

**AUDIZIONE PRESSO LA PRIMA COMMISSIONE “AFFARI COSTITUZIONALI”**

**CAMERA DEI DEPUTATI – 17 GIUGNO 2025**

**Esame in sede referente dei progetti di legge costituzionale C. 1354 e C. 1921 in materia di modifiche della Parte II della Costituzione**

**PROF. GIULIO M. SALERNO**

**(Ordinario di diritto costituzione e pubblico presso l’Università di Macerata)**

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Sulle modifiche incidenti sul ruolo e sulle competenze del Capo dello Stato. – 3. Considerazioni conclusive.

**1. Premessa**

In questa relazione si intendono affrontare, con la necessaria sinteticità imposta dalle tempistiche dell’audizione, le principali questioni attinenti al possibile - o comunque al prevedibile - impatto della revisione costituzionale in corso di esame parlamentare sul ruolo spettante al Presidente della Repubblica in ordine ad alcuni passaggi cruciali della forma di governo, ossia il momento della costituzione del Governo, la risoluzione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato del Parlamento.

In particolare, si tratta di verificare se e in quale misura la proposta di revisione costituzionale in oggetto sia destinata ad incidere sul ruolo presidenziale così come quest’ultimo si è venuto caratterizzando nell’evoluzione – o, secondo alcuni, l’involuzione – della nostra forma di governo parlamentare. Ci si riferisce, più esattamente, a quell’evoluzione che si è determinata nell’interpretazione e nell’attuazione delle disposizioni costituzionali, giacché, come noto, sulla base della volontà formatasi in seno all’Assemblea costituente la nostra forma di governo è disciplinata da un quadro prescrittivo alquanto scarno e in larga parte rimesso alla successiva precisazione e concretizzazione in via di prassi. Questa è stata la scelta compiuta dai costituenti e presumibilmente inevitabile se si considerano le rilevanti condizioni di incertezza in cui essi si muovevano.

Verso quali direzioni si è spinta la predetta evoluzione attuativa e interpretativa del quadro costituzionale relativo al ruolo presidenziale nei passaggi cruciali della forma di governo, soprattutto negli ultimi decenni dell’esperienza repubblicana, è presto detto. Si è trattato di un’evoluzione che, come noto, ha spinto autorevoli studiosi a sostenere che, soprattutto in ragione di quanto verificatosi nella prassi repubblicana degli ultimi decenni, si possa parlare di una forma di governo parlamentare “a tutela presidenziale eventuale e variabile” o, secondo un’altra diffusa definizione, “a garanzia presidenziale”, ove cioè il perno cruciale è sempre più rappresentato proprio dal Presidente della Repubblica, a partire dal fatto che a questi ci si è rivolti primariamente come “motore di riserva” nelle fasi di particolare difficoltà o di instabilità politico-istituzionale, o nelle congiunture ove la Repubblica ha affrontato vere e proprie crisi di

sistema. Sia nella fase di costituzione degli esecutivi, sia nella risoluzione delle crisi di governo, sia nello scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari, la formulazione per così dire a maglie larghe dei poteri del Capo dello Stato – secondo uno schema che è stato ben definito come “molto aperto e molto elastico” (cfr. Paladin 1986, 236) - ha consentito che siano infine prevalse le ragioni di chi, soprattutto a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, ha colto nella figura del Presidente della Repubblica un ruolo “a fisarmonica” nello svolgimento di funzioni (quelle di Capo dello Stato e di rappresentante dell’unità nazionale) e di poteri che si sono effettivamente manifestati in concreto non solo con modalità di volta in volta assai diversificate, ma anche con contenuti dotati di consistente capacità e potenzialità di incidenza – per così dire “profonda” – sui momenti cruciali dello svolgimento della forma di governo parlamentare. Sino al punto da consentire - come è avvenuto senza particolare resistenza né da parte delle altre istituzioni, né da parte del sistema politico – atti e comportamenti che sono stati espressione di un interventismo presidenziale che si è sviluppato secondo connotati che, presumibilmente, non sarebbero stati ipotizzabili, e neppure forse ritenuti congrui e opportuni, per la gran parte degli stessi costituenti o da alcuni degli stessi Capi dello Stato che si sono succeduti nell’incarico.

Insomma, al di là dei giudizi, peraltro non uniformi, espressi dalla dottrina sui singoli atti e comportamenti adottati dai Capi dello Stato nelle tante vicende che li hanno visti partecipi e protagonisti, non vi è dubbio che la sfera di azione spettante al Presidente della Repubblica, nel progressivo accrescersi della “cassetta degli attrezzi” a sua disposizione, abbia acquisito nel corso del tempo sempre maggiore incisività e più ampia latitudine anche e proprio con riferimento ai passaggi cruciali della forma di governo parlamentare, ovvero quelli in cui si determina la nascita e la cessazione dei Governi, così come la fine anticipata della legislatura.

