



ERIK FURNO*

LA REVISIONE DEL SEMESTRE BIANCO NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE SUL PREMIERATO ELETTIVO: UN'OCCASIONE MANCATA?*

Abstract [It]: Il commento analizza la riforma costituzionale sulla elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, in corso di approvazione da parte del Parlamento, limitatamente al novellato art.88 della Costituzione, cioè alle modifiche apportate allo scioglimento anticipato delle Camere e, in particolare, al c.d. semestre bianco. Di tale istituto, parzialmente novellato, vengono evidenziati i profili positivi e quelli negativi, con conseguente critica alle rigidità e agli automatismi dei previsti meccanismi di scioglimento, in grado di alterare la forma di governo parlamentare, tramandataci dai nostri Padri Costituenti.

Abstract [En]: The paper analyses the constitutional reform project on the direct election of the Italian Prime Minister, to be approved by the Parliament, and focuses on the amendments to the art.88 of the Constitution. The latter considers changes on the dissolution of the Parliament, focusing, in particular, on the white semester. The positive and negative aspects of the partially modified white semester are here pointed out, criticizing the rigidity and the automated mechanisms of termination, apt to modify the parliamentary government inherited from our founding fathers.

Parole chiave: Riforme costituzionali, Presidente della Repubblica, Premierato, Semestre bianco, revisione.

Keywords: Constitutional reforms, President of the Republic, Prime Minister direct election, White semester, Constitutional amendments.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il dibattito in seno all'Assemblea Costituente. 3. Il messaggio di Segni alle Camere del 1963 ed il successivo dibattito. 4. La legge cost. 4 novembre 1991, n.1. 5. Il discorso del Pres. Mattarella del 2 febbraio 2021. 6. La riforma costituzionale Meloni-Casellati. 7. Osservazioni conclusive.

* Professore associato di Diritto pubblico – Università “G. Marconi” di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Premessa

Il disegno di riforma costituzionale n.935¹, meglio noto come la riforma Meloni-Casellati, è volto a prevedere l'elezione diretta del Primo ministro, a costituzionalizzare un sistema elettorale caratterizzato dall'attribuzione di un premio di maggioranza su base nazionale in entrambi i rami del Parlamento alle liste ed ai candidati collegati al Presidente del Consiglio², a ridurre la possibilità di formazione di nuovi governi nel corso della legislatura ed, in generale, ad assicurare stabilità ed efficienza alla nostra forma di governo³, debolmente razionalizzata⁴ secondo il noto ordine del giorno Perassi⁵.

Tale disegno di legge modifica l'attuale forma di governo parlamentare in favore di una forma di governo, costituente peraltro un *unicum* nel panorama delle democrazie liberali⁶,

¹ Disegno di legge costituzionale n.935 sul c.d. premierato (elezione diretta del primo ministro), presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Alberti Casellati il 15 novembre 2023, approvato dal Senato in prima lettura il 18 giugno 2024 e passato il 14 luglio 2024 all'esame della Camera (A.C. n.1921), 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". Tale riforma introduce il c.d. *premierato*, che pone al centro del sistema il Capo dell'esecutivo e gli attribuisce una posizione di netta preminenza non solo nei confronti del parlamento, ma anche rispetto agli altri membri dell'esecutivo. Con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, da un lato, si mira a perseguire una più efficace azione di governo, attesa la posizione di supremazia del *premier*; dall'altro, si intende assicurare maggiore stabilità alla nostra forma di governo, in modo da farla tendenzialmente coincidere con la durata della legislatura (il c.d. governo di legislatura): il tutto sul modello dell'elezione diretta dei sindaci dei Comuni con più di 15000 abitanti e dei Presidenti di Regione. Coevo anche il d.d.l. A.S. 830, recante «Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio in Costituzione», prefigurante il c.d. "sindaco d'Italia", d'iniziativa del sen. Renzi ed altri, comunicato alla Presidenza il primo agosto 2023. Sulle differenze tra i due progetti di legge, M. BELLETTI, *Il simul simul "temperato", ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n.830 e n. 935 A.S.*, in *Osservatorio AIC*, 2024, 1, nonché A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, *ivi*, 76-78.

² L'art.5 d.d.l. cost. A.S. n. 935, che modifica l'art.92 Cost.: «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. Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura. Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo; nomina e revoca, su proposta di questo, i ministri».

³ Definita come parlamentare a multipartitismo estremo da L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 634 ss., in part. 654.

⁴ A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006.

⁵ L'o.d.g. Perassi, in *Atti Ass. cost., seduta del 4 settembre 1946*: "la Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenendo che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo". Questo o.d.g., definito da L. ELIA "tanto famoso quanto disatteso" (Id., *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al convegno dell'Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 9-10 gennaio 2008, 3), fu approvato con 22 voti favorevoli e 6 astensioni al termine della seduta del 5 settembre 1946. Secondo S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, 80, "L'approvazione dell'ordine del giorno Perassi è in realtà una votazione di attesa, in attesa della concreta prospettazione dei meccanismi di stabilizzazione dei Governi". Al riguardo, S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, tomo I, Milano, 1983, 340 ss. e 369, definisce "zoppa" la razionalizzazione del sistema istituzionale italiano prefigurata dall'o.d.g. Perassi. Da ultimo, F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023, 59-68, parla di condanna a lettera morta di tale ordine del giorno.

⁶ Ad eccezione della breve esperienza della forma di governo che lo Stato di Israele si dette, nel marzo 1992, per rafforzare l'esecutivo e ridurre la frammentazione partitica. Tale forma prevedeva che il Primo ministro venisse eletto direttamente con logica maggioritaria ed in contemporanea con il Parlamento monocamerale (knesset), eletto a sua volta con sistema proporzionale e regolato dall'istituto della fiducia. Tale riforma, sperimentata in occasione delle

che rafforza la struttura monocratica del governo e rende il *Premier* “vero e proprio padrone delle sorti della legislatura, potendo, attraverso dimissioni volontarie, provocare lo scioglimento anticipato delle Camere, oltre che *dominus* della maggioranza parlamentare”⁷⁷.

Se la previsione di uno scioglimento automatico disposto dal Presidente della Repubblica a seguito dell’approvazione di una mozione di sfiducia e conseguenti dimissioni del Presidente del Consiglio si giustifica da sé, nelle altre ipotesi di dimissioni la scelta se chiedere o meno lo scioglimento delle Camere è rimessa al *Premier* e, nel caso questi lo richieda, il Capo dello Stato è obbligato a disporlo, essendo privo al riguardo di ogni discrezionalità.

Alterando gli equilibri costituzionali, si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa decidere liberamente di dimettersi ed altrettanto liberamente possa chiedere ed ottenere lo scioglimento delle Camere, senza che il Capo dello Stato possa nulla opporre a tale decisione⁸.

Si introduce così un potere del *Premier* di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere a prescindere da ogni manifestazione di sfiducia, privando lo stesso Capo dello Stato del potere più rilevante per adempiere alla sua funzione di garante costituzionale ex art.87, comma primo, e nel contempo del suo ruolo arbitrale nell’ipotesi di crisi del sistema.

Non va dimenticato che i Costituenti non solo non intesero fissare “normativamente le situazioni che avrebbero reso la prematura fine della legislatura un atto dovuto (...), ma nemmeno vollero fissare nel testo della disposizione costituzionale un elenco delle condizioni che avrebbero giustificato, sulla base di un più ampio apprezzamento del Capo

elezioni del maggio 1996, dopo soli cinque anni-caratterizzati da frequenti crisi governative- è stata abolita nel 2001 e sostituito da una forma razionalizzata di parlamentarismo. In argomento, E. OTTOLENGHI, *L’elezione del primo ministro: il caso d’Israele*, in *Quad. cost.*, 1994, 1, 95 ss., nonché Id., *Sopravvivere senza governare: l’elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Riv. it. sc. pol.*, XXXII, 2002, 2, 239 ss., e *Un premierato fallito*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, 2005, 155 ss.; G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Riv. it. sc. pol.*, XXXIII, 2003, 2, 285 ss.; G. PASQUINO, *Premierato, un rimedio peggiore del male*, in *Il Sole-24 Ore*, 28 febbraio 2003; F. CLEMENTI, *L’elezione diretta del Primo ministro: l’origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, 2000, 3, 579 ss.

⁷ R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, Relazione al XXXVIII del convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Brescia, 27-28 ottobre 2023, in *Rivistaaiv*, 2024, 3, 158. L’art.7 d.d.l. A.S. n. 935 così modifica il terzo comma dell’art.94 Cost.: «Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel 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. Qualora anche in quest’ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

Al quarto ed al quinto comma dell’art.94 Cost. vengono aggiunti i seguenti commi: «6. In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. 7. Negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora il Presidente 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 parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. 8. 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».

⁸ G. ZAGREBELSKY, *Sul premierato*, in G. ZAGRABELSKY, A. SPATARO, F. PALLANTE, *Loro dicono, noi diciamo su premierato, giustizia e regioni*, Bari-Roma, 2024, 51.

dello Stato, l'adozione del provvedimento⁹, proprio per lasciare il Presidente della Repubblica arbitro delle situazioni di crisi.

La questione dello scioglimento, quindi, tocca un punto nevralgico della forma di governo parlamentare, per cui lo slittamento di tale potere verso il *premier* finisce non solo con il ridimensionare i relativi poteri presidenziali, ma, irrigidendo oltre modo le ipotesi di impiego del potere di dissoluzione, riduce in modo significativo la flessibilità che di norma caratterizza i sistemi parlamentari.

In altri termini, lo scioglimento anticipato delle Camere rappresenta un istituto di carattere eccezionale, un “atto estremo”¹⁰, “un dispositivo dall’effetto dirompente e potenzialmente traumatico, che sopravviene ad interrompere l’attività di una Assemblea democraticamente eletta”¹¹, che, in quanto tale, mal tollera estensioni applicative in favore di altri organi costituzionali.

Nel quadro della riforma viene emendato anche l’istituto del “semestre bianco”¹², cioè il divieto, ex art.88, secondo comma, Cost., di esercitare il potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato settennale del Presidente della Repubblica, consentendo lo scioglimento anche in tale periodo allorquando esso “*costituisca atto dovuto*”¹³.

Tale modifica, non sempre attenzionata dai pur numerosi critici della riforma costituzionale del c.d. premierato, merita di essere segnalata in quanto attinente ad un istituto, di non secondaria importanza, che ha caratterizzato l’intera vicenda repubblicana, connotando le attribuzioni del Capo dello Stato e la sua posizione nei confronti degli altri organi costituzionali¹⁴, governo e parlamento *in primis*, ed, in estrema sintesi, la stessa forma di governo¹⁵.

⁹ S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016, 67.

¹⁰ A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, V edizione, Bologna, 1984, 247.

¹¹ S. LEONE, *Op. ult. cit.*, 54.

¹² L’istituto del semestre bianco si ispira verosimilmente all’art.31, comma 2, della Costituzione cecoslovacca del 29 febbraio 1920, disposizione poi ripresa dall’art.50, comma 1, della Costituzione cecoslovacca del 9 maggio 1948, secondo cui il potere di scioglimento anticipato dell’Assemblea nazionale non poteva essere esercitato dal presidente della Repubblica cecoslovacca nell’ultimo semestre del mandato presidenziale, nel timore che il presidente potesse provocare elezioni anticipate per disporre di una maggioranza favorevole alla sua rielezione. Al riguardo F. ADLER, *Der Praesident der Tschechoslowakischen Republik*, in *Juristen-Zeitung fur das Gebiet der Tschechoslowakischen Republik*, 1933, 14/2, 19 e nota 39, richiamato da M. OLIVETTI, *Il settennato presidenziale nella Costituzione cecoslovacca del 1920*, in *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, a cura di F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI e M. OLIVETTI, Bologna, 2022, 113, nonché C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 198. Anche la Costituzione portoghese del 2 aprile 1976, all’art.172, comma 1, prevede un divieto di scioglimento che vige sia nei primi sei mesi della legislatura, che negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale.

¹³ Tale modifica, non prevista nel testo originario, è stata inserita nel corso dell’esame in sede referente da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato a seguito dell’emendamento 2.2000 del governo, approvato nella seduta antimeridiana del 14 marzo 2024 (A.S. n. 935 seduta della 1 Commissione permanente del 14 marzo 2024, n.189). In tale sede il governo ha precisato che l’emendamento 2.200 nasceva dalla necessità di un coordinamento con l’art.94 Cost., come modificato dalla proposta governativa 4.2000 (possibilità che lo scioglimento delle Camere, in determinate circostanze, costituisca atto dovuto).

¹⁴ V. IACOVISSI, *Il semestre bianco. La vicenda costituzionale e le attuali prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 2023, 3, 729 ss.

