

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2024

Data: 2 gennaio 2024

### ***L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri\****

*di Massimo Cavino – Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli Studi del Piemonte orientale.*

**TITLE:** The introduction of the direct election of the Prime Minister. Parliamentary audition on the Constitutional Amendment Laws nn. 830 and 935

**ABSTRACT:** Il testo analizza e confronta i DDL 830 e 935 relativi alla introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale italiano. Esso sottolinea come il DDL 830 proponga di trasporre a livello nazionale le soluzioni sperimentate a livello locale regionale mentre il DDL 935 si caratterizzi per una ispirazione decisamente più "assembleare" compatibile con la struttura della Costituzione repubblicana, costruita sulla centralità del Parlamento.

The work analyses and compares the Constitutional Amendment Laws n. 830 and n. 935 relating to the introduction of the direct election of the Prime Minister in the Italian Constitutional order. The essay emphasizes, on one hand, how the DDL 830 proposes to introduce at the National level the solutions implemented in the Local and Regional governments and, on the other hand, focuses on the DDL 935, underlining its assembly-based vision, which can be considered compatible with the structure of the Republican Constitution, built on the centrality of Parliament.

---

\* Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 4 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica. Testo chiesto dalla Direzione.

**KEYWORDS:** Riforme costituzionali; forma di Governo; elezione diretta del Presidente del Consiglio; Costituzione italiana; Parlamento e Governo; Constitutional reforms; form of Government; Direct election of the Prime Minister; Italian Constitution; Parliament and Cabinet

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Considerazioni generali sulla forma di governo proposta. – 3. Sul collegamento formale tra i due circuiti di integrazione politica. – 4. La formazione dell'indirizzo politico del Governo. – 5. La cooperazione tra Governo e Parlamento nella formazione dell'indirizzo politico: fiducia iniziale, sfiducia individuale, funzionamento della clausola *simul simul*. – 6. Il ruolo del Presidente della Repubblica. – 7. L'abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione.

## **1. Premessa**

I due disegni di legge costituzionale 830 e 935 propongono l'evoluzione della forma di governo verso il modello classificato dalla dottrina come neoparlamentare<sup>1</sup> (definizione di gran lunga preferibile a quella di premierato che tende a sminuirne la natura parlamentare); il DDL 935 propone anche di intervenire sulla disciplina costituzionale dei Senatori a vita.

Con questa nota, dopo alcuni rapidi passaggi di carattere generale, mi soffermerò su punti specifici che credo possano fornire argomenti utili a riflettere sulla compatibilità delle proposte con la struttura del nostro impianto costituzionale, costruito sulla centralità del Parlamento.

## **2. Considerazioni generali sulla forma di governo proposta**

Muovendo dalla premessa che i modelli di forma di governo elaborati dalla dottrina hanno un valore essenzialmente descrittivo e non prescrittivo, possiamo collocare il tipo neoparlamentare nell'ambito dei regimi misti, compresi tra i due poli rappresentati dalla forma parlamentare “pura” –

---

<sup>1</sup> Con la presentazione del DDL 935 il Governo Meloni accantona l'ipotesi presidenzialista. I mesi precedenti la proposta hanno visto animarsi un acceso dibattito presso la dottrina costituzionalistica. Per una analisi delle diverse posizioni si vedano i saggi pubblicati in F. FABRIZZI, G. PITRUZZELLA, A.M. POGGI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI, (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023.

caratterizzata dalla sua natura monista, ovvero dall'esistenza di un solo circuito di legittimazione democratica per il parlamento che si riflette sul governo col rapporto di fiducia –, e dalla forma presidenziale – caratterizzata dalla sua natura dualista, ovvero dall'esistenza di due circuiti di legittimazione democratica per parlamento e governo che non richiede, pertanto, l'esistenza di un rapporto di fiducia.

La forma neoparlamentare è *strutturalmente dualista*, ma *funzionalmente monista*. Il Governo è investito del suo potere in forza di una distinta legittimazione ma può esercitarlo solo se sostenuto dalla fiducia del Parlamento. Occorre sotto questo profilo essere molto chiari: l'elezione diretta del *premier*, pur rappresentando un fondamentale momento di integrazione politica, non può essere intesa come la fonte di una rappresentanza alternativa a quella parlamentare<sup>2</sup>. L'elezione diretta legittima il *premier* all'esercizio della funzione di governo che rimane però sottoposta al controllo e alla prevalenza dell'organo titolare della funzione di rappresentanza politica, il Parlamento. In ciò risiede, d'altro canto, la *ratio* della clausola *aut simul stabunt aut simul cadent* che caratterizza il modello, quale garanzia della distinzione di contenuto dei due percorsi elettorali.