Pertanto, se la proposta di revisione costituzionale alla nostra attenzione si concentra a prima vista sulla tematica della verticalizzazione e della personalizzazione del potere esecutivo nella prospettiva del rafforzamento e della stabilizzazione dei Governi della Repubblica, non può negarsi che questa prospettiva riformatrice si intreccia inevitabilmente proprio con quella flessibilità del dettato costituzionale che ha consentito ai Presidenti della Repubblica di assumere una posizione vieppiù centrale nei predetti passaggi cruciali della nostra forma di governo, ossia nei momenti che attengono alla formazione degli esecutivi, alla risoluzione delle crisi di governo e alla risoluzione anticipata delle legislature. Insomma, se nella determinazione della volontà “ultima” rispetto a questi momenti per così dire esistenziali della forma di governo parlamentare, il ruolo presidenziale si è fatto vieppiù decisivo nella prassi evolutiva dell’ordinamento costituzionale, è inevitabile che la revisione costituzionale delle disposizioni costituzionali attinenti a tali aspetti non potrà non incidere sull’ampiezza e sul rilievo della sfera di competenze sinora acquisite a tal riguardo dal Capo dello Stato.

E infatti, di tutti i tre predetti snodi cruciali della svolgimento della forma di governo si occupa la proposta di revisione costituzionale qui in esame. Sicché, a nostro avviso, è evidente che rispetto a tutti questi tre snodi non potrà non risultarne modificato il ruolo costituzionalmente assegnato al Presidente della Repubblica, attualmente assegnato, lo si ripete, sulla base di

disposizioni costituzionali che hanno consentito letture e interpretazioni evolutive, e conseguentemente in virtù di una prassi caratterizzata da una notevole flessibilità e elasticità.

## **2. Sulle modifiche incidenti sul ruolo e sulle competenze del Capo dello Stato**

A ben vedere, sebbene il Capo dello Stato sia citato soltanto in modo del tutto secondario e meramente accessorio nel titolo del disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa qui in oggetto, ed esattamente là dove si fa riferimento all'abolizione dei senatori a vita nominati, per l'appunto, *“da parte del Presidente della Repubblica”*, non può dubitarsi che un invitato di pietra di questa proposta di revisione costituzionale sia proprio il Capo dello Stato. E ciò, come vedremo nell'analisi che sarà qui svolta in dettaglio, risulterà di piena evidenza, per quanto nella relazione dell'AS. 935 si sia espresso l'intento *“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”*.

In via generale, può rilevarsi che in alcuni casi la disciplina concernente il Capo dello Stato è coinvolta direttamente dal progetto di revisione in oggetto, e cioè mediante proposte di modifica che hanno come specifico oggetto le disposizioni presenti nel Titolo II della seconda parte della Costituzione che, per l'appunto, è dedicato e intitolato proprio al “Presidente della Repubblica”. In altri casi, invece, le modifiche proposte, seppure direttamente concernenti la disciplina del potere esecutivo - e quindi il titolo III dedicato e intitolato al “Governo” -, comportano esiti innovativi anche in ordine al ruolo e alle competenze spettanti al Presidente della Repubblica in quanto, per l'appunto, sono dettate regole che hanno per destinatario proprio il Capo dello Stato

Iniziando la presente analisi dagli aspetti innovativi direttamente concernenti la disciplina costituzionale del Presidente della Repubblica, il primo intervento modificativo concerne la già ricordata soppressione della disposizione sul potere presidenziale di nomina dei senatori a vita (art. 59, secondo comma, Cost.), mentre rimane ferma la disposizione che prevede che sia senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica (art. 59, primo comma, Cost.). In tal modo, quindi, non si elimina del tutto la categoria dei senatori a vita, ma si fa venir meno la “cinquina” di nomina presidenziale. Quest'ultima, peraltro, è stata già oggetto di intervento correttivo con la legge cost. n.1/2020, allorquando è precisato che il numero complessivo di senatori in carica di nomina presidenziali non può essere in alcun caso superiore a cinque. E ciò al fine di evitare quell'interpretazione estensiva – pure applicata da qualche Capo dello Stato (come ad esempio Pertini e Cossiga) – secondo cui a ciascun Presidente della Repubblica sarebbe spettato nominare cinque senatori a vita.