¹⁵ Secondo l’incipit di C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 3, forma di governo designa il “termine con il quale si indica il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali”. V. anche la nota concezione *sostanzialistica* della forma di governo di L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 634 ss., e le critiche di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2009, 538 ss. In generale, sulle forme di Stato e sulle forme di governo, oltre ai consueti manuali, v. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto*

Il tema del semestre bianco, infatti, interseca molteplici profili, non circoscritti solo alle problematiche connesse alla rieleggibilità del Capo dello Stato ed alla durata del settennato presidenziale, volta a garantire l'indipendenza del Capo dello Stato, tema questo non di forma, ma di vera e propria sostanza costituzionale¹⁶, ma anche la complessa analisi del potere di scioglimento in sé, comunque lo si consideri, se sia cioè una prerogativa presidenziale¹⁷ o un potere “duumvirale” nel segno di una contitolarità del governo¹⁸ o, infine, un potere misto, ora governativo, ora presidenziale, a seconda dei diversi presupposti giustificativi¹⁹, finendo con l'incidere nella più ampia prospettiva del bilanciamento tra poteri ed organi dello Stato e, quindi, sul concreto funzionamento della forma di governo.

L'istituto dello scioglimento²⁰ si riconnette alla forma di governo parlamentare²¹, caratterizzata non da una rigida separazione fra potere legislativo ed esecutivo²², come

costituzionale comparato, Milano, 2004; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, II ed., Napoli, 2009, e G. AMATO e F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, II ed., Bologna, 2012, 13 ss.

¹⁶ F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI e M. OLIVETTI, *Introduzione*, in F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI e M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale*, cit., 7.

¹⁷ Per la tesi dell'atto sostanzialmente e formalmente presidenziale, A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV, *Diritto pubblico e storia del diritto*, Padova, 1950, 226 ss., nota 3; G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, 1953, IV, 89 ss., specie 98 sss., nonché Id., *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 4, 948 ss.; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 2, 332 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, 1958, 173 ss., ora in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, 1960, 632 ss.; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, I, Milano, 1972, 237 ss.; M. L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionali dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 4, 1340 ss.; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. dir.*, 1980, 230 ss.; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981, 293 ss.; L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 203 ss.; C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica. 1. Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1991; S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir.*, *Aggiornamento III*, Milano, 1999, 947; A. GIGLIOTTI, *Il semestre bianco nel quadro del potere di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Nomos*, 2021, 3, 25 ss.

¹⁸ Per la tesi dell'atto complesso, duumvirale o composto, A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951, 131 ss.; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, 260 ss.; L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, I, Milano, 1958, 197 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, IX ed., Padova, 1976, 663 ss.; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica, (Art. 88-91), Art.88*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, tomo II, Bologna-Roma, 1983, 76 e 86; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO E A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit., 245; B. CARAVITA DI TORITTO, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi*, 29 novembre 2010; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, 234 ss.; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, cit., 214 ss.

¹⁹ In questo senso C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, 224 ss., specie 240; sulla scia dell'Esposito, L. MEZZETTI, *Tendenze evolutive nel ruolo del Presidente della Repubblica: auctoritas e potestas del Capo dello Stato*, in *Dir. soc.*, 1986, 143 ss., ricava dal potere di scioglimento un argomento specifico a favore di una ricostruzione del Presidente della Repubblica come reggitore dello Stato nei momenti di crisi.

²⁰ Sullo scioglimento in generale, oltre agli autori già citati, G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1948; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, vol. II, Milano, 1988, 189 ss.; G. F. CIAURRO, *Scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 1992; S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir.*, *Agg.*, III, Milano, 1999, 936 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere -dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008; A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Rivistaaic*, 2012, 4; F. R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere, L'era post-partitica*, Napoli, 2019.

²¹ C. MARTINELLI, *Forme di governo e scioglimento anticipato del Parlamento*, in *Nomos*, 2004, 3, 87 ss.

²² N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero moderno*, Torino, 1976, 146 ss., richiama il pensiero del Montesquieu, ritenuto il “padre” del principio della separazione (divisione) dei poteri con la sua opera fondamentale *De l'Esprit des lois* del 1748, Libro XI, pag.277, secondo cui “Non vi è libertà se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e da quello esecutivo”. Sulla divisione dei poteri nel regime parlamentare C. SCHMITT, *Verfassungslehre*

avviene nei modelli presidenziali o semipresidenziali, bensì dalla loro reciproca interazione nell'esercizio della funzione di indirizzo politico.

Invero, lo scioglimento del parlamento, in uno alla nomina del Presidente del Consiglio, rappresenta uno degli strumenti più significativi e penetranti affidati al Presidente della Repubblica, quale organo di garanzia e di chiusura del sistema democratico, insieme alla Corte costituzionale, che assicura da parte sua il controllo ed il rispetto della legalità costituzionale.

Lo scopo del presente contributo è di evidenziare le conseguenze che una pur auspicabile revisione dell'istituto del semestre bianco comporta nell'equilibrio del nostro sistema costituzionale alla luce della incipiente riforma sul premierato, in corso di approvazione nelle aule parlamentari.

2. Il dibattito in seno all'Assemblea costituente

La discussione sull'esercizio del potere presidenziale di scioglimento, connessa al dibattito sulla rieleggibilità del Capo dello Stato, venne affrontata in due sedute della Costituente, il 19 dicembre 1946 ed il 21 gennaio 1947, da cui furono tratti gli elementi essenziali che finirono con l'influenzare le decisioni dell'Assemblea plenaria.

Dal Dossier del Servizio Studi del Senato²³ risulta dapprima approvato, in via emendativa dalla prima sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (meglio nota come "Commissione dei settantacinque"), il divieto della rieleggibilità nella seduta del 19 dicembre 1946.

Nello specifico, Egidio Tosato, democristiano, si espresse in senso contrario al divieto di rieleggibilità, ritenendo che non fosse "opportuno escludere la possibilità della rielezione, soprattutto data la situazione politica attuale di penuria di uomini politici, dopo venti anni di carenza di vita politica", anche perché tale previsione avrebbe potuto essere interpretata "in un senso poco favorevole per l'attuale Capo provvisorio dello Stato"²⁴.

D'altronde, il Tosato si professò contrario anche ad una formula limitativa della rieleggibilità per una sola volta, in quanto ciò avrebbe rappresentato "un vincolo morale, seppure tenue, per il collegio elettorale che nel procedere alla elezione del Presidente si troverebbe sempre di fronte alla positiva possibilità di rieleggere il Presidente cessante"²⁵.

(1928), trad. it. *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. CARACCILO, Milano, 1984, 245 ss., 260 s., 403 s. Sul tema, G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 670 ss., nonché Id., *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. I tematici. *Potere e Costituzione*, a cura di M. CARTABIA E M. RUOTOLO, Milano, 2023, 1122 ss., C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Rivistaaic*, 2024, 2, 126 ss., e l'analisi storica di M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 76 ss.

²³ Dossier XVIII legislatura recante "Brevi note sul «semestre bianco»", gennaio 2022, n.495, Servizio Studi, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura, reperibile sul sito del Senato www.senato.it/service/PDFServer/BGT/01330971.pdf.

²⁴ Atti Ass. cost., *Resoconto sommario*, 19 dicembre 1946, 6.

²⁵ *Eo loco*.

A suo avviso, dunque, sarebbe stato preferibile lasciare impregiudicata la questione, rimettendola alla completa discrezionalità del corpo elettorale²⁶.

Di segno opposto il socialista Edgardo Lami Starnuti, che, nel dichiarato fine di “impedire che si apra la via ad una politica a carattere personale del Presidente”, propose un emendamento, destinato poi a prevalere, prescrivente la non rieleggibilità, mentre venne respinto un altro emendamento del democristiano Giuseppe Fuschini per la non rieleggibilità solo immediata.

Alla fine della seduta, quindi, venne proposta la seguente formula, destinata ad essere trasferita in quella che sarebbe divenuto l'art.85 del testo definitivo: “Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è rieleggibile”²⁷.

Subito dopo, nella seduta del 20 dicembre 1946²⁸, fu approvata la durata settennale del mandato presidenziale, analogamente a quanto previsto dalla Costituzione della IV Repubblica francese²⁹.

Il divieto di rieleggibilità venne successivamente espunto dalla Commissione dei settantacinque, dopo che, nella seduta plenaria del 21 gennaio 1947, si espressero per la rieleggibilità gli on. Togliatti e Moro³⁰.

Per il Togliatti la formulazione proposta da Lami Starnuti ed approvata in Sottocommissione appariva “troppo restrittiva” in quanto “(p)er essere chiamato alla carica di Presidente della Repubblica occorrono qualità particolari e non si può (...) escludere per sempre una persona già eletta”³¹, giungendo ad ammettere, al massimo, la clausola della non rieleggibilità immediata per una sola volta.

Da parte sua, l'on. Aldo Moro si mostrò contrario al limite della non rieleggibilità immediata, dato che, per la lunghezza del settennato, sarebbe stato necessario attendere altri sette lunghi anni prima di una nuova rielezione, per cui “si verrebbe”, in concreto, “ad annullare la rieleggibilità”³². A suo avviso, sarebbe stato preferibile non dare alcuna indicazione sulla rieleggibilità o meno del Capo dello Stato.

Si raggiunse così la soluzione compromissoria di confermare il testo che in origine era stato proposto dal Comitato speciale della seconda Sottocommissione, espungendo ogni riferimento alla possibilità o meno di una rielezione del Capo dello Stato, a seguito del ritiro

²⁶ Sulle posizioni di Tosato, cfr. M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, 2010.

²⁷ *Eo loco*.

²⁸ In tale seduta l'on. Giulio Bordon, autonomista, propose di fissare la durata della carica del Capo dello Stato in cinque anni, ma l'on. Tosato si espresse in senso contrario, ritenendo “non ... conforme al sistema del Governo parlamentare stabilire un'eguale durata per tutti gli organi supremi costituzionali, specialmente per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, che deve rappresentare un elemento di continuità e di stabilità nella vita dello Stato” (Atti Ass. cost., *Resoconto sommario*, 20 dicembre 1946, 18).

²⁹ La durata settennale del mandato presidenziale era prevista dall'art.29 della Costituzione francese del 1946, con la possibilità di una sola rielezione e, prima ancora, dall'art.2 della Costituzione della III Repubblica (1875), che prevedeva la rieleggibilità senza limiti. Nella Costituzione della V Repubblica del 4 ottobre 1958, l'art.6 prevedeva i sette anni, ridotti a cinque dalla legge 62-1292 del 6 novembre 1962, con il limite dei due mandati per effetto della legge cost. n.2008-724 del 23 luglio 2008 (Modernisation des institutions de la V République).

³⁰ Atti Ass. cost., Adunanza plenaria, *Resoconto sommario*, 21 gennaio 1947, 136.

³¹ *Eo loco*.

³² *Eo loco*.

dell'emendamento dell'on. Lami Starnuti, volto a prescrivere la non rieleggibilità³³, e tale soluzione non venne più modificata in Assemblea.

In sede di Assemblea costituente, nella seduta di mercoledì 22 ottobre 1947, il dibattito sull'art.81 del progetto approvato in Commissione si concentrò unicamente sulla durata del mandato presidenziale, ove fu determinante il confronto tra Nitti e Tosato.

Il primo, a seguito della cassazione della clausola di non rieleggibilità, propose di abbreviare il mandato presidenziale a quattro anni, prendendo a prestito il modello americano: “Perché in America non si è mai voluto variare questo termine? La Francia volle adottare il termine di sette anni, ma la Francia fece una Costituzione repubblicana con criteri monarchici, perché quella del 1875 fu una Costituzione scritta da monarchici, che lasciò al presidente funzioni e attribuzioni esteriori piuttosto monarchiche che repubblicane”³⁴.

Il relatore Tosato ebbe, così, l'occasione per ritornare sul testo adottato dalla seconda Sottocommissione, ribadendo: “...stabilire che il Presidente dura in carica quattro anni significherebbe andare incontro a questa eventualità, che le stesse Camere vengano ad eleggere il Presidente per due volte consecutive: il che non mi pare opportuno. Sembra invece opportuno prolungare entro certi limiti la durata del Presidente al di là della vita delle Camere, al fine di assicurare, nella vita dello Stato, un elemento di stabilità”³⁵.

A suo avviso, il mandato presidenziale settennale sarebbe stato in grado di “soddisfare l'esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità nell'esercizio delle pubbliche funzioni; mentre contribuisce a rafforzarne l'indipendenza rispetto alle Camere che lo eleggono. Che le Camere si rinnovino e il Presidente resti, significa svincolare il Presidente dalle Camere, dalle quali deriva, e rinvigorirne la figura”³⁶.

I Costituenti, quindi, riproponendo il modello francese³⁷ ed in linea con l'ordine del giorno Perassi, proiettarono il mandato presidenziale oltre la durata della legislatura e dello stesso Senato, che in origine restava in carica per sei anni, onde privilegiare l'indipendenza e l'autonomia del Presidente della Repubblica rispetto alle Camere che lo eleggono.

L'Assemblea costituente, lasciata impregiudicata la rieleggibilità del Capo dello Stato, nelle sedute del 22, 23 e 24 ottobre 1947 pose le basi di quello che sarebbe divenuto il futuro art.88 della Costituzione.