Come è noto la forma neoparlamentare è stata efficacemente sperimentata nel nostro Paese nella organizzazione delle dinamiche di governo locali e regionali<sup>3</sup>. È assai opportuno domandarsi se essa possa altrettanto efficacemente essere trasposta a livello nazionale, non sfuggendo a nessuno le differenze di natura strutturale e sostanziale. Per rispondere a questo interrogativo specifico, con riguardo ai DDL 830 e 935, è utile procedere ad una lettura congiunta rispetto ad alcuni aspetti particolarmente significativi, dalla quale emerge che il DDL 830 si orienta in modo molto netto ad una trasposizione nazionale del modello locale, secondo la nota formula del “sindaco d'Italia”; e che il DDL 935 mostra un compiuto sforzo di adattamento della forma neoparlamentare al complessivo impianto costituzionale, declinandola – come avremo modo di vedere – in senso assembleare.

---

<sup>2</sup> Il modello neoparlamentare si distingue in ciò dal semipresidenzialismo. Il dualismo dei regimi semipresidenziali istituisce due canali distinti di rappresentanza politica, quello del Presidente della Repubblica che deve garantire l'unità nazionale; e quello del Parlamento che deve garantire l'indirizzo politico della maggioranza. La legittimazione alla funzione di Governo è, in quel sistema, a geometria variabile, secondo il livello di omogeneità tra la maggioranza presidenziale e la maggioranza parlamentare.

<sup>3</sup> Cfr. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp.107 e ss.

### 3. Sul collegamento formale tra i due circuiti di integrazione politica

Abbiamo visto che sul piano definitorio gli elementi essenziali del regime neoparlamentare risiedono nella elezione di *premier* e Parlamento, legati da un rapporto di fiducia e nella clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*. Rispetto ad essi si pone però la questione della necessità, o meno, di un collegamento formale tra i due circuiti di legittimazione democratica; essa può essere risolta in senso positivo se consideriamo le finalità che il modello vuole perseguire, vale a dire la stabilità dell'esecutivo e il rafforzamento della sua capacità di decisione, alle quali tale collegamento è coerente. Del resto se prendiamo in considerazione l'esperienza israeliana, comunemente citata per sottolinearne gli esiti fallimentari<sup>4</sup>, possiamo notare che essi sono stati determinati proprio dall'assenza di un vincolo formale tra l'elezione del Premier e della *Knesset* che imponeva al primo di cercare la fiducia della seconda (in un contesto politico complicato dalla formula proporzionale per l'elezione parlamentare che aveva finito per incentivare il voto disgiunto)<sup>5</sup>.

Rispetto a questo essenziale elemento le due proposte sono nettamente distinte.

Il DDL 830 prevede una revisione dell'articolo 92 che introduca l'elezione contestuale del Presidente del Consiglio e delle Camere ma non formalizzi alcun tipo di collegamento tra i due processi di legittimazione. La lettura della relazione dei proponenti mostra che l'allineamento politico tra la *maggioranza parlamentare* e quella che potremmo definire *maggioranza premierale* è da Essi ritenuto necessario al funzionamento del modello ma garantito dalla contestualità delle elezioni<sup>6</sup>. Sotto questo profilo si può avanzare qualche perplessità, posto che l'assenza di vincoli formali potrebbe condurre alla formazione in Parlamento di maggioranze differenti disponibili a proseguire la legislatura. Resterebbe cioè aperta una possibile evoluzione verso dinamiche "parlamentari pure" con evidente contraddizione rispetto al modello proposto che, è bene ribadirlo, non riconosce nel Parlamento la fonte di legittimazione all'esercizio della funzione di governo.

<sup>4</sup> Tra i molti cfr. G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2003, pp.289 e s.; G. PASQUINO, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, *ivi*, pp.309 e ss.