In ogni caso, senza voler qui ricordare sia le tante critiche che nel corso del tempo sono state rivolte alla presenza dell'istituto che si intende sopprimere, sia le numerose proposte di abolizione di quest'ultimo che si sono succedute nei progetti di revisione costituzionale avanzati dalla XIII legislatura in poi, appare evidente l'intento di ridurre al minimo – cioè alla sola presenza degli ex Presidenti della Repubblica – l'integrazione del principio della

rappresentanza democratica, e quindi della sovranità popolare, di cui sono espressione le Assemblee parlamentari. Nella già citata relazione all'originario disegno di legge costituzionale, più esattamente, ci si riferisce alle due seguenti motivazioni: la "prospettiva di stabilità delle maggioranze", e l' "intervenuta riduzione del numero dei senatori, che ha ulteriormente ridotto il margine delle maggioranze in quel ramo del Parlamento" (v. pag. 4, della relazione tecnica di accompagnamento all'AS n. 935). Insomma, proprio ricordando le difficoltà incontrate nelle ultime legislature in ordine al raggiungimento e al mantenimento della maggioranza al Senato, e quindi considerando in quest'ottica la riduzione complessiva dei componenti delle Camere e quindi anche del Senato ai sensi dell'appena citata legge cost. n. 1/2020, è evidente che la pur limitata presenza dei senatori a vita di nomina presidenziale potrebbe anche rappresentare un fattore dirimente ai fini del conseguimento della soglia di maggioranza.

Se poi si assume la prospettiva relativa all'incidenza della proposta di revisione costituzionale rispetto al ruolo del Presidente della Repubblica, si può ben comprendere la logica che muove questo intervento soppressivo: evitare che i senatori di nomina presidenziale – che, come noto, sono nominati in prassi mediante atti non solo formalmente, ma anche sostanzialmente imputabili al Capo dello Stato - possano condizionare il funzionamento del meccanismo che si intende introdurre con il novellato art. 94 Cost. ai fini del "rafforzamento della stabilità del Governo" (come si dice nel titolo nel disegno di legge costituzionale in esame), cioè il meccanismo che prevede l'attribuzione di 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*".

In definitiva, con la soppressione del potere presidenziale di nomina dei senatori a vita si intende recidere questo collegamento di ordine strutturale che, seppur assai contenuto dal punto di vista quantitativo, potrebbe risultare potenzialmente incidente sul funzionamento dell'organo rappresentativo, e quindi anche soltanto in astratto capace di interferenze con il processo di determinazione e di attuazione dell'indirizzo politico dello Stato. Interferenze che, come è evidente, si intende precludere sulla base dell'esclusivo rapporto che si propone di instaurare tra il corpo elettorale e gli organi eletti con il suffragio universale e diretto. Insomma, anche per il rilievo per così dire "simbolico" della provenienza di questa limitatissima porzione della Camera Alta, si intende rimuovere un istituto che evoca, seppure in modo assai indiretto, un connotato proprio della forma di governo duale o comunque una qualche possibilità di influenza del Presidente della Repubblica sul concreto svolgimento della nostra forma di governo parlamentare.

Un secondo intervento innovativo direttamente concernente la disciplina costituzionale del Presidente della Repubblica, riguarda la modifica della maggioranza richiesta per l'elezione del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 83, terzo comma, secondo periodo, Cost.

Secondo la proposta recata dal disegno di legge di revisione costituzionale qui in esame, il *quorum* della maggioranza assoluta – sempre impegnativo, ma comunque meno stringente

rispetto a quello che è inizialmente imposto, cioè i due terzi dell'Assemblea elettiva – non si applicherà a partire dal quarto scrutinio, come attualmente previsto, ma dal settimo scrutinio. Tale modifica, a ben vedere, non appare tanto giustificata dall'intento di evitare che la maggioranza costituitasi con il premio previsto nel novellato art. 94 Cost. possa eleggersi in autonomia il Presidente, dato che se questo fosse stato davvero lo scopo si sarebbero dovuti modificare integralmente i *quorum* elettorali, ad esempio prevedendo in ogni caso soglie più elevate della maggioranza assicurata dal premio. Più realisticamente, è probabile che con la modifica proposta - e volta ad ampliare, anzi raddoppiare, il numero degli scrutini ove l'elezione di un Presidente della Repubblica avvenga con un'ampia condivisione tra gli elettori – si intendano estendere i tempi entro i quali permettere l'approfondimento dell'interlocuzione tra le forze politiche ai fini del positivo raggiungimento di un'intesa su persone potenzialmente destinatarie di un amplissimo gradimento. Insomma, in tal modo, si incrementa, in concreto, la possibilità del confronto tra gli schieramenti (e al loro interno) per individuare personalità politicamente non radicalmente divisive e che, proprio per questo motivo, siano capaci, ben al contrario, di raccogliere consensi trasversali.