Venne, infatti, prescelta una formulazione “a fattispecie aperta” o elastica dello scioglimento delle Camere³⁸, rimettendo all'apprezzamento del Presidente della

³³ Probabile che fosse stato raggiunto un accordo tra orientamenti di fondo discordi: da un lato, quello favorevole ad un rafforzamento della figura presidenziale, dall'altro, quello sfavorevole, nel timore di una degenerazione personalistica del potere presidenziale. Secondo M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, a cura di G. SILVESTRI, Milano, 1985, 489 ss., specie 502, “il ripensamento delle sinistre, e in particolare dei comunisti, sulla questione” sarebbe dovuto al “fatto che, una volta delimitato il ruolo del Presidente e stabilita la sua derivazione parlamentare, emergeva tra i comunisti la preoccupazione politica di permettere la rielezione di un Presidente che avesse operato come garante del patto costituzionale che si andava concordando”.

³⁴ Atti Ass. cost., *seduta del 22 ottobre 1947*, 1433, ora in *legislature.camera.it*.

³⁵ Atti Ass. cost., *seduta del 22 ottobre 1947*, 1435.

³⁶ *Eo loco*.

³⁷ Art. 29 della Costituzione francese del 27 ottobre 1946: «Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento. Egli è eletto per un periodo di sette anni. Può essere rieletto una sola volta».

³⁸ P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 30 ss.

Repubblica- con l'intervento del governo in sede di controfirma- la valutazione caso per caso delle situazioni politico-parlamentari richiedenti tale grave e penetrante decisione.

In tale contesto si inserì l'emendamento dell'on. Renzo Laconi, giovane ma già autorevole deputato comunista, che, una volta prevista la rieleggibilità del Capo dello Stato, preoccupato della possibilità di una proroga dei suoi poteri in virtù dell'allora art.81 del progetto di Costituzione³⁹, chiese di introdurre un limite temporale all'esercizio del potere del Presidente della Repubblica: "Non può usare di tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato".

Per il Laconi, in assenza di tale correttivo, il Presidente della Repubblica "avrebbe la possibilità di fare un piccolo colpo di stato legale, e cioè potrebbe sciogliere le Camere per avere prorogati i poteri e avvalersi di questo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni"⁴⁰.

A suo avviso, "Se domani il Presidente della Repubblica, allo scadere del suo mandato, si trovasse con due Camere le quali in modo evidente non gli fossero favorevoli, egli potrebbe benissimo sciogliere le Camere e prorogare i suoi poteri per avere nuove Camere, che potrebbero essere a lui più favorevoli"⁴¹.

L'emendamento, espressione del c.d. "complesso del tiranno"⁴², nonostante il relatore Tosato lo ritenesse "superfluo"⁴³, fu approvato in via definitiva, evidenziando la diffidenza dei Costituenti, memori del ventennio fascista, nei confronti di una carica monocratica, timorosi che il Presidente della Repubblica, nella coda del suo mandato, potesse approfittare della facoltà di sciogliere le Camere per avere automaticamente prorogati i suoi poteri, ex art.85 Cost., ed influenzare le nuove elezioni.

3. Il messaggio di Segni alle Camere del 1963 ed il dibattito successivo

È noto che la durata settennale del mandato presidenziale e la possibilità indefinita di rielezione alla carica presidenziale costituiscono un *unicum* nelle democrazie parlamentari⁴⁴, tanto da far ritenere in passato che si fosse formata una convenzione preclusiva della rielezione del Presidente della Repubblica⁴⁵.

³⁹ Tale disposizione sarebbe poi divenuta il terzo comma dell'art. 85 Cost., che dispone: "Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi (in origine, erano sei mesi) alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. *Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica*".

⁴⁰ Atti ass. cost., *seduta del 24 ottobre 1947*, 1545.

⁴¹ *Eo loco*.

⁴² Conforme V. IACOVISSI, *Il semestre bianco*, cit., 733.

⁴³ Occorre richiamare l'intervento del relatore Tosato: "La Commissione non è aliena dall'accettare l'emendamento dell'onorevole Laconi, sebbene lo ritenga superfluo. Infatti abbiamo già votato un articolo in forza del quale non si procede ad elezione del Presidente della Repubblica nel caso in cui questa elezione cada nell'ultimo semestre di vita delle Camere. È evidente che una norma di correttezza costituzionale imporrà identica condotta da parte del Presidente della Repubblica per quanto riguarda lo scioglimento. Tuttavia, se l'onorevole Laconi insiste, la Commissione non ha difficoltà ad accettare la sua proposta" (Atti ass. cost., *seduta del 24 ottobre 1947*, 1545).

⁴⁴ M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, cit., 489 ss.

⁴⁵ Fu il presidente Ciampi, nel manifestare la propria indisponibilità alla rielezione nel comunicato del 3 maggio 2006, in www.quirinale.it, a dichiarare che si era formata col tempo "una consuetudine significativa", per cui sarebbe stato "bene non infrangerla", tanto più che la lunghezza del mandato presidenziale rendeva il rinnovo poco confacente

Da ciò le proposte di introduzione del divieto di rielezione del Capo dello Stato uscente, con il correlato venir meno della necessità del semestre bianco, già oggetto di considerazioni critiche da parte di coloro che ritenevano dannosa una pur temporanea sospensione del potere presidenziale di scioglimento⁴⁶.

Non a caso, il Presidente Antonio Segni, nel primo messaggio alle Camere della storia repubblicana⁴⁷, nell'avvio della IV legislatura, propose, sull'esempio del XXII emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1951⁴⁸, una revisione dell'art.85 Cost. nel senso di introdurre la non immediata rieleggibilità presidenziale: tale proposta, "essendo il periodo di sette anni sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato", valeva anche ad "eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione"⁴⁹.

Una volta disposta la non rieleggibilità del Presidente, si poteva anche abrogare il secondo comma dell'art.88 Cost., che, a suo avviso, "altera il difficile e delicato equilibrio tra i poteri dello Stato, e può far scattare la sospensione del potere di scioglimento delle Camere in un momento politico tale da determinare gravi effetti"⁵⁰.

La previsione del semestre bianco veniva, quindi, tradizionalmente ritenuta, sulla base della sua genesi nei lavori dell'Assemblea costituente, quale precauzione per evitare un uso arbitrario o personale del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del

"alle caratteristiche proprie della forma repubblicana dello Stato". Tale opinione venne ribadita anche da Giorgio Napolitano, allo scadere della XVI legislatura, quando dichiarò di aver "pubblicamente indicato le ragioni istituzionali e personali per cui non ritiene sia ipotizzabile una riproposizione del suo nome per la Presidenza della Repubblica" (comunicato Ansa del 7 marzo 2013).

⁴⁶ F. COSENTINO, *Il semestre bianco del Capo dello Stato*, in *Rass. parl.*, 1961, 1386, definisce il semestre bianco norma "non soltanto incongrua ed inutile, ma addirittura dannosa". Per E. GATTA, *Legislatura*, in *Noviss. Dig. it.*, IX, Torino, 1963, 715, Part.88, secondo comma, è una disposizione eccessiva "in quanto priva senza valide ragioni il Capo dello Stato di una facoltà il cui esercizio, in relazioni a gravi o difficili contingenze politiche, potrebbe manifestarsi particolarmente opportuno". Secondo C. CARBONE, *La supplenza della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 72, il semestre bianco "può essere causa di irrigidimenti nei rapporti fra alcuni organi costituzionali".

⁴⁷ In dottrina, M. C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986, 37 ss., nonché M. DOGLIANI, *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Bologna, 1997, 221 ss.

⁴⁸ Con tale emendamento si introdusse il divieto di rielezione del Presidente degli Stati Uniti dopo due mandati, dopo che il Pres. Franklin Delano Roosevelt fu confermato alla Casa Bianca per quattro volte, nel 1932, 1936, 1940 e 1944, rompendo così la consuetudine per cui il presidente uscente non si era mai candidato per un terzo mandato.

⁴⁹ A. SEGNI, *Sul metodo di rinnovo dei giudici della Corte costituzionale e sul mandato del Presidente della Repubblica*, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Camera dei deputati, *Documenti-Disegni di legge e relazioni*, doc. XII, n.1, 6, 16 settembre 1963. Il messaggio era controfirmato, come Presidente del Consiglio, da Giovanni Leone, che, in data 16 ottobre 1963, presentò alle Camere il disegno di legge costituzionale A.C. n.599 di modifica degli artt.85 e 88 Cost. nel senso auspicato dal Pres. Segni, riconoscendo allo stesso "un contributo di notevole importanza al perfezionamento delle nostre istituzioni costituzionali e allo sviluppo democratico del paese"(C-599, IV legislatura, 16 ottobre 1963, 1). In anticipo sul messaggio presidenziale, in data 11 settembre 1963, i deputati liberali Bozzi, Malagodi, Marzotto, Badini Confalonieri, Ferioli ed Alesi avevano già presentato analoga iniziativa, volta ad introdurre il vincolo della non rieleggibilità in ogni caso di cessazione dalla carica presidenziale, per favorire il suo "distacco dal giuoco delle forze politiche", e la soppressione del semestre bianco, per restituire al Presidente, "senza limitazioni, quell'eccezionale intervento dello scioglimento delle Camere che si rivela indispensabile in ogni momento in cui la dinamica parlamentare e delle forze politiche denunci crisi o disfunzioni e imponga per ciò il supremo correttivo dell'appello al popolo a cui la sovranità appartiene" (C-397, IV legislatura). Lo stesso Leone, una volta divenuto Presidente della Repubblica, richiamò, nel messaggio alle Camere del 15 ottobre 1975, l'opportunità di tale riforma costituzionale, ma tutto rimase lettera morta, se si eccettua il dibattito di studiosi riportato nella rubrica *Incontri* di *Rass. parl.*, 1963, n.10-12, e 1964, n.1-2.

⁵⁰ *Ibidem*.

mandato presidenziale⁵¹, per cui i due temi, quello della rieleggibilità del Capo dello Stato e del semestre bianco, venivano considerati interconnessi tra loro.

Una volta eliminata la immediata rieleggibilità del Capo dello Stato, sarebbe venuta meno anche “la principale ragione giustificatrice del divieto posto al Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente le Camere negli ultimi sei mesi del Suo mandato”⁵²⁵³, norma, questa, che poteva nuocere alla funzionalità del sistema.

Il messaggio del Pres. Segni e la presentazione nel 1963 di due disegni di legge costituzionali in materia – il primo di iniziativa parlamentare (PLI), il secondo di iniziativa governativa (Presidente del Consiglio Leone) —testimoniano il vivo interesse⁵⁴, peraltro

⁵¹ Se tale è l'interpretazione della prevalente dottrina anche alla luce dei lavori dell'Assemblea costituente, non sono mancate però le opinioni difformi, tese ad evidenziare un affievolimento dei poteri del Capo dello Stato con l'inizio degli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 663, “la ragione della norma deve essere *integrata* con l'altra presunzione del depotenziamento della rappresentatività nel periodo più vicino alla scadenza del mandato, ed alla conseguente minore idoneità del presidente a quelle difficili e complesse valutazioni di opportunità politica che la decisione sullo scioglimento comporta. Tale tesi è stata ripresa da M. L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 4, 1329, secondo cui “in prossimità dello scadere del mandato, il Capo dello Stato non è sufficientemente rappresentativo”. Al riguardo, L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, 230, rileva:” Anche se il proponente di questo testo volle impedire che un Presidente prossimo ad abbandonare l'ufficio sciogliesse le Camere per propiziarsi un periodo di *prorogatio*, (...), la norma soddisfa all'esigenza di far corrispondere la pienezza dei poteri alla pienezza della rappresentatività”. Per A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Dir. soc.*, 1979, 4, 813-814, il semestre bianco andrebbe letto congiuntamente all'art.85, terzo comma, ed all'art.86, secondo comma, della Costituzione. Dal combinato disposto delle previsioni costituzionali si evincerebbe il principio, secondo cui è bene che un organo in scadenza o già cessato -- il Presidente nel semestre bianco, le Camere negli ultimi tre mesi della legislatura—non influisca sul rinnovo di un altro organo costituzionale, rispettivamente le Camere nell'ipotesi di uno scioglimento anticipato e il Presidente della Repubblica alla scadenza del settennato. Per tale A., il fondamento della previsione del semestre bianco si rinviene nell'esigenza di evitare un *vuoto istituzionale*, che si verificherebbe a seguito della duplice carenza della pienezza di funzioni della «triade parlamento-governo-capo dello Stato che si avrebbe proprio nello stesso periodo di tempo in cui sta per esaurirsi il mandato presidenziale”. Dello stesso A., *Riflessioni in tema di semestre bianco*, in *Scritti in onore di Egidio Tosati*, vol. III, Milano, 1984, 420 ss. *Contra*, G. D'AMICO, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quad. cost.*, 2021, 2, 406, secondo cui lascia perplessi la configurazione di un potere del Capo dello Stato in esaurimento, laddove la supposta minore rappresentatività si dovrebbe riverberare anche sugli altri poteri presidenziali dotati di particolare incisività. Per ulteriori riferimenti, occorrendo, E. FURNO, *La rieleggibilità del Presidente della Repubblica e l'anacronistico semestre bianco*, in *AA.VV., I presidenzialismi oggi. Percorsi costituzionali*, 2022, 1, 91 ss.