<sup>5</sup> Sulle origini dell'esperienza israeliana cfr. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000, in particolare 583 e ss.; sulle cause del suo fallimento cfr. E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2002, pp. 239 e ss.

<sup>6</sup> Si legge: «L'articolo 2 prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri, contestualmente alle elezioni delle Camere. Quest'ultima previsione si rende necessaria per scongiurare che il Presidente del Consiglio si trovi a interfacciarsi con una maggioranza espressione di forze politiche estranee alla sua».

Il DDL 935 propone invece una revisione dell'articolo 92 che determinerebbe un collegamento formale tra la *maggioranza premierale* e la *maggioranza parlamentare*, stabilendo in ordine a quest'ultima che la legge elettorale, pur ispirata al principio di rappresentatività, garantisca il 55% dei seggi in ciascuna camera, in forza di un premio su base nazionale.

Questa soluzione merita particolare attenzione rispetto ad alcuni aspetti problematici: vale a dire in ordine alla opportunità di costituzionalizzare formule elettorali particolarmente stringenti; in relazione alla necessità di introdurre una soglia minima per l'attribuzione del premio; rispetto alle ricadute che l'attribuzione di un premio di maggioranza possa produrre sulla applicazione delle norme costituzionali sulla designazione degli organi di garanzia. Il primo punto è presto sciolto: la costituzionalizzazione di un collegamento tra *maggioranza parlamentare* e *maggioranza premierale* è essenziale al modello. Vi si può arrivare – e pare forse preferibile arrivarvi – con formule meno rigide<sup>7</sup>, ma esso rimane imprescindibile.

Il dibattito sul secondo aspetto è stato fortemente condizionato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare dalle sentenze n.1 del 2014 e n.35 del 2017, che avrebbero stabilito il principio generale per il quale l'attribuzione di un premio di maggioranza non può essere disgiunta dalla indicazione di una soglia minima di suffragi. Occorre però considerare che la Consulta ha formulato questo principio in relazione alla vigente disciplina della forma di governo parlamentare. Essa, soffermandosi sulla disciplina del secondo turno elettorale dei Comuni di maggiori dimensioni, ha precisato (sentenza n.35 del 2017, 9.2 del considerato in diritto): «È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale». Da ciò

---

<sup>7</sup> Quale quella proposta con il disegno di legge costituzionale approvato in via definitiva dal Senato il 16 novembre 2005 e respinto dal referendum del 25 e 26 giugno 2006. Esso prevedeva, all'articolo 30, una riformulazione dell'articolo 92 Cost. che, al secondo comma, avrebbe dovuto disporre «La candidatura alla carica di Primo ministro [così si voleva rinominare il Presidente del Consiglio] avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro». Una formulazione di questo tenore potrebbe attuazione con la previsione dell'indicazione del candidato Presidente del Consiglio sull'unica scheda per l'elezione parlamentare, lasciando al legislatore la disciplina dell'eventuale voto disgiunto e del premio di maggioranza per la lista o le liste collegate al Presidente del Consiglio eletto.

discende che ove la forma di governo a livello nazionale dovesse prevedere l'elezione diretta del titolare del potere esecutivo si potrebbe certamente discutere sulla operatività di quello stesso principio. Quanto poi alle disposizioni costituzionali relative alla elezione del Presidente della Repubblica, di cinque giudici costituzionali e di un terzo del CSM, pare di poter affermare che la preoccupazione sulla disponibilità esclusiva della decisione in capo alla maggioranza parlamentare non abbia ragione di essere enfatizzata rispetto alle dinamiche attuali. Tale disponibilità si realizza se la maggioranza parlamentare è numericamente assoluta: si vuole forse sostenere la illegittimità di qualsivoglia formula elettorale capace di condurre a un tale esito? L'indipendenza degli organi di garanzia dai condizionamenti delle maggioranze parlamentari che li hanno eletti o che hanno contribuito alla loro formazione è garantita da una pluralità di norme costituzionali, quali quelle sulla durata dei rispettivi mandati e sui requisiti personali per l'assunzione della carica.

Particolare attenzione dovrebbe invece essere prestata alla adozione di norme elettorali primarie che assicurino una compatibilità tra quanto andrebbe a disporre la nuova norma costituzionale, in ordine alla base nazionale del premio di maggioranza per le due camere, e la formulazione del primo comma dell'articolo 57, che vuole il Senato eletto su base regionale.