Provando allora a cogliere il senso prospettico di questa proposta di modifica del testo costituzionale rispetto ai presumibili esiti sullo svolgimento della nostra forma di governo parlamentare, l'estensione dell'arco temporale dedicato alla prima fase del procedimento elettorale in cui si dovrà applicare la maggioranza rinforzata dei due terzi, potrebbe favorire – anche e soprattutto - l'emersione di candidati non direttamente riconducibili ad un indirizzo politico chiaramente identificabile con una determinata “parte” o fazione. Insomma, si avrebbe un maggior numero di scrutini per selezione candidati presuntivamente più “neutrali” rispetto ai passaggi decisivi connessi allo svolgimento della nostra forma di governo parlamentare. Così non soltanto accentuandosi la connotazione “super partes” del Capo dello Stato, ma anche favorendo la cosiddetta “sterilizzazione” della valenza politica del ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nei confronti del circuito fiduciario, e quindi neutralizzando preventivamente la collocazione del Presidente rispetto all'indirizzo politico determinatosi o che si determinerà a seguito delle elezioni.

Tuttavia, se pure questa fosse l'intenzione del legislatore costituzionale, nulla esclude che, pur modificandosi il numero di scrutini con la maggioranza dei due terzi, la prassi potrebbe continuare a svolgersi secondo quanto è avvenuto nella quasi totalità dei casi durante l'esperienza repubblicana: su tredici elezioni effettuate, soltanto in due casi (Cossiga e Ciampi) il Capo dello Stato è stato eletto con la maggioranza dei due terzi (e in entrambi i due predetti casi al primo scrutinio), mentre negli altri undici casi si è sempre atteso che scattasse il *quorum* della maggioranza assoluta. Tanto più che il raddoppio degli scrutini con la richiesta maggioranza dei due terzi condurrebbe, in fatto, a rimandare soltanto di un paio di giorni la possibilità di eleggere il Capo dello Stato con la sola maggioranza assoluta, e dunque senza particolari conseguenze neppure dal punto di vista della “comunicazione” pubblica. In altri termini, la contesa per l'elezione allo scranno più elevato della Repubblica potrebbe svolgersi secondo modalità non particolarmente dissimili da quelle già sperimentate. Insomma, anche soltanto ad un primo sguardo, non sembra che dalla modifica costituzionale in oggetto siano

desumibili esiti davvero radicalmente incidenti sul processo di identificazione dei candidati – e, dunque, della corrispondente “personalità politica” – alla carica di Capo dello Stato.

Due ulteriori proposte di modifica concernono espressamente le disposizioni costituzionali che attualmente disciplinano il potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari ai sensi dell’art. 88 Cost. In primo luogo, si propone di sopprimere la possibilità di sciogliere anticipatamente una sola Camera. Tale proposta di revisione costituzionale, secondo quanto indicato nella relazione all’originario AS. 935, risulta giustificata in quanto si tratta di una *“possibilità che da decenni ha perso la sua ratio originaria (connessa alla previsione costituzionale, abrogata nel 1963, che stabiliva una diversa durata delle Camere) ed è ormai caduta in desuetudine”*. In secondo luogo, circa il divieto di scioglimento anticipato nel cosiddetto semestre bianco, si sostituisce la deroga introdotta nel 1991 – e relativa alla sovrapposizione del semestre bianco con gli ultimi sei mesi della legislatura – con una nuova deroga concernente all’eventualità *“che lo scioglimento costituisca atto dovuto”*.

Per quanto concerne la prima delle due proposte di modifiche appena sintetizzate, essa è chiaramente rivolta a precludere al Capo dello Stato la possibilità di incidere sul funzionamento dei meccanismi introdotti con le modifiche che si propone di introdurre nel novellato 94 Cost. in ordine all’esercizio del potere di scioglimento anticipato e che tra poco prenderemo in considerazione. Insomma, si tratta di una proposta di modifica che ha carattere per lo più accessorio e integrativo rispetto alla proposta del nuovo art. 94 Cost. e la cui analisi, quindi, è opportuno svolgere congiuntamente.

Circa, invece, la seconda proposta modifica incidente sull’art. 88 Cost., essa appare invece assumere un rilievo innovativo del tutto autonomo e che richiede pertanto un’immediata considerazione. Infatti, si introduce espressamente per la prima volta nella Costituzione il concetto di atto presidenziale “dovuto”, e per di più ciò avviene proprio con riferimento alla competenza presidenziale relativa allo scioglimento delle Camere. In particolare, i casi di scioglimento anticipato “dovuto” non possono che essere ricavati dalla disciplina indicata nel novellato art. 94 Cost. in ordine alle vicende del rapporto fiduciario, ed esattamente nelle tre seguenti evenienze: qualora il Governo “presieduto dal Presidente eletto” non ottenga per due volte consecutive la fiducia parlamentare; quando la fiducia al medesimo “Presidente eletto” sia revocata con mozione motivata; e infine quando, a seguito di dimissioni non provocate da sfiducia mediante mozione motivata, il “Presidente eletto” chieda al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere. In tutti questi tre casi, l’art. 94, come novellato in base alla revisione costituzionale qui in esame, lo scioglimento anticipato è imposto. Soprattutto, in tal modo viene inserito nella forma di governo un elemento fondamentale per l’affermazione piena della centralità del Presidente del Consiglio “eletto”, e cioè il potere sostanziale di decidere lo scioglimento anticipato delle Camere. E, in vero, tale potere risulta esteso anche all’eventuale successore del “Presidente eletto”, in quanto, come si vedrà meglio tra poco, in seguito alle dimissioni del cosiddetto “Presidente successore” il Capo dello Stato non dispone della