⁵² M. L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionali dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1331.

⁵³ Così nella relazione al disegno di legge cost. governativo n.599, presentato da Giovanni Leone in data 16 ottobre 1963, ove si legge che: “l'introduzione del principio della non immediata rieleggibilità nella nostra Costituzione si palesa quindi opportuna perché evita il danno delle continuità personali e perché nello stesso tempo vale anche ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione”(1).

⁵⁴ Da ricordare anche i successivi tentativi di riforma del semestre bianco: la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali della IX legislatura (meglio nota come Commissione Bozzi) fu istituita sulla base di due identiche mozioni di Camera e Senato il 12 ottobre 1983. La relazione conclusiva (doc. XVI-*bis*, n.3, 39), presentata alle Camere il 29 gennaio 1985, prevedeva che il Presidente della Repubblica potesse sciogliere le Camere solo su parere conforme dei Presidenti delle Camere stesse. Nella XI legislatura fu istituita la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, nota come Commissione De Mita-Iotti: il progetto di revisione costituzionale di tale Commissione, presentato in Parlamento l'11 gennaio 1994, prevedeva l'elezione parlamentare del Presidente del Consiglio a maggioranza assoluta, pena lo scioglimento anticipato delle Camere. Tale progetto non poté essere discusso dalle Camere per il loro scioglimento sopravvenuto all'inizio dello stesso anno. Si avvicinava all'attuale proposta di “premierato” il testo, predisposto nella XII legislatura dal c.d. Comitato Speroni (cioè il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali presieduto dal sen. Speroni), insediato il 14 luglio 1994, che prevedeva, in una delle due soluzioni alternative, l'elezione diretta del Primo ministro con sistema a doppio turno eventuale e contestuale elezione della Camera dei deputati. Il premier eletto avrebbe potuto essere sfiduciato dalla sola Camera dei deputati, con concomitante scioglimento della stessa Camera e nomina di un governo elettorale presieduto dal Presidente del Senato.

ancora attuale⁵⁵, per la controversa problematica, nonché le diverse posizioni dottrinarie che si sono consolidate al riguardo.

In particolare, la dottrina maggioritaria ritiene esservi una corrispondenza biunivoca tra la rieleggibilità del Presidente della Repubblica ed il semestre bianco, per cui, eliminando la possibilità della rielezione almeno in via immediata del Capo dello Stato, viene meno la ragione d'essere dell'art.88, secondo comma, Cost., sì da evitare “una grave riduzione dei poteri del Presidente”, da ritenersi “dannosa agli interessi del paese”⁵⁶.

A parte le posizioni di coloro che sostengono che il divieto di rielezione renderebbe in concreto irresponsabile il Capo dello Stato, determinando il duplice rischio di un esercizio arbitrario o di un'atrofizzazione dei suoi poteri⁵⁷.

Altra dottrina, invece, ritiene autonome le ragioni del semestre bianco e, come tali, prescindenti dal tema della rieleggibilità, per cui, forte dei precedenti affermatasi in via di prassi, preferisce non privare le istituzioni, in caso di gravi crisi, della possibilità di rieleggere il Presidente della Repubblica uscente, per non perdere i benefici della possibilità di

Nel novembre 1997, nella XIII legislatura, la istituita la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (c.d. bicamerale D'Alema) presentò alle Camere un progetto di legge A.C. 3931-A, il cui esame naufragò il 9 giugno 1998 per la sopravvenuta rottura dell'accordo tra le forze politiche. Tale progetto prevedeva che la sola Camera potesse approvare mozioni di sfiducia al governo e che il Presidente della Repubblica potesse sciogliere anticipatamente la Camera unicamente in caso di dimissioni del Primo ministro. Per quanto attiene al semestre bianco, la Commissione D'Alema non solo lo manteneva, ma estendeva il congelamento del potere presidenziale nell'anno seguente al voto per la Camera dei deputati, qualora avvenuto successivamente all'elezione del Presidente della Repubblica. Inoltre, se il termine della legislatura scadeva nel penultimo semestre del mandato del Capo dello Stato, le elezioni della Camera dei deputati erano anticipate del tempo necessario per precedere di dodici mesi l'elezione del Presidente della Repubblica.

⁵⁵ Il 2 dicembre 2021 è stato depositato dai senatori Parrini, Zanda e Bressa del PD il disegno di legge costituzionale n.2468, recante “Modifiche agli articoli 85 e 88 della Costituzione in materia di non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e di esercizio del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato”, composto di due soli articoli, volto ad abolire, nell'immediata prossimità dell'elezione del Capo dello Stato, il semestre bianco, in uno alla previsione del divieto di rielezione del Presidente della Repubblica. In data 3 febbraio 2022, giorno del giuramento del Presidente rieletto Sergio Mattarella, il deputato F. Lollobrigida di FDI ha depositato alla Camera una proposta di legge costituzionale per introdurre il divieto di rielezione del Capo dello Stato, sostanzialmente simile a quella dei tre senatori del PD.

⁵⁶ F. M. DOMINEDO, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), 1963, n.10-12, 719 ss., specie 726, sostiene che il divieto di rieleggibilità avrebbe concorso a garantire l'indipendenza del Capo dello Stato, per cui, travolto il principio della rieleggibilità, verrebbe meno anche il divieto di scioglimento nel semestre bianco; sulle stesse posizioni S. GALEOTTI, *Ibidem*, 733, favorevole al divieto di immediata rieleggibilità ed all'eliminazione del semestre bianco, che, in caso di rielezione “può prestarsi ad un ipotetico sviamento di potere al fine di influire sulle possibilità della rielezione”; V. CRISAFULLI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), 1964, n.1-2, 63-68, pur proponendo di allargare il collegio elettorale a tutti i consiglieri regionali o ai membri dei consigli provinciali, è favorevole alla modifica costituzionale e condivide la necessità di sopprimere pure il semestre bianco, “che, paralizzando per un non breve periodo l'esercizio del potere di scioglimento, potrebbe determinare delle crisi molto gravi nel funzionamento del sistema”.

⁵⁷ Per P. BARILE, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), 1963, n.10-12, 708 ss., specie 711-712, il divieto di rieleggibilità (la Costituzione, quando ha voluto fissare un termine di scadenza per gli organi costituzionali, lo ha detto espressamente, come è avvenuto per i giudici costituzionali ex art.135, terzo comma, o per i membri del C.S.M. ex art. 104, sesto comma, Cost.) avrebbe posto il Capo dello Stato “in una posizione di minore responsabilità”, per cui, “diminuendosi la sfera della responsabilità dell'organo”, si sarebbe verificata una “parziale atrofizzazione dei suoi poteri”, con conseguente modifica del sistema attuale “e in particolare (di) quel delicatissimo equilibrio fra responsabilità e poteri del Presidente della Repubblica” (il corsivo è dell'Autore). Anche G. CUOMO, *Ibidem*, 712 ss., specie 716, evidenzia come “Venendo a mancare il collegamento con le forze politiche considerate nel loro complesso il Capo dello Stato, non più soggetto ad esse per la rielezione, potrebbe divenire espressione di gruppi politici e sociali diversi dai partiti politici e condizionare le decisioni degli stessi partiti e dei rispettivi gruppi nelle Camere”.

rielezione di un buon Presidente⁵⁸, ma, nel contempo, riconosce al Capo dello Stato la possibilità di sciogliere le Camere anche nell'ultimo semestre del suo mandato di fronte a crisi di governo irreversibili o, comunque, di difficile risoluzione⁵⁹.

Al riguardo, T. MARTINES, per il quale il semestre bianco rappresenta “una vera e propria anomalia del nostro ordinamento”⁶⁰, ridimensiona i timori di un uso improprio dei relativi poteri in quanto, “se il Presidente violasse, in genere, i limiti imposti al suo potere di scioglimento, l'atto arbitrario non gioverebbe certo al suo prestigio e potrebbe essere sindacato, a seconda delle circostanze e delle tesi che sono state avanzate al riguardo, sotto il profilo dell'eccesso di potere o della responsabilità politica o del conflitto di attribuzioni fra Presidente e Governo ovvero ancora, in estrema ipotesi, del reato di attentato alla Costituzione”⁶¹.

Per F. LANCHESTER⁶², il semestre bianco è stato indubbiamente istituito dai Costituenti con funzioni di garanzia, ma non è essenziale al mantenimento della forma di governo parlamentare vigente, non potendosi escludere l'apertura di una crisi durante il semestre bianco e la possibilità, per il Capo dello Stato, di dare vita ad una nuova maggioranza in grado di gestire la delicata fase istituzionale⁶³.

Quindi, da un lato, l'abrogazione del semestre bianco impedisce le gravi disfunzioni che la mancanza dell'arma dello scioglimento, nell'ultima parte del mandato presidenziale, può provocare sul funzionamento del sistema⁶⁴, dall'altro, non apre la strada all'arbitrio del Capo dello Stato, come dimostrato dalle prassi virtuose instaurate dai dodici Presidenti che si sono succeduti nella più alta carica.

Al riguardo, i timori dei nostri Costituenti, in quasi ottanta anni di vita repubblicana, si sono rivelati eccessivi, se non infondati⁶⁵, giustificandosi la sterilizzazione semestrale dello

⁵⁸ G. U. RESCIGNO, *Art. 83-86, sub art. 85*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978, 63 ss., nonché gli interventi di A. RUGGERI, S. CECCANTI, V. LIPPOLIS, O. CHESSA nel *Forum “La coda del capo”*, cit.

⁵⁹ Tra gli altri, P. G. LUCIFREDI, *Un razionale progetto riformatore*, in *Parlamento*, 1982, 1-2, 42-43; G. VACCARI, *Il semestre bianco*, in *Parlamento*, 1985, 6 ss.; G. MENEGATTO, *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, in *Consulta online*, 2021, 1, 258 ss., favorevole, da un lato, al mantenimento della rieleggibilità del Capo dello Stato (eventualmente limitata ad una sola volta) e, dall'altro, all'abolizione del semestre bianco; V. IACOVISSI, *Il semestre bianco. La vicenda costituzionale e le attuali prospettive*, cit., 751 ss., nonché, se si vuole, E. FURNO, *Il settennato presidenziale tra rieleggibilità e semestre bianco*, in *Nomos*, 2023, 1.

⁶⁰ T. MARTINES, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), 1964, n.1-2, 69 ss., che ricostruisce il potere di scioglimento come atto complesso, si dichiara contrario alla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, ma favorevole alla soppressione del secondo comma dell'art. 88 Cost.

⁶¹ T. MARTINES, *Op. ult. cit.*, 77, ove pone in risalto gli strumenti di garanzia di cui la Costituzione circonda la figura del Capo dello Stato.

⁶² F. LANCHESTER, *Introduzione al Forum: “La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”*, in *Nomos*, 2021, 3, 8, e *ivi* gli interventi favorevoli, seppur con diverse sfumature, all'abrogazione del semestre bianco di R. BORRELLO, O. CHESSA, V. LIPPOLIS E A. RUGGERI.

⁶³ Così anche M. C. GRISOLIA, *Intervento al Forum: “La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”*, cit., 39.

⁶⁴ R. BORRELLO, *Intervento al Forum: “La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”*, cit., 21.

⁶⁵ Già A. GALATELLO-ADAMO, *Osservazioni in margine al messaggio presidenziale sulla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 3, 272, notava come “difficilmente nel nostro sistema, che è pluripartitico, un Presidente della Repubblica, qualora anche sciogliesse le Camere, riuscirebbe a raggiungere nelle rinnovate assemblee la maggioranza che le antiche Camere gli avrebbero negate”. V. altresì G. FERRARI E G. PERRONE CAPANO, *Semestre bianco semestre nero: a proposito del potere del Capo dello Stato di sciogliere il Parlamento*, in *Dem. dir.*, 1961, 2, 428 ss.

scioglimento solo ove si riconosca al Capo dello Stato un reale margine di scelta nell'esercizio di tale potere⁶⁶.

4. L'ingorgo istituzionale e la legge cost. 4 novembre 1991, n.1

Un fattore esclusivamente tecnico e temporale, in concreto non facilmente verificabile, ha aperto una modesta breccia nel muro del semestre bianco, tanto da far dire a Massimo Luciani che “il c.d. «semestre bianco» è meno candido di quanto si pensi”⁶⁷, dato che l'art.88, secondo comma, Cost., nel testo emendato dalla legge cost. 4 novembre 1991, n.1⁶⁸, dispone che il Presidente della Repubblica non possa esercitare la facoltà di scioglimento “negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura”⁶⁹.

La revisione fu dovuta al fatto che, nel luglio 1992, si sarebbe verificata una situazione di stallo perché contestualmente scadeva il mandato del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga e volgeva al termine anche la decima legislatura, venendosi a creare quello che era stato definito un “ingorgo istituzionale” o, comunque, una situazione di stallo, con il rischio di una pericolosa *impasse* del sistema⁷⁰.

Infatti, ai sensi del combinato disposto dell'art.85, terzo comma, e dell'art.88, secondo comma, Cost., non si poteva procedere all'elezione del nuovo Capo dello Stato prima dell'insediamento delle nuove Camere, ma, nello stesso tempo, il Presidente in scadenza non poteva sciogliere anticipatamente le Camere.