#### **4. La formazione dell'indirizzo politico del Governo**

La posizione del Presidente del Consiglio nella formazione dell'indirizzo politico del Governo è disciplinata in modo molto diverso dalle due proposte.

Il DDL 830 la enfatizza attribuendo al Presidente del Consiglio (art. 92 comma 3) il potere di nomina e di revoca dei ministri e indicandolo come organo di vertice del Governo (art. 95, comma 1). Ma soprattutto si deve sottolineare che la formulazione proposta per il nuovo articolo 95 sostituirebbe il concetto di indirizzo politico del Governo con quello di indirizzo politico del Presidente del Consiglio: nella disciplina vigente l'articolo 95, comma 1, della Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio un potere di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri da cui scaturisce un indirizzo politico collegiale, di cui Egli deve assicurare l'unità; la nuova formulazione cambierebbe quel potere in un vero e proprio indirizzo e coordinamento monocratico.

Il DDL 935, pur enfatizzando il ruolo del Presidente del Consiglio, conformemente al modello neoparlamentare, pare orientato a conservare il principio di collegialità. Si consideri in primo luogo che il Presidente del Consiglio non disporrebbe del potere di nomina e di revoca dei Ministri. Inoltre, il DDL non propone alcun intervento sull'articolo 95, così che l'indirizzo politico continuerebbe ad essere la sintesi dell'azione collegiale dei Ministri. A nessuno sfugge che l'azione di un Presidente del Consiglio eletto direttamente risulterebbe assai più incisiva (del resto è quella la direzione che si vuole imprimere alla forma di governo); ma è bene sottolineare che non si darebbe luogo a quella deriva che semplicisticamente viene rappresentata con l'immagine dell'uomo solo al comando. In tal senso è interessante il fraseggio utilizzato per disciplinare il procedimento di formazione del Governo là ove si dice (art. 92, comma 3) che il Presidente della Repubblica non procede direttamente a nominare il Presidente del Consiglio eletto e su sua proposta i Ministri, ma conferisce al Presidente del Consiglio l'incarico di formare il Governo: in tal modo il procedimento si articola in una fase ulteriore, quella delle consultazioni che il Presidente del Consiglio eletto può svolgere presso i partiti della sua maggioranza parlamentare, utili ad una costruzione della compagine governativa coerente con i rispettivi rapporti di forza.

#### **5. La cooperazione tra Governo e Parlamento nella formazione dell'indirizzo politico: fiducia iniziale, sfiducia individuale, funzionamento della clausola *simul simul***

Il DDL 830 propone di introdurre l'istituto della fiducia iniziale presunta. La nuova formulazione dell'articolo 94, commi 1 e 2, imporrebbe infatti al Governo di presentarsi alle Camere, entro dieci giorni dal giuramento, per illustrare le linee programmatiche; ma esse non sarebbero chiamate ad accordare la propria fiducia. Questa soluzione, senz'altro coerente con le caratteristiche del modello voluto, sottrarrebbe al Parlamento la possibilità di partecipare alla fase genetica dell'indirizzo politico. Il DDL 935 si pone in una prospettiva completamente diversa, posto che prevede (articolo 94, comma 3) che il Governo entro 10 giorni dal giuramento si presenti alle Camere per ottenere la fiducia. Si tratta di un elemento che allontana la forma di governo proposta dal modello neoparlamentare, così come finora conosciuto, ma che sicuramente la concilia con la centralità che la nostra Costituzione assegna al Parlamento. Non è chi non veda quanto sia remota l'ipotesi, pur espressamente prevista e disciplinata, di un diniego; non può però non essere



considerata l'importanza di una mozione parlamentare motivata e approvata per appello nominale, così come continuerebbe a prevedere il secondo comma dell'articolo 94, non toccato dalla revisione. È questo uno degli elementi più qualificanti, in senso assembleare, della proposta.

