazione all'ultimo periodo dell'art. 5» e tutti gli istituti introdotti attraverso di essa «sono elementi indiscutibili della volontà della Repubblica di adeguarsi con strumenti nuovi alle esigenze di autonomia»¹⁰⁵. Ebbene, se così inteso, l'altra faccia della medaglia dell'art. 5 Cost. sembra essere quella di non poter consentire che in sede di revisione

¹⁰⁴ Così R. BIFULCO, *Art. 5*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, tomo I, *op. cit.*, p. 135.

¹⁰⁵ *Ivi*, p. 151.

costituzionale si incida radicalmente *in peius* sul livello di autonomia e di decentramento già riconosciuto dalla Costituzione.

Ebbene, introdurre un premio di maggioranza *nazionale* per il Senato sembra svuotare di significato l'unico elemento della Costituzione vigente che rende in qualche modo “regionale” il nostro Senato in un contesto di bicameralismo paritario: la necessaria sua elezione, cioè, su base regionale.

Come si è detto sopra, formalmente l'elezione su base regionale del Senato resta (*ex art. 57 Cost.*) ma è ovvio che tale previsione diverrebbe sostanzialmente residuale a fronte della previsione di un premio di maggioranza su base nazionale per il Senato.

6. Conclusioni critiche: una revisione costituzionale... (illegittimamente) costituente

Alla luce di quanto si è tentato di dimostrare in questa sede, è abbastanza agevole trarre alcune conclusioni.

La revisione costituzionale non sembra risolvere alcune delle cause delle tradizionali problematiche che affliggono la forma di governo italiana (la revisione non incide infatti sul bicameralismo paritario) o addirittura le aggrava (costituzionalizzandosi l'istituto del premio di maggioranza che costituisce una delle cause di coalizioni elettorali eterogenee) (cfr. *retro*, paragrafo 3).

Nei casi in cui la revisione sembra effettivamente in grado di contribuire a risolvere alcune di tali cause (quali l'assenza di strumenti in capo al Presidente del Consiglio per dirimere insanabili conflitti con i Ministri o il fenomeno del “transfughismo” parlamentare), non è automatico che gli effetti siano coerenti con quanto la revisione si propone (cfr. *retro*, paragrafo 4).

L'intervento volto a contrastare il fenomeno del “transfughismo” parlamentare è forse il profilo più rilevante ad un'analisi strettamente giuridica: l'assetto emergente dalla revisione costituzionale, ove gli esiti siano effettivamente coerenti con le sue premesse, paiono però confliggere con alcuni dei principi supremi della nostra Costituzione (cfr. *retro*, paragrafo 5).

Dalla lettura della *Relazione al Ddl Meloni*, la revisione costituzionale sembrerebbe ispirata al mero obiettivo funzionalista di correggere le “storture” della forma di governo: si parla espressamente di «criterio “minimale” di modifica della Costituzione vigente [...] in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare»; e si rimarca come la revisione consenta di «preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale»¹⁰⁶. Anzi, con riguardo al Presidente della Repubblica, nella revisione costituzionale si posticipa addirittura lo scrutinio (dal terzo al sesto) dopo il quale *ex art. 83*, terzo comma, Cost. il *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica si abbassa dai

¹⁰⁶ Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, A.S. 935, cit., p. 4.

due terzi dell'assemblea alla maggioranza assoluta, con l'intento di favorire la ricerca della più ampia maggioranza possibile¹⁰⁷.

Si è dimostrato ampiamente in questa sede come tutto ciò non corrisponda al vero. La revisione costituzionale confligge con alcuni dei principi supremi della Costituzione e, segnatamente, con la forma repubblicana, intesa come forma di Stato democratica, che nell'equilibrio dei poteri garantiti dal Presidente della Repubblica trova la sua concretizzazione. Il posticipo dell'abbassamento del *quorum* per l'elezione di quest'ultimo, se di per sé non disprezzabile, non rafforza tale ruolo del Presidente della Repubblica ma si limita a favorire le condizioni per una elezione di quest'ultimo a larga maggioranza.

In altre parole, sembra essersi di fronte ad una revisione costituzionale dall'approccio palinogenetico, per usare le parole di Onida, atta a produrre una sorta di "Big bang" costituzionale, idoneo a modificare radicalmente la forma di governo e la forma di Stato, nonché i valori a queste sottesi¹⁰⁸.

È dunque evidente come la revisione costituzionale in corso abbia la capacità di sovvertire alcuni dei principi supremi della nostra Costituzione e la stessa forma di governo parlamentare, declinata con riguardo a quei «limiti di compatibilità e di coerenza (limitazione e bilanciamento dei poteri) che non si possono superare senza uscire dalla forma di governo parlamentare e dalla forma di stato democratica», richiamati da Leopoldo Elia, come si è sopra detto.

In altre parole, se così intesa, la revisione costituzionale appare chiaramente porsi non come esercizio di un potere di revisione costituzionale ma come espressione di (illegittimo) potere costituente.

¹⁰⁷ Cfr. emendamento 02.1 d'iniziativa del sen. Enrico Borghi ed altri. Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, 1^a Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 183*, 6 marzo 2024.

¹⁰⁸ V. ONIDA, *La forma di governo*, in R. CARDINI, P. CARETTI (a cura di), *Riformare la Costituzione?*, Bulzoni, Roma, 1997, p. 27 ss. e P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2013, n. 2, p. 1 ss.