Trattasi di una modifica limitata, peraltro imposta dalle contingenze politiche, che negli intenti dei presentatori doveva servire a superare l'ingorgo venutosi a creare, in attesa di più ambiziose e sistematiche riforme istituzionali⁷¹.

Al riguardo, merita di essere ricordata la coeva relazione di Leopoldo Elia, in Commissione affari costituzionale⁷², al più completo ed organico disegno di legge

⁶⁶ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 208.

⁶⁷ M. LUCIANI, *Intervento al Forum: "La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato"*, cit., 53.

⁶⁸ Legge costituzionale 4 novembre 1991, n.1, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.262 dell'8 novembre 1991, venne approvata dalla Camera il 21 maggio e dal Senato il 17 luglio in prima deliberazione, nonché, rispettivamente, il 2 ottobre e il 24 ottobre dello stesso anno, in seconda deliberazione.

⁶⁹ Anche M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, cit., 242, nota 144, a giustificazione dell'art.88, secondo comma, Cost., prevedeva, tra l'altro, l'opportunità di evitare il quasi contestuale svolgersi delle elezioni del Presidente della Repubblica e del parlamento, consultazioni che i Costituenti vollero mantenere distinte per motivi di garanzia.

⁷⁰ Il semestre bianco iniziava il 3 gennaio 1992, avendo il Pres. Cossiga prestato il giuramento in data 3 luglio 1985. Per mera casualità, la scadenza della X legislatura (1987-1992) sarebbe avvenuta quasi in contemporanea il 2 luglio 1992. Trattavasi del c.d. “scioglimento tecnico”, vale a dire lo scioglimento delle Camere anticipato di poche settimane rispetto alla scadenza naturale della legislatura, onde evitare che la finestra elettorale si aprisse nel periodo autunnale e la proroga delle funzioni del Presidente della Repubblica di alcuni mesi. Con la modifica costituzionale fu possibile sciogliere le Camere ed andare al voto in data 5 e 6 aprile 1992, sotto la presidenza dello stesso Cossiga. Successivamente alla riforma, il Pres. Cossiga sciolse le Camere il 2 febbraio 1992 in anticipo alla naturale scadenza del quinquennio (2 luglio 1992).

⁷¹ *Proposta di legge costituzionale n.5446, X legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti*, 1 ss., a prima firma del deputato socialista Silvano Labriola, presentata alla Camera dei deputati il 12 febbraio 1991.

⁷² Comunicata alla Presidenza del Senato il 28 febbraio 1991, in Senato della Repubblica, X legislatura, *Disegni di legge e relazioni, Documenti*, 1 ss.

costituzionale 845-*bis*⁷³, che, ritenendo collegati fra loro gli istituti della rieleggibilità del Capo dello Stato e del semestre bianco, escludeva al tempo stesso la rielezione immediata ed abrogava il semestre bianco.

Secondo l'illustre relatore, “Ove si escluda l'immediata rieleggibilità cade anche il più rilevante motivo per mantenere in vigore il limite all'esercizio del potere di scioglimento (...) Infatti la presunzione di minore rappresentatività del Presidente della Repubblica in questo periodo (è la tesi di Mortati) deve cedere di fronte al pericolo di situazioni critiche, suscettibili di presentarsi in ogni tempo e risolvibili in modo adeguato soltanto con il giudizio del corpo elettorale”⁷⁴.

Lo stesso relatore riconosceva che “l'abolizione del «semestre bianco» da una parte evita lo squilibrio nell'organizzazione costituzionale derivante dall'atrofizzazione di un potere così rilevante del Presidente; dall'altra, secondo l'esperienza quarantennale di vita repubblicana, non apre la strada all'arbitrio del Capo dello Stato, perché, oltre al parere dei Presidenti delle Camere, è sempre necessario per il decreto di scioglimento il concorso sostanziale, espresso dalla controfirma, del Presidente del Consiglio dei ministri”⁷⁵.

Ragioni contingenti, oltre ai rapporti non facili tra le forze politiche e lo stesso Pres. Cossiga, fecero privilegiare una modifica limitata, per non dire modesta, del testo costituzionale, destinata a trovare immediata applicazione in quel determinato contesto storico.

5. Il discorso del Pres. Mattarella del 2 febbraio 2021

Il 2 febbraio 2021 il Pres. Sergio Mattarella rilasciò una dichiarazione⁷⁶ in occasione del 130° anniversario della nascita di Antonio Segni, che ricoprì la carica di Capo dello Stato soltanto per un biennio, dal maggio 1962 al dicembre 1964, prima di essere costretto alle dimissioni a causa di una grave ed improvvisa malattia⁷⁷.

In tale occasione, il Pres. Mattarella, ormai prossimo all'inizio del semestre bianco⁷⁸, nel rievocare la figura del predecessore, richiamò l'inascoltato messaggio di Segni alle Camere, ex art.87, secondo comma, Cost., e la sollecitazione dello stesso sull'opportunità di inserire

⁷³ *Disegno di legge costituzionale n.845-bis*, d'iniziativa dei sen. Mancino, Fabbri, Cariglia e Malagodi, recante “Modifica degli articoli 59, 85 e 88 della Costituzione”, che introduceva il limite della non rieleggibilità assoluta del Presidente della Repubblica, poi trasformata in non immediata rieleggibilità.

⁷⁴ *Relazione sul disegno di legge n.845-bis*, 3.

⁷⁵ *Eo loco*.

⁷⁶ S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, reperibile dal sito *quirinale.it*, su cui G. MENEGATTO, *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, cit.

⁷⁷ Per una biografia di Antonio Segni, S. MURA, *Antonio Segni*, in AA.VV., *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, a cura di S. CASSESE, G. GALASSO E A. MELLONI, Bologna, 2018, 195 ss., nonché G. MAMMARELLA E P. CACACE, *Segni, il sigillo moderato su un mandato interrotto (1962-1964)*, in *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, 2011, 90 ss.

⁷⁸ Il Pres. Mattarella prestò giuramento in data 3 febbraio 2015, per cui il suo semestre bianco ha avuto inizio il 3 agosto 2021.

nel testo costituzionale il principio della non immediata rieleggibilità del Capo dello Stato, con la conseguente abrogazione del semestre bianco.

Con tale richiamo lo stesso Mattarella, da un lato, mostrò di condividere l'interpretazione del predecessore, relativamente alla corrispondenza biunivoca tra il divieto di rieleggibilità ed il semestre bianco, dall'altro, lanciò un messaggio alle forze politiche sulla sua indisponibilità per un secondo mandato nel febbraio 2022, alla scadenza del suo settennato⁷⁹, date anche le difficoltà del contesto⁸⁰.

Che cosa sarebbe accaduto se, al termine del secondo governo Conte, non vi fosse stata la nomina di Draghi, a cui le forze politiche si sono dovute *oborto collo* piegare⁸¹, ed il successivo ingresso nel semestre bianco, o, in generale, se una grave crisi di governo, con conseguente venir meno del rapporto fiduciario da parte di una Camera o di entrambe, si fosse verificata durante il periodo del semestre bianco?

In tal caso al Presidente della Repubblica, che vede paralizzati i suoi poteri negli ultimi sei mesi del suo mandato, resta solo la possibilità di mantenere in carica il governo dimissionario o nominare un governo elettorale, oppure rinviare il governo dimissionario alle Camere per la c.d. parlamentarizzazione della crisi⁸², per la verifica della sfiducia, in attesa che l'elezione del nuovo Capo dello Stato comporti che questi possa riappropriarsi del potere di scioglimento⁸³.

Da ciò la perdurante attualità del messaggio del presidente sardo e l'implicito invito del Pres. Mattarella, stante la sua dichiarata indisponibilità ad un secondo mandato, a sottoporre l'istituto del semestre bianco ad una revisione, onde evitare il rischio di compromettere i delicati equilibri che reggono i rapporti tra gli organi costituzionali.

⁷⁹ Su tale vicenda C. VECCHIO, *Mattarella ricorda il presidente Segni: "Meglio la non rieleggibilità che il semestre bianco"*, in *la Repubblica*, 2 febbraio 2021 ("Non contate su di me per una rielezione al Quirinale tra un anno, è il messaggio che Sergio Mattarella lancia ai partiti nel giorno decisivo della crisi"); *Bis al Quirinale? Mattarella ricorda Segni e la sua proposta sulla "non rieleggibilità del presidente della Repubblica"*, in *il Fatto Quotidiano*, 2 febbraio 2021 ("La scelta dell'attuale inquilino del Colle di citare questa proposta di riforma costituzionale va a chiudere del tutto la porta a chi, nel corso degli ultimi mesi, ha ventilato l'ipotesi che lui stesso potesse essere riconfermato nel 2022");

B. TEBALDI, *Mattarella cita Segni e spiega il no a un bis al Quirinale*, consultabile in *agi.it* ("Parole che guardano lontano, ma non solo. Che spiegano come sarebbe saggio rimettere mano ad alcuni aspetti della Carta, magari quando i tempi saranno meno sincopati di quelli di oggi").

⁸⁰ In data 26 gennaio 2021, il premier Giuseppe Conte, in piena emergenza pandemica, a seguito di una grave crisi della maggioranza M5S e PD che lo sosteneva, aveva rassegnato le dimissioni, ponendo fine al suo secondo mandato. Nel corso di tale crisi, il 29 gennaio 2021, il Pres. Mattarella aveva conferito al Presidente della Camera, on. Roberto Fico, un mandato esplorativo per verificare, nel perimetro della maggioranza del governo uscente, la possibilità di dar vita ad un nuovo governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere. Il 2 febbraio lo stesso Pres. Fico comunicava l'esito negativo del suo incarico, per cui il Pres. Mattarella dava incarico a Mario Draghi, già presidente della BCE, di formare un governo istituzionale, destinato a superare l'*impasse* politica.

⁸¹ Su tale vicenda, B. CARAVITA DI TORITTO, *Un tornado silenzioso*, in *Federalismi*, 2021, 6; N. LUPO, *Un "governo tecnico-politico"? Sulle costanti nei modelli dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, 2021, 8; A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, 2021, 2, 379 ss.; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi*, in *Federalismi*, 2021, 13;

⁸² Può accadere che il Presidente della Repubblica respinga le dimissioni del governo e decida di rinviarlo dinanzi alle Camere per verificare l'effettiva insussistenza della fiducia, tentando la c.d. parlamentarizzazione della crisi. In tema, V. LIPPOLIS, *Governo: la parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quad. cost.*, 1981, 1, 145 ss.; N. SANDULLI, *Il Capo dello Stato e le crisi di governo*, Napoli, 1981; M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 377 ss.

⁸³ V. gli *Interventi* di G. AZZARITI, R. BORRELLO, O. CHESSA, M. MANETTI, V. LIPPOLIS, M. LUCIANI, B. PEZZINI, A. RUGGERI nel *Forum "La coda del capo"*, cit.

6. La riforma costituzionale Meloni-Casellati

Il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati mira, in nome della stabilità e dell'efficienza del governo⁸⁴, a superare la centralità del Parlamento per dare preminenza alla figura del Presidente del Consiglio, in quanto legittimato direttamente dal popolo, sia nei confronti del Parlamento, che in rapporto agli stessi ministri, che possono da lui essere revocati⁸⁵.

Gli obiettivi della proposta riforma sono illustrati nella relazione tecnico-esplicativa⁸⁶ ed intendono superare quelle che vengono comunemente indicate come problematiche risalenti della nostra forma di governo quali l'instabilità dei governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze⁸⁷, il “transfughismo” o “trasformismo parlamentare”: problematiche che rallentano l'efficienza del nostro paese anche in campo economico e sociale, finendo con il ripercuotersi negativamente sulla vita degli stessi cittadini.

Non è questa la sede per una disamina accurata dei profili più significativi della riforma (elezione diretta del premier e sua durata per cinque anni⁸⁸, mantenimento “formale” della fiducia⁸⁹ e del bicameralismo, costituzionalizzazione del premio di maggioranza su base

⁸⁴ La crisi delle istituzioni in Italia è causata da un fragile sistema di partiti e dalla conseguente frammentazione politica, che ha comportato in 76 anni di vita repubblicana l'alternarsi di ben 65 governi, della durata media di circa 14 mesi ciascuno. E. CHELLI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023, 25 ss., parla di un “sistema politico che non appare più in grado di produrre il carburante adatto al buon funzionamento della macchina del Governo”. Sul tema, A. SPADARO, *Dal “parlamentarismo” al “premierato”: le quattro vie percorribili*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 12 giugno 2024, 101 ss. Per L. DI MAIO, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2024, 2, 12, “il modello partitico, conformato certamente anche dalla tipologia del sistema elettorale prescelto, muta la dinamica stessa della forma di governo che, in Italia, è ancora alla ricerca di quei congegni atti ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”.