Altro aspetto che distingue le due proposte e sottolinea la tendenza assembleare del DDL 935 è lo spazio che esse – pur non disciplinandola espressamente – lasciano alla possibilità di una sfiducia individuale. Nel momento in cui il DDL 830 attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di revoca dei Ministri riduce la possibilità per le Camere di approvare una mozione di sfiducia individuale: si potrebbe infatti ritenere assai improbabile una mozione di sfiducia verso un Ministro senza che questa ridondi sul Presidente del Consiglio che non l'avesse revocato; e questo finirebbe per farne un'ipotesi assai remota. Al contrario, il DDL 935 prevedendo la nomina dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica, senza disciplinarne la revoca, lascia alle sole Camere la possibilità di intervenire sulla composizione del Governo.

Ma è soprattutto la modalità di funzionamento della clausola *simul simul* a marcare la distanza tra le due proposte.

Il DDL 830 prevede una applicazione immediata della clausola mitigandone l'automatismo nella sola ipotesi del voto sfavorevole al Governo su una questione di fiducia. Il quarto comma dell'articolo 94 disporrebbe infatti che il voto contrario su questione di fiducia non comporti le immediate dimissioni, potendo il Governo chiedere una nuova deliberazione dal giorno successivo: le dimissioni sarebbero conseguenza dell'esito negativo di questa seconda votazione. Una soluzione pensata nella sola prospettiva della stabilità del Governo.

Il DDL 935 introduce invece due correttivi all'automatismo della clausola. Il primo è relativo al conferimento della fiducia iniziale. Qualora il Governo presieduto dal Presidente del Consiglio eletto non ottenesse la fiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe rinnovargli l'incarico e l'obbligo di dimissioni, con contestuale scioglimento, discenderebbe dal fallimento di questo secondo tentativo. Il secondo correttivo riguarda l'ipotesi della cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio in corso di mandato. L'articolo 94, ultimo comma, prevederebbe infatti che il Presidente della Repubblica debba conferire l'incarico di formare un nuovo governo al Presidente del Consiglio dimissionario<sup>8</sup> oppure ad altro parlamentare candidato in collegamento al

---

<sup>8</sup> La disposizione non contempla l'ipotesi della morte del Presidente del Consiglio. Essa, col suo fraseggio, limita i casi di cessazione alle dimissioni. Meriterebbe forse una integrazione.



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». Lo scioglimento discenderebbe solo dalla mancata fiducia al governo così nominato. Questa forma di “parlamentarizzazione della crisi” rappresenta una parziale eccezione allo schema duale che caratterizza il modello proposto di forma di governo, che trova però la sua giustificazione nel vincolo di mantenimento del collegamento originario tra maggioranza premierale e maggioranza parlamentare.

Vincolo di mantenimento che dovrebbe portare ad escludere la formazione di governi tecnici. In ordine a questo profilo pare utile soffermarsi con qualche considerazione. Con la formula governi tecnici si è soliti definire esecutivi sostenuti da maggioranze di composizione eterogenea ai quali viene chiesto di reggere le sorti del Paese in particolari momenti di crisi che suggeriscono di non ricorrere immediatamente al voto popolare. In ragione della eterogeneità della maggioranza che li sostiene possono anche essere definiti come governi di unità nazionale; e in considerazione del fatto che sono nominati in base ad una decisione alternativa allo scioglimento delle Camere – che potrebbe condurre ad una maggioranza omogenea – possono essere definiti come governi del Presidente, posto che tale decisione compete al Presidente della Repubblica<sup>9</sup>. Non è necessario che tali governi siano presieduti da soggetti estranei alle dinamiche della politica parlamentare; ma la scelta di ricorrere a personalità qualificate da specifiche competenze è la regolarità che porta a definirli, appunto, governi tecnici. I governi tecnici possono sicuramente rappresentare una risorsa ed è quindi legittimo interrogarsi sulla utilità di una forma di governo che tenderebbe ad escluderli. Pare tuttavia di poter affermare che il vincolo di coerenza tra la maggioranza premierale e la maggioranza parlamentare vada ad incidere solo su uno degli aspetti che fino ad ora hanno qualificato questo tipo di governi, vale a dire la nomina alla Presidenza del Consiglio di personalità esterne alle dinamiche parlamentari. Potrebbero ancora formarsi governi di unità nazionale, ove le forze di opposizione decidessero di cooperare con i partiti della maggioranza parlamentare; e potrebbero ancora essere governi tecnici, posto che il vincolo di nominare un parlamentare di