possibilità di attribuire un ulteriore incarico, e quindi sarà parimenti tenuto allo scioglimento anticipato delle Camere.

Inoltre, occorre rilevare che, nella proposta di revisione costituzionale in oggetto, la previsione dello scioglimento come atto “dovuto” viene inserita all’interno dell’art. 88 Cost. ove, in via generale, si assegna – e continuerà quindi ad assegnarsi anche dopo la revisione costituzionale - al Capo dello Stato la facoltà e non l’obbligo di disporre lo scioglimento anticipato delle Camere. Ciò dovrebbe implicare che, al di là delle ipotesi tassativamente e espressamente indicate come presupposti di scioglimento “dovuto” ai sensi del novellato art. 94 Cost., resterebbe sempre spazio per l’esercizio del potere presidenziale di scioglimento anticipato per così dire “facoltativo”.

Ma, al contempo, deve considerarsi quanto lo stesso novellato art. 94 Cost. dispone circa le conseguenze derivanti dalle dimissioni del Presidente eletto senza che questi abbia chiesto lo scioglimento anticipato: in tal caso, “per una volta soltanto nel corso della legislatura” il Capo dello Stato “conferisce” – e dunque è tenuto a conferire - l’incarico o allo stesso Presidente dimissionario o “a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente eletto”. E il medesimo principio, e dunque il medesimo vincolo, vale anche nel caso di “decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio “eletto”.

Tutto ciò significa che anche in caso di esito negativo di tale ulteriore incarico, ovvero in caso di positiva formazione di un nuovo Governo e di successive dimissioni di quest’ultimo, il Capo dello Stato non avrebbe la possibilità di conferire un altro incarico, e non vi sarebbe altra opzione se non quella di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere, per di più senza possibilità di nominare un governo “elettorale”, come invece più volte è avvenuto nell’esperienza repubblicana. Insomma, si tratterebbe di un’ulteriore caso di scioglimento dovuto, stavolta desumibile e non espressamente indicato dal novellato art. 94 Cost.

Pertanto, in difformità o comunque ben al di là di quanto risulta dal dato testuale dell’art. 88 Cost. che rimane formalmente fermo là dove si dispone che “il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere”, sembra doversi concludere che lo scioglimento delle Camere dovrà essere adottato dal Capo dello Stato soltanto ed esclusivamente al determinarsi dei presupposti indicati o comunque desumibili dalle disposizioni poste nel novellato art. 94 Cost., e quindi all’interno di binari strettamente predeterminati dalla Costituzione e non più discrezionalmente individuabili. Per di più, come detto sopra, il Capo dello Stato non potrà neppure utilizzare lo strumento – peraltro sinora mai sperimentato – dello scioglimento anticipato di una Assemblea, ad esempio quando in una sola Assemblea di determinasse una spaccatura nella maggioranza originariamente determinata a seguito delle elezioni.

In definitiva, verrebbe meno l’intero e variegato complesso di argomentazioni che nel corso della prassi sviluppatasi nell’esperienza repubblicana hanno condotto i Presidenti della Repubblica a modulare in modo alquanto variabile l’esercizio del potere di scioglimento anticipato: dal cosiddetto “autoscioglimento” allo scioglimento imposto da Scalfaro in

assenza di crisi di governo, o, ancora, la ricerca di ogni possibile soluzione per evitare lo scioglimento anticipato, come ad esempio è avvenuto nel corso delle prime presidenze di Napolitano o di Mattarella. Ancora, verrebbe meno l'arma della "minaccia" dello scioglimento anticipato che non pochi Presidenti della Repubblica hanno ventilato o addirittura chiaramente esplicitato al fine di prevenire eventuali crisi di governo o avviare la costituzione degli esecutivi in contesti di grave conflittualità.