⁸⁵ Il disegno in esame è volto a riconoscere maggior potere al Presidente del Consiglio anche all'interno del governo, in modo da superare la logica del *primus inter pares*, in bilico tra monocraticità e collegialità di cui all'art.95 Cost. Come ricorda G. AMATO, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2021, Il Governo, Atti del convegno annuale*, Palermo, 8-10 novembre 2001, Padova, 2002, 259 ss., l'art.92 Cost. configura l'organo governo come uno e trino, ovvero composto dal Consiglio dei ministri, dai ministri e dal Presidente del Consiglio.

⁸⁶ Nella analisi tecnico-normativa (ATN) di accompagnamento al disegno di legge in esame si legge: “La presente proposta ha l'obiettivo di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il “transfughismo” parlamentare. Tali criticità hanno prodotto riflessi significativi non solo sull'assetto istituzionale del Paese, ma anche, e soprattutto, in campo economico e sociale, con risvolti ben percepibili, quotidianamente, nella vita dei cittadini. Al contempo la proposta di legge mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico” (p.3). Per una critica, A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivistaic*, 2023, 3.

⁸⁷ Secondo F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Padova, 2020, *passim*, dovuta anche ad un “ipercinetismo elettorale compulsivo”, che ha aggravato il distacco da un elettorato sempre più assente e volatile, stante la crisi delle organizzazioni partitiche.

⁸⁸ L'art. 5 della riforma così modifica il nuovo secondo comma dell'art.92 Cost.: «Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente».

⁸⁹ La riforma costituzionale prevede la legittimazione diretta in sede elettorale di una maggioranza e del suo premier, che deve essere poi formalizzata con la fiducia parlamentare, rinviando alla legge ordinaria la scelta del sistema

nazionale⁹⁰, abolizione della controfirma per alcuni atti presidenziali⁹¹, eliminazione dei senatori a vita di nomina presidenziale⁹², ridimensionamento del ruolo del Parlamento⁹³, elezione del Capo dello Stato a maggioranza assoluta a partire dal sesto scrutinio⁹⁴, ecc.), ma, limitandoci solo alle modifiche apportate al potere di scioglimento anticipato delle Camere ed al semestre bianco, non ci si può esimere da alcune osservazioni.

Tra i profili positivi della novella costituzionale, occorre evidenziare come la riforma inizialmente ricalchi solo in parte l'art.88 Cost., prevedendo la soppressione dell'inciso «*o anche una sola di esse*», ma lasciando inalterata la parte iniziale della norma, laddove dispone che «*Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere*».

È noto che la possibilità di scioglimento di una Camera soltanto nasceva dall'originaria differenza di durata dei due rami del Parlamento, per cui si sarebbe potuto verificare una differente composizione delle Camere derivante dal loro rinnovo non contestuale⁹⁵. Venuta meno tale discrasia a seguito della legge cost. 9 febbraio 1963, n.2⁹⁶, non vi era più ragione

elettorale. In argomento, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; M. D'ADDIO, C. GHISALBERTI, F. LANCHESTER, G. NEGRI, F. PERFETTI, F. SONIA, L. TENTONI (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane: 1848- 1993*, Roma, 1994.

⁹⁰ Secondo l'emendamento 3.2000/444 dei sen. Durnwalder ed altri, approvato nella seconda seduta antimeridiana del 27 marzo 2024, «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».

⁹¹ L'art.4 dell'A.S. n.935 prevede la modifica dell'art.89 Cost., sottraendo all'obbligo della controfirma la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina dei giudici costituzionali, 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. Trattasi di atti già formalmente e sostanzialmente presidenziali, per i quali la controfirma ha valore meramente certificativo. Per A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, quando si modifica la Costituzione per tornare ...all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)*, in *Consulta online*, 2024, 1, 454, il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio «rende ancora più impellente l'esigenza di mettere a riparo il Capo dello Stato da indebite pressioni da parte del Governo (e, segnatamente, appunto del suo vertice) alle quali potrebbe andare incontro in occasione dell'adozione di scelte che a lui soltanto sono (e devono restare) riservate».

⁹² P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Lucca, 2023; G. MENEGATTO, *I senatori vitalizi come espressione del diritto costituzionale "soggettivo" ed "istituzionale" della cultura*, in *Consulta online*, 2024, 1, 414 ss., e, se si vuole, E. FURNO, *Il tramonto dei senatori a vita nel d.d.l. costituzionale sull'elezione diretta del premier*, in *Nomos*, 2024, 1, 1 ss.

⁹³ Sulla svalutazione della funzione parlamentare B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 1, 61 ss., nonché A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllatore al Parlamento controllato*, in AA.VV., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico di divisione del lavoro*, a cura di M. CAVINO e L. CONTE, Atti del seminario annuale del Gruppo di Pisa, convegno di Vercelli, 25 novembre 2016, Napoli, 2017, 91 ss.

⁹⁴ Emendamento 02.1 dei senn. Enrico Borghi e Musolino, approvato nella seconda seduta pomeridiana del 6 marzo 2024, all'esito di un dibattito tra coloro che sostenevano l'opportunità di un innalzamento del *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica, alla luce della costituzionalizzazione del premio di maggioranza, e quanti invece ritenevano che tale innalzamento avrebbe favorito comportamenti ostruzionistici da parte di una minoranza. Trattasi di una misura volta a rafforzare l'impostazione dell'elezione del Capo dello Stato come ricerca di un consenso più ampio rispetto a quello della sola maggioranza di governo.

⁹⁵ Circostanza peraltro mai verificatasi in quanto gli scioglimenti anticipati del Senato del 1953, 1958 e 1963 (anni di naturale scadenza della legislatura della Camera dei deputati) favorì la creazione di maggioranze omogenee tra i due rami del Parlamento.

⁹⁶ In origine, l'art.60 Cost. prevedeva che la Camera fosse eletta per cinque anni ed il Senato per sei. L'art.3 della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n.2, modificò tale articolo, disponendo la medesima durata (cinque anni) e la contestualità del rinnovo dei due rami del Parlamento.

per mantenere tale anomala differenziazione, tanto più che una recente riforma costituzionale ha unificato i requisiti per l'elettorato attivo per entrambe le Camere⁹⁷.

L'art. 3 del disegno di legge, che reca le modifiche all'art.88 Cost., consente lo scioglimento anche negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale a condizione che tale scioglimento costituisca un atto dovuto.

Tale articolo deve essere coordinato con il successivo articolo 7, che indica i casi in cui lo scioglimento viene disposto dal Presidente della Repubblica, sottraendo, in tal modo, a quest'ultimo qualunque potere discrezionale in caso di crisi di governo.

Da tale combinato disposto dovrebbe lo scioglimento delle Camere costituire un *atto dovuto* nei seguenti casi:

- a) scioglimento disposto nel caso in cui, dopo che non sia stata approvata la mozione di fiducia al governo presieduto dal Presidente eletto e dopo che il Presidente della Repubblica abbia già rinnovato l'incarico al Presidente eletto di formare il governo, quest'ultimo non ottenga la fiducia (art.7, comma 1, lett. a);
- b) scioglimento disposto in caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto mediante mozione motivata (art.7, comma 1, lett. b);
- c) scioglimento disposto nel caso in cui esso venga proposto dal Presidente del Consiglio eletto dimissionario, previa informativa parlamentare, entro sette giorni dalle dimissioni (art.7, comma 1, lett. b);
- d) scioglimento disposto nel caso in cui il Presidente del Consiglio eletto rassegni le dimissioni una seconda volta nel corso della stessa legislatura (art.7, comma 1, lett. b);
- e) scioglimento disposto nel caso in cui il Presidente del Consiglio subentrante rassegni le dimissioni (art.7, comma 1, lett. b).

Dal combinato disposto dei commi terzo e sesto del novellato art.94 Cost. si ricava che, sia nell'ipotesi di mancata approvazione della mozione di fiducia iniziale, che nell'approvazione di una mozione di sfiducia al governo guidato dal Presidente del Consiglio eletto o di dimissioni del premier subentrante, lo scioglimento delle Camere si configura quale atto dovuto del Capo dello Stato.

In tali ipotesi, se è vero che il Presidente della Repubblica potrà sciogliere le Camere anche negli ultimi sei mesi del suo mandato, potendosi considerare tale adempimento come un atto dovuto, è altresì vero che non residua più alcun margine di discrezionalità in capo allo stesso Presidente della Repubblica⁹⁸.

⁹⁷ La legge costituzionale 18 ottobre 2021, n.1, recante “Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.251 del 20 ottobre 2021, ha ridotto il limite di età per gli elettori del Senato da 25 a 18 anni, uniformandolo a quello già previsto per la Camera dei deputati dall'art.56 Cost.

⁹⁸ Anche la riforma costituzionale del 2005, approvata nella XIV legislatura dal secondo governo Berlusconi, ma respinta nel referendum del giugno 2006, prevedeva la designazione sostanziale del Primo ministro da parte dell'elettorato e la possibilità di sfiduciarlo solo con il meccanismo della sfiducia costruttiva a maggioranza assoluta, conferendo la titolarità sostanziale del potere di scioglimento anticipato in capo allo stesso Primo ministro. Con la parziale mitigazione del *simul stabunt simul cadent* quando, in caso di dimissioni o morte ma anche di richiesta “in solitario” del Primo ministro, la “maggioranza espressa dalle elezioni” che raggiunga la maggioranza dei componenti della Camera designi un nuovo Primo ministro (in sostituzione dell'art.88 Cost. l'art.27 del testo del 2005). La dottrina,

Sembrerebbe, inoltre, non più possibile per il Capo dello Stato procedere agli scioglimenti solo formalmente anticipati, così come previsti dal previgente testo, in quanto finalizzati ad esigenze di opportunità⁹⁹.

Secondo attenta dottrina, “lo scioglimento è l’unico potere presidenziale del quale non sarebbe immaginabile l’attribuzione a soggetti diversi dal Capo dello Stato se non modificando sostanzialmente la forma di governo parlamentare”¹⁰⁰.

Si obietta, infatti, che con la riforma in esame non solo si affida il potere sostanziale di scioglimento anticipato, *extrema ratio* del Capo dello Stato e deterrente contro ipotesi dissolutorie della maggioranza di governo¹⁰¹, nelle mani dello stesso governo, ma si modifica in concreto anche la forma di governo prescelta dai nostri Costituenti.

Nella specie, il potere di scioglimento rimesso al premier svuoterebbe le funzioni presidenziali di una delle più significative, ridurrebbe il ruolo del Parlamento a spettatore passivo della maggioranza di governo e creerebbe pericolosi e rigidi automatismi nelle mani del Presidente del Consiglio eletto.

Secondo altro orientamento, lo spostamento parziale, sul Presidente del Consiglio dei ministri, del potere di scioglimento delle Camere costituirebbe un ottimo deterrente contro le crisi, come testimoniato dall’omologo art.68 della Legge fondamentale per la Repubblica federale di Germania del 23 maggio 1949¹⁰², da cui sembra aver tratto ispirazione.

sia favorevole (G. PITRUZZELLA, *il governo del Premier*, in <http://piattaformacostituzione.camera.it>, o in precedenza Id., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996), che contraria (L. ELIA, *Il premierato assoluto*, relazione al seminario Astrid del 22 settembre 2003, in Id., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005, 61 ss.), non mancò di evidenziare l’eccessiva pregnanza di alcuni poteri del Presidente eletto, collegati allo scioglimento anticipato delle Camere, parlando, nel primo caso, di una prospettiva «forte» di neoparlamentarismo, nel secondo caso, di premierato assoluto, contrario al principio del costituzionalismo che si oppone alla concentrazione dei poteri in una sola persona. Per la formula del neoparlamentarismo, v. le proposte avanzate da A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, 98 ss., dal Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, cit., 387, e da G. PASQUINO, *Come eleggere il Governo*, Milano, 1992, 98 ss. Invece, il premierato rappresenta una variante della forma di governo parlamentare che, rafforzando la figura del Primo ministro, mira a replicare l’esperienza britannica, ivi dovuta al bipartitismo, a un sistema elettorale fortemente selettivo ed a regole convenzionali. Sulle diverse forme di governo parlamentare, L. PEGORARO E A. RINELLA, *Sistemi costituzionali*, Torino, 2020, 280 ss.; G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2020, 249 ss., e M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VII ed., Torino, 2018, 99 ss.

⁹⁹ Tali scioglimenti solo formalmente anticipati hanno coinciso con l’ultimo semestre del Pres. Cossiga nel 1992 e con quello del Pres. Ciampi nel 2006 (il mandato del Pres. Ciampi scadeva il 18 maggio 2006 e lo scioglimento fu effettuato in data 11 febbraio 2006, in anticipo rispetto alla scadenza naturale della legislatura, fissata al 30 maggio 2006).

¹⁰⁰ G. SCACCIA, *Intervento al Forum: “La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”*, cit., 78, richiama G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE E G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, Atti del convegno di Roma del 26 novembre 2010, Roma, I ed., 2011, 75 ss., che dalla necessità della fiducia tra governo e parlamento fa discendere la conseguenza che il ripristino dell’equilibrio tra tali organi costituzionali venga affidato ad un organo terzo ed imparziale.