---

<sup>9</sup> Per una riflessione più ampia e in prospettiva comparata sul ruolo del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo in Italia cfr. S. BONFIGLIO, *Designazione, investitura e nomina del Premier nelle costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei “governi di matrice presidenziale”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2022, pp. 717 e ss.

maggioranza opererebbe solo per il Presidente del Consiglio<sup>10</sup> e non per i Ministri; non potrebbero più essere definiti come governi del Presidente, dal momento che l'alternativa rispetto allo scioglimento non sarebbe più nelle mani del Capo dello Stato, ma dei parlamentari (in particolare di opposizione), in ragione della loro volontà e capacità di cooperare. Si potrebbe obiettare che una tale cooperazione riuscirebbe ardua in considerazione del fatto che il governo tecnico dovrebbe comunque «attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia». E in effetti si deve ritenere che un governo di unità nazionale sarebbe possibile solo se l'indirizzo politico e gli impegni programmatici del governo dimissionario potessero essere interpretati alla luce di esigenze più ampie: ma proprio la natura essenzialmente elastica dell'indirizzo politico non dovrebbe impedire una simile interpretazione.

Questa particolare forma di mitigazione della clausola *simul simul* conferma la natura “assembleare” del modello neoparlamentare proposta dal DDL 935. Essa introduce interessanti elementi di razionalizzazione della forma di governo e permette di definire un ruolo costituzionale della maggioranza, e di riflesso, dell'opposizione, che potrebbe giovare, ovviamente, anche a quest'ultima (si pensi all'ipotesi di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato rispetto ai quali si potrebbe riconoscere una generale funzione costituzionale di opposizione). Sicuramente i regolamenti parlamentari dovrebbero essere modificati per definire correttamente l'ascrivibilità dei gruppi alla maggioranza e all'opposizione e per stabilire le rispettive prerogative.

## **6. Il ruolo del Presidente della Repubblica**

Il DDL 830 ridimensiona il ruolo del Presidente della Repubblica, soprattutto nella fase di formazione del Governo, rispetto alla quale gli verrebbe sottratto il potere di nomina. Ma non deve essere sottovalutata la proposta di revisione dell'articolo 88 Cost. là ove prevede che lo scioglimento delle Camere potrebbe avere luogo solo come applicazione della clausola *simul simul*.

---

<sup>10</sup> Giova per altro ricordare che anche il Presidente del Consiglio eletto dovrebbe essere un Parlamentare. L'articolo 92, comma 2, prevederebbe espressamente che il Presidente del Consiglio sia eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura; da ciò discende che la candidatura alla Presidenza del Consiglio imponga la candidatura alla elezione parlamentare.

Una disposizione di questo tipo costituirebbe un presidio per l'unità della maggioranza parlamentare sotto il profilo della sua coerenza con quella che abbiamo chiamato l'unità premierale. Ma come ci ha insegnato la migliore dottrina<sup>11</sup>, la funzione di garanzia assegnata al Presidente consiste in una prestazione di unità: «Garantire e tutelare l'unità nazionale, cioè l'unità di tutte le forze politiche e sociali operanti all'interno della Costituzione, è il compito primario che gli affida l'art.87 Cost. Ma questa unità sarebbe priva di senso e ineluttabilmente destinata al dissolvimento ove non comportasse, come suo momento specifico, anche l'unità della maggioranza. In breve, l'unità nazionale e l'unità maggioritaria rappresentano i due poli sulla cui tensione prende variabilmente forma il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano». Limitare l'esercizio del potere di scioglimento alle sole ipotesi di crisi dell'unità della maggioranza impedirebbe al Capo dello Stato di assolvere alla sua funzione di garante dell'unità nazionale anche contro, per assurdo, all'unità della maggioranza.

Il DDL 935 attribuisce al contrario un ruolo significativo al Presidente della Repubblica. Abbiamo già ricordato che, in forza del terzo comma dell'articolo 92, sarebbe ancora il Capo dello Stato a conferire al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il nuovo governo, conservando il potere di nominare i ministri su sua proposta. Chiaro appare che la legittimazione popolare attribuirebbe al Presidente del Consiglio un peso assai più significativo rispetto all'attuale nel formulare la proposta. Ciò non di meno la previsione del potere di nomina, così come quello di conferimento dell'incarico, non possono essere ridotti ad un mero formalismo, ma piuttosto alla forma con la quale il Presidente della Repubblica andrebbe ad assolvere, nel nuovo contesto, alla prestazione di unità di cui abbiamo detto poco sopra. Per essere più espliciti: in circostanze simili a quelle che portarono il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella a rifiutare la nomina del Prof. Paolo Savona alla carica di Ministro dell'Economia, il Capo dello Stato potrebbe ancora assolvere alla sua funzione di garanzia, disponendo pienamente del potere di scioglimento. Ma è ragionevole pensare che nella nomina dei Ministri prevarrebbe comunque la leale collaborazione.