Insomma, la revisione costituzionale in esame, introducendo l'unidirezionalità del vincolo elettorale rispetto alla determinazione del Presidente del Consiglio, alla costituzione dell'esecutivo e alla permanenza della medesima e corrispondente maggioranza parlamentare, è destinata anche ad incidere in modo ragguardevole sulla configurazione flessibile che è stata assunta dal potere di scioglimento anticipato nella mutevole prassi interpretativa e applicativa del vigente – e, come noto, piuttosto scarno – dettato costituzionale. Soprattutto, prevedendosi presupposti del tutto rigidi e tassativi per circoscrivere lo scioglimento anticipato all'interno dell'innovativa categoria degli atti presidenziali "dovuti", lo scioglimento anticipato diventerebbe l'atto cui ricorrere obbligatoriamente allorquando venga a cessare il circuito fiduciario determinatosi a seguito del voto popolare. Risulterà così del tutto recessiva qualunque altra considerazione o esigenza – anche di ordine costituzionale - così come qualsiasi contingenza si possa ipotizzare (come, ad esempio, il repentino venir meno della *leadership* del "Presidente eletto" nell'ambito del suo partito o della corrispondente coalizione) o che comunque dovesse verificarsi nello svolgimento della forma di governo parlamentare (come, ad esempio, in presenza di situazioni che impongono, in via di fatto o per esigenze di *salus rei publicae*, le dimissioni del Presidente del Consiglio non "eletto").

In senso del tutto parallelo all'appena descritta impostazione che è riscontrabile in tema di scioglimento anticipato, si muove la proposta di revisione costituzionale anche in ordine ai poteri presidenziali connessi alla costituzione del Governo. Pure su questo versante, le competenze presidenziali sono riconfigurate secondo modalità assai rigide e predeterminate, e soprattutto, innovando al vigente dettato costituzionale, si disciplina e si circoscrive l'azione del Capo dello Stato nella fase preliminare rispetto alla nomina dell'esecutivo, cioè nella fase del conferimento dell'incarico alla formazione del Governo. In particolare, secondo quanto proposto nel disegno di legge di revisione costituzionale in corso esame, l'art. 92 Cost. come novellato precisa che il Capo dello Stato è tenuto a conferire l'incarico di formare il Governo al "Presidente eletto", mentre l'art. 94 Cost. disciplina il conferimento dell'incarico nelle ipotesi sopra ricordate (oltre al caso del necessario "rinnovo" dell'incarico al Presidente eletto che, in prima battuta, non abbia riscosso la fiducia delle Camere), lasciando peraltro una certa discrezionalità di scelta in ordine all'individuazione di "un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio".

Ancora, viene integrata l'attuale disposizione sulla nomina dei ministri, prevedendone anche la revoca su proposta del Presidente del Consiglio, così ancor più accentuando il ruolo di quest'ultimo nell'ambito del Governo della Repubblica. Ciò che appare ancor più originale, poi,

è la soppressione della vigente disposizione costituzionale (vedi art. 92, comma 2) ove si prevede che “Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio”. Tuttavia, alla mancanza di questa precisazione supplisce il novellato art. 89 Cost. ove, introducendo l’innovativa categoria degli atti presidenziali non soggetti a controfirma, si indica espressamente la “nomina del Presidente del Consiglio dei ministri”. Ma, come vedremo subito, l’inserzione di questo atto nell’elenco di quelli non controfirmati non appare dovuta alle stesse motivazioni che sembrano aver guidato, nel complesso, l’indicazione degli altri atti presi in considerazione.

L’appena richiamata inserzione degli atti presidenziali non controfirmati costituisce un ulteriore e rilevante intervento innovativo che concerne direttamente la disciplina del Capo dello Stato. In particolare, a questa categoria di atti presidenziali sono state riferite quelle competenze ove, anche in base a quanto risultante dalla prassi, risulta più spiccata l’autonoma volontà decisionale del Presidente della Repubblica rispetto all’autorità governativa, ossia la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi alle Camere e il rinvio delle leggi. E non a caso, in questa nuova categoria non rientra lo scioglimento anticipato delle Camere. Ma, come abbiamo appena visto, la nomina del Presidente del Consiglio non risponde affatto a tale logica, risultando, ben diversamente, un atto che giunge alla conclusione di un procedimento il cui atto iniziale – quello di conferimento dell’incarico – è strettamente e rigorosamente subordinato alle indicazioni poste nella Costituzione.

Per quanto concerne tutti gli altri atti presidenziali che resteranno controfirmati, è assai probabile che l’emersione degli atti non controfirmati modificherà la prassi concernente il regime degli atti controfirmati. Dovrebbe venir meno la cosiddetta “bipartizione” risultante dalle “tradizioni costituzionali”, si dovrebbe tornare ad un’impostazione unitaria, presumibilmente riconducibile alla tesi di Carlo Esposito, in cui il ruolo concretamente esercitato dal Presidente della Repubblica sarà collegato alla forza politico-istituzionale cui egli potrà di volta in volta attingere nei rapporti con l’esecutivo. E ciò, ovviamente, nella prospettiva della revisione costituzionale non potrà non essere condizionato dalla distinta fonte di legittimazione rappresentativa degli organi in giuoco.