¹⁰¹ Per A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., 246-247, “lo scioglimento anticipato può rappresentare un fattore di grande instabilità non soltanto ove la sua decisione fosse lasciata solamente alla maggioranza, ma anche ove fosse affidata alla decisione solitaria del Capo dello Stato (...) (trattandosi di) un atto estremo, cui è possibile ricorrere quando sia stato inutilmente esperito qualsiasi altro mezzo diretto a formare maggioranze o a render funzionante il Parlamento”.

¹⁰² L’art.68 della Costituzione federale tedesca, che viene subito dopo la previsione della sfiducia costruttiva di cui all’art.67, dispone: “Se la mozione avanzata dal Cancelliere federale, che sia espressa la fiducia nei suoi confronti, non trova l’approvazione della maggioranza dei membri del Parlamento federale, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il Parlamento federale. Il potere di scioglimento viene meno se il Parlamento federale elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale”. Secondo P. LAVAUX E A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2015, questo costituisce il principale deterrente alle crisi

7. Osservazioni conclusive

L'esperienza ultraquarantennale, sviluppatasi in materia di riforme costituzionali¹⁰³, ci insegna che i tentativi di riforma, per avere successo, devono essere condivisi da un'ampia maggioranza parlamentare che vada oltre quella politica¹⁰⁴, per non riproporre la logica della contrapposizione tra gli opposti schieramenti o quella delle riforme tentate a colpi di maggioranza, destinate a soccombere a seguito delle pronunce del corpo elettorale in sede di referendum costituzionale¹⁰⁵, oppure sorte con gravi disfunzioni che ne compromettono la funzionalità¹⁰⁶.

nelle forme di governo parlamentari. In occasione del convegno tenutosi a Roma il 17 maggio 2023 presso la sede del CNEL, i cui atti sono raccolti nel volume AA.VV., *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di G. PITRUZZELLA, A. POGGI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI, Torino, 2023, si sono pronunciati a favore del neoparlamentarismo: S. CECCANTI, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, G. CERRINA FERONI, *Rafforzare il premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*, F. CLEMENTI, *Per un'innovazione consapevole: rafforzare la premiership senza rigidità sistemiche*, T. E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, A. POGGI, *Perché e a che condizioni l'elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, O. POLLICINO, *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*, V. TONDI DELLA MURA, *Il neoparlamentarismo per una riforma di compromesso rispettosa della prassi politica*, F. VARI, *Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana*, e L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*, tutti *ivi* rispettivamente 89 ss., 95 ss., 117 ss., 191 ss., 339 ss., 347 ss., 491 ss., 501 ss. e 511 ss.

¹⁰³ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, Modena, 2023, 7, ricorda come la prospettiva di una "grande riforma costituzionale" fu avanzata sin dalla fine degli anni settanta da B. CRAXI, *Ottava legislatura*, in *Avanti!*, 28 settembre 1979, e sulla forma di governo da G. AMATO, *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Bologna, 1980.

¹⁰⁴ Per il Presidente della Corte costituzionale A. BARBERA, *Intervista a Il Sole-24 Ore*, 28 giugno 2024, quando si parla di forma di governo, ogni innovazione dovrebbe essere condivisa dalle forze politiche presenti in Parlamento. Per F. VARI, *Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana*, cit., 504, è auspicabile che ogni intervento sulla Costituzione sia condiviso anche con i principali partiti di opposizione. Altrimenti, secondo O. ROSELLI, *Editoriale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2023, 2, 1, vi è il rischio, per non dire la certezza, di "degradare il tema delle riforme costituzionali in strumentale scontro tra le forze politiche".

¹⁰⁵ Nella XIV legislatura venne approvata dal governo Berlusconi-Bossi la legge costituzionale di riforma della seconda parte della Costituzione (A.S. n.2544), poi respinta dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, volta, tra l'altro, a collegare la candidatura del Presidente del Consiglio alle elezioni della Camera dei deputati. Il testo revisionato dell'art.88 Cost. prevedeva: "1. Il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni nei seguenti casi: a) su richiesta del Primo ministro, che ne assume la esclusiva responsabilità; b) in caso di morte del Primo ministro o di impedimento permanente accertato secondo le modalità fissate dalla legge; c) in caso di dimissioni del Primo ministro; d) nel caso di cui all'art.94, terzo comma. 2. Il Presidente della Repubblica non emana il decreto di scioglimento nei casi di cui alle lettere a), b) e c) del primo comma, qualora alla Camera dei deputati, entro i venti giorni successivi, venga presentata e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si designi un nuovo Primo ministro. In tale caso, il Presidente della Repubblica nomina il nuovo Primo ministro designato". Nella XVII legislatura venne approvato il disegno di legge costituzionale c.d. Renzi-Boschi, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.88 del 15 aprile 2016, poi respinta dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, volto al superamento del bicameralismo perfetto con la modifica delle modalità di elezione e composizione del Senato, alla revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, alla eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province ed alla soppressione del CNEL. Tale legge, pur prevedendo un rafforzamento del governo, non comportava sostanziali modifiche alla forma di governo.

¹⁰⁶ Legge cost. 18 ottobre 2001, n.3, che, insieme alla precedente legge cost. 22 novembre 1999, n.1, ha profondamente modificato il titolo V della parte II della vigente Costituzione. Al riguardo, E. CHELI, *Costituzione e politica*, cit., 8 ss., critica tale riforma, approvata con maggioranza ristretta (3 voti) dal centrosinistra al termine della XIII legislatura e passata indenne tra le maglie del referendum costituzionale nell'incauto disinteresse generale.

Certamente la nostra forma di governo va migliorata nella sua funzionalità, nel rispetto ed in attuazione dei principi tracciati dall'ordine del giorno Perassi, ma una revisione radicale potrebbe produrre un mutamento del modello costituzionale, alterare il regolare equilibrio dei rapporti tra gli organi costituzionali¹⁰⁷ ed avere esiti infausti, come dimostrano i fallimenti dei precedenti tentativi di riforma costituzionale¹⁰⁸.

Nella specie, la riforma in esame prevede un potere di scioglimento anticipato non più totalmente libero, quale *extrema ratio* a fronte di gravi ed irrisolvibili crisi politiche¹⁰⁹, bensì vincolato al verificarsi degli eventi tassativamente previsti ed in concreto attribuito al Presidente eletto o al premier subentrante.

Se il mancato raggiungimento della fiducia da parte del Presidente del Consiglio eletto in due distinte votazioni provoca uno scioglimento anticipato automatico disposto dal Presidente della Repubblica, nelle altre ipotesi di dimissioni (per voto contrario sulla questione di fiducia o per altri motivi) la scelta se chiedere o meno lo scioglimento delle Camere è rimessa al *premier* e, nel caso questi lo richieda, il Capo dello Stato è tenuto a disporlo.

Inoltre, con l'approvazione dell'emendamento 2.2000, che prevede una deroga alla disciplina del semestre bianco ex art.88, comma 2, Cost., si autorizza il Capo dello Stato a sciogliere le Camere anche in tale periodo qualora ciò «costituisca atto dovuto».

¹⁰⁷ Descrive la nostra forma di governo quale “forma di governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice”, caratterizzata com'è dall'equilibrio tra i diversi poteri, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale (Lo Stato democratico moderno)*, Napoli, 1949, I, 251, richiamato da R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, cit., 150. Al riguardo, E. CHELI, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2022, 4, 5, sottolinea il rischio di considerare le riforme costituzionali (e, in particolare, la riforma della forma di governo) come lo strumento più idoneo a superare le disfunzioni in atto nel sistema politico. Per M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, 1, 187, “la debolezza non sta nel sistema costituzionale, ma nelle dinamiche del sistema politico e partitico”.

¹⁰⁸ La Costituzione repubblicana, dopo la sua entrata in vigore, è stata modificata ventisette volte mediante lo strumento dell'art.138. Quando, a partire dagli anni ottanta, si è tentato, utilizzando sempre lo strumento della revisione costituzionale, di approvare riforme di vasto impianto dirette a modificare la forma di governo, tali riforme non sono mai giunte a conclusione. Senza tener conto dei 4 saggi nominati dal secondo governo Berlusconi, i 10 saggi nominati dal Presidente della Repubblica Napolitano e i 35 saggi nominati dal governo Letta e citando le sole Commissioni bicamerali: la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Aldo Bozzi, costituita nella IX legislatura il 12 ottobre 1983, presentò la sua relazione conclusiva nel gennaio del 1985. Tale relazione recava una riforma complessiva della Costituzione, prevedendo anche la revisione degli artt.92, 93, 94 e 96 Cost., ma manteneva la forma di governo parlamentare ed il rapporto fiduciario con il Parlamento. La Commissione De Mita-Iotti, nella XI legislatura, presentò un progetto di legge in data 11 gennaio 1994 al Parlamento, prefigurando una forma di governo ispirata al modello del cancellierato tedesco, con l'elezione parlamentare del Primo ministro a maggioranza assoluta, pena lo scioglimento anticipato delle Camere. Il testo di tale legge (A.C. 3597-A.S. 1789) non venne approvato per la anticipata conclusione della magistratura. Nel novembre 1997 la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella XIII legislatura, meglio nota come la c.d. “bicamerale D'Alema”, non riuscì a portare a termine il suo progetto per la rottura dell'accordo politico, che ne aveva determinato la nascita. Da segnalare nei lavori di tale Commissione il testo del sen. Cesare Salvi, che prevedeva la scelta dell'elettore con un unico voto per un candidato alla Camera dei deputati (unica a dare la fiducia), il quale indicava un candidato Primo ministro a cui era collegato, il cui nome era stampato sulla scheda, ottenendone così una legittimazione indiretta. Trattavasi di un premierato, basato su un sistema di collegi uninominali, che prevedeva un'elezione sostanzialmente diretta ma formalmente indiretta del Primo ministro (C. SALVI, *Relazione sulla forma di governo*, in Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, XIII legislatura, Camera dei deputati n.3931 e 3931-A, Senato della Repubblica, n.2583 e 2583-A).

¹⁰⁹ Sul potere di scioglimento quale *extrema ratio*, L. CARLASSARE, *Art.88*, cit., 11 ss., nonché Id., *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, M. LUCIANI E M. VOLPI (a cura di), cit., 140; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 208; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998, 123.

Si trasforma così una prerogativa che solo formalmente resta nelle mani del Capo dello Stato, ma che, in concreto, perde ogni carattere discrezionale, finendo nelle due ipotesi previste dalla novella per configurarsi come un vero e proprio “atto dovuto”¹¹⁰.

Senonché, il meccanismo dello scioglimento anticipato non può essere rimesso, neanche nell’ultimo semestre del mandato presidenziale, nelle mani del Presidente eletto o del premier subentrante, senza alterare quel bilanciato gioco di *checks and balances* disegnato dai Costituenti, che dovrebbe essere lasciato al corretto e prudente apprezzamento di un *potere neutro*, di un organo di garanzia e di chiusura, oltre che di ultima istanza, qual è indubitabilmente e resta ancora oggi, nonostante l’evoluzione del ruolo presidenziale¹¹¹, il Capo dello Stato¹¹².

Diversamente, si attribuisce alla maggioranza di governo il potere di “decidere sostanzialmente quando il Presidente della Repubblica deve sciogliere il Parlamento e tornare alle urne”¹¹³, relegando il Capo dello Stato “ad una funzione quasi notarile anche se non totalmente vincolata”¹¹⁴.

Con il rilievo che la possibilità di sostituire il premier democraticamente designato con una personalità eletta nell’ambito dello stesso schieramento¹¹⁵ “attribuirebbe maggiore capacità interdittiva attraverso l’arma dello scioglimento delle Camere al sostituto del Presidente eletto rispetto a colui che era stato legittimato dal voto popolare”¹¹⁶, in quanto

¹¹⁰ AA.VV., *Costituzione quale riforma? La proposta del governo e la possibile alternativa*, Firenze, 2024.

¹¹¹ Sul progressivo *enlargement of functions* presidenziali, E. CHELI, *Tendenza evolutiva nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1985, 41 ss.; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in *Rivistaic*, 2011, 1 ss.; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivistaic*, 2013, 2; G. PASQUINO, *L’elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 2013, 1, 111 ss.; G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica tra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015, 46 ss.; M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, 2017, 137 ss.; I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enc. dir.*, vol. I tematici, cit., 877 ss., specie 904 ss.; e, occorrendo, E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, 112 ss. La dilatazione dei poteri presidenziali ha fatto parlare P. LAUVAUX E A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2015, 825 ss., di una nuova forma di governo definita quale “parlamentare a correttivo presidenziale”, tesi ripresa da C. SPINIELLO, *Formazione (e crisi) dei governi: il ruolo del Presidente della Repubblica. Verso un correttivo presidenziale della forma di governo parlamentare italiana*, in AA. VV., *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, a cura di D. PARIS, Napoli, 2022, 135 ss.

¹¹² Per F. COSENTINO, *Il semestre bianco*, cit., 1384, “L’intervento del Capo dello Stato, che è l’arbitro ed il moderatore dell’equilibrio politico nazionale, il responsabile del *fair play* nel gioco politico al quale non partecipa -e proprio perché non vi partecipa è l’unico organo idoneo a valutarne le condizioni di assieme nel modo più disinteressato ed obiettivo-tale intervento, dicevo, diviene determinante nel momento in cui la crisi rischi di compromettere il sistema”.