---

<sup>11</sup> A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, il Mulino, Bologna, 1997, p. 235.

## **7. L'abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione**

Come abbiamo detto il solo DDL 935 prevede l'abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione così che in Senato potrebbe sedere, a vita, solo chi è stato Presidente della Repubblica.

Si tratta di una disposizione costituzionale oggetto di diverse questioni interpretative. In primo luogo sul piano numerico, in ragione della sua originaria formulazione che consentiva due alternative: *a)* che essa abilitasse ogni Presidente della Repubblica a nominare cinque senatori a vita (e nel caso di rielezione a nominarne altri cinque?); *b)* che non potessero sedere a Palazzo Madama più di cinque senatori di nomina presidenziale.

Fino alla presidenza di Sandro Pertini è stata seguita la seconda soluzione. Il Presidente Pertini nel 1984 ha invece adottato la prima interpretazione nominando due senatori a vita (Carlo Bo e Norberto Bobbio) benché ve ne fossero già cinque (Eduardo De Filippo, Amintore Fanfani, Cesare Merzagora, Camilla Ravera, Leo Valiani). Il suo successore, Francesco Cossiga, ha seguito la stessa linea nominando cinque senatori a vita (Giovanni Spadolini, Gianni Agnelli, Giulio Andreotti, Francesco De Martino, Paolo Emilio Taviani) quando già ve n'erano quattro (Amintore Fanfani, Leo Valiani, Carlo Bo, Norberto Bobbio). Pertanto dopo la fine del mandato del Presidente Cossiga ben undici senatori non eletti sedevano a Palazzo Madama (nove senatori nominati e due senatori di diritto, gli ex Presidenti della Repubblica Giovanni Leone e Francesco Cossiga). Se si considera che il regolamento del Senato allora stabiliva in dieci il numero dei membri necessari per costituire un gruppo, ben si comprendono i termini della questione: contrariamente alla funzione originaria dell'istituto i senatori a vita potevano divenire una forza determinante nella deliberazione parlamentare. I Presidenti della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, Carlo Azeglio Ciampi, Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella hanno però ripreso la prima soluzione interpretativa nel rispetto dello spirito originario dell'articolo 59 della Costituzione. La questione è stata risolta in via definitiva dalla legge costituzionale n. 1 del 2020, che ha sostituito il secondo comma dell'art. 59 Cost. disponendo che il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.

L'attiva partecipazione dei Senatori a vita alle dinamiche politiche e partitiche non può, del resto, essere confinata tra le ipotesi di scuola. In tal senso pare assai significativa la vicenda connessa alla nomina del Professore Mario Monti, il 9 novembre 2011. Essa aveva il suo antefatto

nell'annuncio con cui, il giorno prima, il Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, comunicava che avrebbe rassegnato le dimissioni subito dopo l'approvazione della legge di stabilità. La nomina del Professore Mario Monti a senatore a vita aveva un duplice scopo: manifestare l'intenzione del Presidente della Repubblica di non sciogliere le Camere dopo le dimissioni del Governo Berlusconi consentendo la formazione di un governo di unità nazionale presieduto proprio da Mario Monti; conferire l'incarico ad una personalità, che in ragione della sua nomina a Senatore a vita, non si sarebbe impegnata nella politica attiva una volta conclusa l'esperienza di governo. Ma il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Monti, dopo avere rassegnato le sue dimissioni nel dicembre 2012, si è direttamente impegnato nella campagna elettorale successiva, essendo indicato come leader della coalizione dei partiti di centro.

Alla luce di queste rapide osservazioni pare di poter affermare che l'abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 sia coerente con il disegno complessivo del DDL 935, orientato a riconoscere il voto popolare come unica fonte di legittimazione democratica.