### **3. Osservazioni conclusive**

Sulla base di quanto analizzato, può allora dirsi che un primo connotato per così dire latente e quindi sottostante all’intera proposta di revisione costituzionale, sia quello di produrre l’effetto di circoscrivere in modo deciso gli spazi di flessibilità e di modularità che si sono sinora manifestati nell’interpretazione e nell’attuazione delle disposizioni costituzionali che concernono il ruolo del Presidente della Repubblica nei passaggi decisivi della forma di governo parlamentare.

La prospettiva, quindi, è quella che, rovesciando l’assetto indicato dal costituente e tradotto nel vigente ordinamento costituzionale, si sostanzia nel complessivo irrigidimento dei

presupposti, delle condizioni e dei contenuti che determinano il ruolo presidenziale che nei predetti frangenti appare destinato ad essere vincolato a schemi operazionali compiutamente predeterminati o comunque desumibili dalle disposizioni costituzionali.

Ne emerge, in definitiva, una chiara preferenza verso la ricostruzione suggerita nella parte iniziale del secolo scorso da Boris Mirkine-Guetzévitch, nel senso della razionalizzazione del potere pubblico inserendo nei testi costituzionali quei congegni procedurali che, in virtù di una sorta di “ingegneria istituzionale”, consentano di produrre gli esiti preventivamente desiderati. In altri termini, la minuziosa definizione costituzionale della disciplina relativa alla ripartizione dei compiti tra gli organi direttivi dello Stato dovrebbe orientare con totale sicurezza lo svolgimento dei poteri costituiti e fondati sulla Costituzione, in modo da precluderne le possibili sovrapposizioni e da prevenirne gli eventuali conflitti, e quindi senza nulla lasciare alla mutevolezza del contesto o delle singole circostanze.

Ci si può chiedere, tuttavia, se questo approccio di per sé non soltanto “meccanicistico”, ma soprattutto anche molto rigido, seppure sia apprezzabile nello sforzo, sia destinato ad avere in ogni caso successo o comunque possa essere sempre adeguato e sufficiente rispetto ad ogni possibile evenienza. Da questo punto di vista, il modello proposto, proprio per la sua stringata essenzialità, potrebbe non essere capace di affrontare le numerose e talora imprevedibili variabili che si presentano nelle vite delle pubbliche istituzioni. Sicché, forse, potrebbe essere utile riflettere sulla presenza delle clausole “residuali” che appaiono sin troppo rigide e che potrebbero essere corrette per restituire una qualche – a nostro avviso indispensabile – flessibilità al quadro regolatorio. Del resto, se si ricorda che la Costituzione vivente non coincide mai con quella scritta, e che, soprattutto in tema di forma di governo, sono i tanti fattori che possono condizionare in fatto, i processi di concretizzazione della Costituzione e di ciascuna delle parti che la compongono, il rischio è quello di produrre un assetto talmente irrigidito che, al cospetto di eventi inaspettati, sarà inevitabile il ricorso a deroghe più o meno parziali che metteranno in discussione la stessa validità dell’impianto.

Un secondo elemento comune è quello che si collega alla concentrazione della funzione di indirizzo politico sull’asse governo-parlamento, e quindi alla marcata neutralizzazione del ruolo di Presidente della Repubblica, la cui funzione di “tutela eventuale e variabile” – così come sviluppatasi nell’evoluzione dell’ordinamento costituzionale – avrebbe uno spazio assai limitato per esplicitarsi. In pratica, al di là dell’eventuale intervento presidenziale in ordine all’individuazione dei singoli ministri, ciò potrebbe avvenire soltanto nella selezione dell’incaricato a seguito delle dimissioni del cosiddetto Presidente del Consiglio “eletto” senza che ne sia conseguito lo scioglimento anticipato, ovvero nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del medesimo Presidente “eletto”. In definitiva, negli snodi fondamentali della forma di governo parlamentare l’azione del Capo dello Stato sarebbe senz’altro vincolata e circoscritta dalle indicazioni predeterminate nella Costituzione. Il Presidente della Repubblica, dunque, vi prenderà certo parte, ma non potrà più “essere parte”, dato che non potrà più orientare – neppure in forme soltanto latenti o implicite – in modo decisivo le scelte fondamentali inerenti lo svolgimento della forma di governo, e neppure, come più volte è

accaduto in prassi, interagire come ammortizzatore delle tensioni politiche, né muoversi come riattivatore del sistema nei momenti di particolare crisi o di accesa conflittualità politica. In altri termini, dovrebbe distinguersi tra gli scenari che si intendono precludere – quelli cioè in cui il Presidente della Repubblica si potrebbe appropriare indebitamente (tanto più in ragione dell'irresponsabilità che lo protegge) della funzione di “arbitro del sistema politico-istituzionale”, dai casi in cui consentire al Capo dello Stato di operare per assicurare, in via residuale, continuità e stabilità nel funzionamento delle pubbliche istituzioni.

Certo, anche tenendo conto dell'espressa introduzione di importanti tipologie di atti presidenziali non controfirmati che possono incidere sullo svolgimento delle attività di indirizzo politico – dal rinvio delle leggi (che potrebbe estendersi, in via di prassi, anche al rinvio degli atti con forza di legge deliberati dal Consiglio dei ministri) ai messaggi alle Camere - rimarrebbe sempre fermo, sulla base della funzione di rappresentanza nazionale, il ruolo presidenziale di “contropotere di influenza” a tutela dei principi e dei valori costituzionali, se questi ultimi fossero violati o posti in pericolo dalla maggioranza. Ed è anche possibile che il ruolo presidenziale, proprio in nome della funzione di “rappresentante dell'unità nazionale” - possa o addirittura debba riespandersi, in concreto, al verificarsi di situazioni particolarmente critiche o delicate per la collettività nazionale. Molto, poi, dipenderà da come si ristrutturerà il sistema partitico, soprattutto in connessione al nuovo meccanismo elettorale, e da come le forze politiche intenderanno interagire con il Capo dello Stato.

Ci si può chiedere, infine, se, non soltanto con riguardo ai passaggi fondamentali della nostra forma di governo parlamentare ma, più in generale, nei processi di attuazione dell'indirizzo politico, le modifiche costituzionali qui in oggetto potrebbero determinare un effetto per così dire di sistema, facendo sì che il ruolo del Capo dello Stato venga mutare nella sua essenza. Più esattamente, dismettendo i panni di “grande consigliere, magistrato di persuasione e di influenza” - così come effettivamente verificatosi sulla scia di quanto già prefigurato nella Relazione al progetto di Costituzione dal Presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini -, e assumendo invece il carattere di “potere neutro”, per così dire, in senso stretto, quello cioè che era stato indicato all'inizio del diciannovesimo secolo, nel periodo in cui la Francia si avviava alla monarchia costituzionale, da Benjamin Constant e poi da Adolphe Thiers con la formula, all'apparenza un po' enigmatica, secondo cui “il re regna, ma non governa”.

In vero, questa sorta di ritorno al passato non sembra ipotizzabile dato che l'assetto prefigurato nel progetto di revisione costituzionale qui in esame appare ben diverso da quello offerto nelle costituzioni ottocentesche. In queste ultime i poteri essenziali sia nell'intermediazione tra le forze politiche, e cioè la nomina del Governo, sia nella riattivazione del funzionamento ordinario del sistema politico in caso di crisi, e cioè lo scioglimento anticipato del Parlamento, erano rimessi alla capacità del Capo dello Stato di rappresentarne l'unità, assegnandogli l'esercizio imparziale delle predette funzioni e prevedendo, proprio a garanzia della non arbitrarietà, il giudizio successivo del Parlamento mediante la concessione della fiducia al Governo nominato dal Capo dello Stato, e del corpo elettorale nel voto che eventualmente smentisca la decisione del Capo dello Stato sullo scioglimento anticipato.

Ben diversamente, nella proposta qui in esame questi due atti presidenziali - in cui attualmente si esprimono, a ben vedere, i principali poteri assegnati dai Costituenti al Capo dello Stato - saranno rigorosamente vincolati: da un lato, la nomina del Governo rispetto alla volontà direttamente espressa dal corpo elettorale; e, dall'altro lato, lo scioglimento anticipato rispetto alla sola rottura del patto fiduciario instauratosi sulla base di tale medesima volontà.

Deve dirsi, allora, che spetterà al Capo dello Stato un compito ben diverso dall'attuale, e cioè quello di essere custode ultimo della sovranità popolare periodicamente espressa mediante la contemporanea elezione del Presidente del Consiglio e della collegata maggioranza parlamentare? E come si potrà comporre questo compito con la permanente funzione di rappresentante dell'unità nazionale? Anche quest'ultima dovrà essere ridefinita in senso maggioritario?

In ogni caso, è ragionevole ritenere che dal progetto di revisione costituzionale in esame potranno scaturire mutamenti assai rilevanti e che incideranno sull'esercizio dei poteri presidenziali e sul ruolo complessivamente spettante al Capo dello Stato con esiti ben più consistenti di quanto è formalmente indicato nel titolo della proposta di revisione costituzionale qui in oggetto e nelle considerazioni formulate nella relazione che ha accompagnato l'originario disegno di legge da cui la predetta proposta ha avuto origine.