¹¹³ Così A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Dir. pubbl. eur., Rassegna on line*, 2023, 2, p. V, seguito dai contributi di G. AZZARITI, M. CALAMO SPECCHIA, M. DELLA MORTE, C. DE FIORES, T. E. FROSINI, F. LANCHESTER, L. LONGHI, O. ROSELLI, F. PASTORE, F. POLITI, A. RUGGERI, M. RUOTOLO E F. ZAMMARTINO.

¹¹⁴ F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent’anni di elezione diretta dei Presidenti di Regione*, in *Consulta online*, 2023, III, 1020 ss., part. 1034, seppur in relazione ai poteri di nomina del Presidente del Consiglio.

¹¹⁵ Nel caso di decadenza, impedimento permanente o morte, il Capo dello Stato può conferire l’incarico di formare il governo ad un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio per una sola volta nel corso della legislatura. A sua volta, le dimissioni volontarie del premier prevedono alternativamente la possibilità di ottenere lo scioglimento delle Camere o, qualora ciò non accada, per una sola volta nel corso della legislatura la possibilità di conferire l’incarico al medesimo Presidente dimissionario o ad un parlamentare eletto in collegamento con quest’ultimo. Trattasi di una norma volta ad impedire i c.d. governi tecnici o i governi di unità nazionale nei casi di emergenza istituzionale.

¹¹⁶ F. LANCHESTER, *Il percorso di Enzo Cheli e i progetti di elezione diretta del Presidente del Consiglio*, in *Nomos*, 2023, 3, 5.

la mera minaccia di scioglimento diviene decisiva di fronte ad un voto di sfiducia destinato a ritorcersi contro il Parlamento, provocandone lo scioglimento automatico¹¹⁷.

Lo scioglimento anticipato di matrice governativa mediante l'introduzione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, in uso nelle nostre Regioni¹¹⁸, o la previsione di meccanismi rigidi ed automatici di scioglimento¹¹⁹, collegati alla sfiducia o al venir meno del Presidente del Consiglio eletto o subentrante, non solo ingessano il nostro sistema costituzionale, rendendolo incapace di adattarsi alla mutevolezza delle contingenze politiche, ma minano o, comunque, ridimensionano il ruolo di garante della Costituzione proprio del Presidente della Repubblica, spettatore passivo, insieme allo già svilito Parlamento¹²⁰, della volontà della maggioranza politica di turno¹²¹.

In tale quadro il divieto di scioglimento nel semestre bianco, ormai obsoleto e disfunzionale, avrebbe dovuto essere abolito *tout court* e non trasformato in una richiesta *à la carte* del *premier*¹²², a cui nulla può opporre il Presidente della Repubblica, con conseguente *deminutio* di una sua prerogativa cruciale.

Un'occasione mancata, dunque, soprattutto se si condivide “il convincimento che le norme di revisione costituzionale si immettono e si radicano nel terreno costituzionale originario, saldandosi (e non contrapponendosi) alle norme preesistenti e ai principi

¹¹⁷ M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., 196, nonché F. LANCHESTER, *Il disegno di legge A.S. n.935-2023*, in *Dir. pubbl. eur.*, *Rassegna on line*, 2023, 2, LXXXII.

¹¹⁸ Il *simul simul*, introdotto per i Comuni dalla legge 25 marzo 1993, n.81, e per le Regioni dalla legge cost. 22 dicembre 1999, n.1, consiste soprattutto in una normativa che collega automaticamente alla sfiducia nei confronti del vertice dell'esecutivo eletto dal popolo lo scioglimento dei Consigli ed il ritorno di fronte agli elettori di entrambi. In tema, F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di Regione*, cit., *passim*, e, prima ancora, seppur in relazione alla riforma costituzionale del centrodestra nella XIV legislatura, L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, cit., 58, che riteneva non fosse possibile trasferire a livello nazionale tale disciplina appena tollerabile a livello regionale e locale, “essendo in gioco nel Parlamento nazionale la disciplina dell'esercizio dei diritti fondamentali, l'ordinamento giudiziario e l'indipendenza della magistratura, il pluralismo dell'informazione, i meccanismi elettorali, i rapporti tra politica ed economia”.

¹¹⁹ A differenza dell'omologo art.68 della Legge fondamentale tedesca («Se la mozione avanzata dal Cancelliere federale, che sia espressa la fiducia nei suoi confronti, non trova l'approvazione della maggioranza dei membri del Parlamento federale, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il Parlamento federale»), il novellato comma sette dell'art.94 Cost. prevede un termine assai ristretto in quanto dispone che negli altri casi di dimissioni il Presidente del Consiglio, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, può chiedere lo scioglimento anticipato delle Camere ed il Capo dello Stato è tenuto a disporlo. Sul modello tedesco, S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994, 470 ss., e F. PALERMO, *La forma di governo tedesca tra miti e realtà: la sentenza del Tribunale costituzionale federale sullo scioglimento del Bundestag*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, 1, 213 ss. Da rilevare che l'art.115 della Costituzione spagnola del 27 dicembre 1978 prevede che “il Presidente del Governo, previa delibera del Consiglio dei Ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità, potrà proporre lo scioglimento del Congresso, del Senato e delle Cortes Generali, che sarà decretato dal Re”, ma tale meccanismo, utilizzato nel 2018 e nel 2023 dal Presidente Sanchez, non è servito a risolvere gli analoghi problemi della democrazia spagnola.

¹²⁰ Concordano sulla inopportunità di rendere il Parlamento in posizione dipendente dal vertice dell'esecutivo gli “auditi” sulla riforma in itinere in Commissione Affari Costituzionali presso il Senato quali M. CARTABIA, G. SILVESTRI, G. ZAGREBELSKY, N. ZANON, M. CAVINO, S. CURRERI, G. AZZARITI, R. CALVANO, A. POGGI ED E. CHELI, consultabili al sito www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/57694_documenti.htm.

¹²¹ A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivistaaic*, 2023, 4, 300.

¹²² Secondo A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca...*, cit., 454: “rimane insoluto il *punctum crucis* dello scioglimento anticipato delle Camere che è fatto oggetto – come si sa – di una nuova disciplina volta a degradarlo ad oggetto di una competenza – per dir così – a scatto automatico, minutamente regolata in ogni suo passaggio e, a conti fatti, svuotata della carica di discrezionalità in essa originariamente racchiusa”.

supremi come radicatisi¹²³, non alterando gli equilibri costituzionali che sinora hanno ben funzionato, ma mirando solo alle patologie che occorre eliminare¹²⁴.

Resta l'anomalia di un potere di scioglimento, trasferito dal Capo dello Stato al premier eletto o subentrante, cui è concesso un potere di intimidazione nei confronti del Parlamento, creando un grave squilibrio in favore della maggioranza di governo fino a stravolgere la stessa forma di governo parlamentare.

Per realizzare un (tendenziale) "governo di legislatura"¹²⁵, viene incisa la forma di governo parlamentare, dato che il Primo ministro esercita una forte influenza, se non la titolarità effettiva, del potere di scioglimento del Parlamento ed un effettivo controllo sulla durata della legislatura¹²⁶, lasciando al Capo dello Stato la mera titolarità di un potere di scioglimento "a rime obbligate"¹²⁷.

In luogo dell'auspicabile cancellazione del semestre bianco, si trasferisce, finanche al termine del mandato presidenziale, il potere di scioglimento incondizionato delle Camere, costituente il "piatto ricco" della riforma¹²⁸, ad un Presidente del Consiglio eletto, che, forte della legittimazione popolare, finisce con il contrapporsi ad un organo di garanzia qual è il

¹²³ Così V. MARCENO', *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, 1, 20. Anche A. MANZELLA, *Sulla questione della forma di governo*, in AA.VV., *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., 293 ss., ritiene che "completare" la Costituzione "vuol dire innovare senza scostarsi dal tracciato d'allora: che fu di sostanza e controllo parlamentare".

¹²⁴ E. CHELI, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali*, cit., 9.

¹²⁵ L'aspirazione al "governo di legislatura", peraltro corrispondente al sentire comune europeo nel quadro dei regimi parlamentari esistenti, mira a realizzare un assetto politico-istituzionale in cui la durata della legislatura coincide con il dispiegarsi di un unico e stabile indirizzo politico, cioè con un governo che duri per l'intera legislatura. S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura", Contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Milano, 1984, nel solco delle idee di Maurice Duverger (*La Repubblica tradita*, trad. it., Milano, 1958, 180 ss.), del Club Jean Moulin (*Lo Stato e il cittadino*, (1961), trad. it., Milano, 1963, 287 ss.) e di G. VEDEL (*Pour un exécutif élu par la Nation*, in *Revue politique des idées et des institutions*, 1956, 19, 579 ss.), sostiene l'opportunità di introdurre la forma di governo neoparlamentare, con l'elezione simultanea diretta del vertice dell'Esecutivo e del Parlamento e la loro contestuale caduta, secondo la formula *aut simul stabunt, aut simul cadent*. Dello stesso A., *Introduzione* in Id., *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, XI ss., ove afferma la necessità di una riscrittura delle regole costituzionali sulla forma di governo. Il modello c.d. neoparlamentare è stato ripreso da A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Dem. dir.*, 1990, 2, 23 ss., e Id., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, 181 ss., e da T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004. Nell'ampio dibattito su *La Costituzione e la crisi*, apparso sulla rivista *Gli Stati* nel 1973, v. gli interventi di C. MORTATI e di A. M. SANDULLI. Secondo quest'ultimo A., "Questa formula comporterebbe un regime dualistico, e perciò certi equilibri: un presidente della Repubblica in posizione *super partes*, l'indirizzo politico commesso a un presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo contemporaneamente alle Camere e libero nella formazione del suo governo (...) Governo di legislatura significa che, se il Parlamento fa cadere il Governo, si chiude la legislatura, si sciogliono le Camere, si rifanno le elezioni. Significa anche che, se il governo viene messo dalle Camere in condizione di non poter governare, se viene paralizzato, il presidente del Consiglio può chiedere la chiusura della legislatura, con la conseguenza che si rifanno le elezioni per le Camere e per il presidente del Consiglio". Per le critiche al modello neoparlamentare, M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., 194 ss.

¹²⁶ I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, 1, 110, evidenzia il capovolgimento del rapporto tra governo e Assemblee parlamentari, che dovrebbero conferire la fiducia e restare in una posizione di guida della maggioranza parlamentare.

¹²⁷ A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare*, cit., p. V, nonché Id., *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., 316.

¹²⁸ S. PRISCO, *Forse la volta buona? Istruzioni scettiche per riforme costituzionali (e non solo) finalmente condivise*, in *Federalismi*, 7 giugno 2023, 7, sostiene che il potere di decidere lo scioglimento anticipato delle Camere costituisce "il vero piatto ricco della tavola imbandita, cui alcuni puntano".

Presidente della Repubblica, costituzionalmente *neutrale* ed imparziale rispetto alla contesa politica¹²⁹, seppur nelle ipotesi tassativamente previste dalla novella.

Le crisi dei partiti e la frammentazione delle maggioranze, il declino dell'istituzione parlamentare, relegata ad una funzione ancillare rispetto all'esecutivo, le frequenti modifiche della legislazione elettorale ed il crescente astensionismo degli elettori, depongono a favore di una definitiva abrogazione del semestre bianco e non di una sua cristallizzazione in ipotesi vincolate a favore del premier, in quanto è proprio nei contesti di emergenza, verificabili anche nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, che i poteri del Capo dello Stato di scioglimento delle Camere assumono maggiore rilevanza¹³⁰.

In subordine, sarebbe preferibile, tuttalpiù, che il Presidente del Consiglio avanzi una proposta di scioglimento anticipato, sottoponendola alla valutazione del Capo dello Stato, in modo da configurare lo scioglimento almeno come atto duale o duumvirale¹³¹, per non alterare gli equilibri della forma di governo parlamentare¹³².

Non è irrigidendo il sistema o creando *automatismi* che si migliora, in nome di una pretesa stabilità, lo scarso rendimento della forma di governo italiana, tanto più quando, dietro l'apparenza di un intervento di modesta ingegneria costituzionale quale può sembrare il semestre bianco, vengono incise le dinamiche della forma di governo ed alterati gli equilibri collegati al pluralismo istituzionale¹³³.

¹²⁹ A. GIGLIOTTI, *Il semestre bianco nel quadro del potere di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Nomos*, 2021, 3, 24, osserva come il potere di scioglimento anticipato non va concepito come arma di ricatto del Governo contro le Camere e contro la propria maggioranza, bensì come strumento da utilizzare in quei momenti in cui vi sia un conflitto politico insanabile, per cui “la decisione di ricorrere anticipatamente alle urne va necessariamente affidata ad un organo terzo, il Presidente della Repubblica”.

¹³⁰ Parla di “tutoraggio costituzionale” da parte del Presidente della Repubblica M. FERRARA, *L'attività di tutoraggio costituzionale del Presidente Mattarella sul Governo Draghi al tempo del “riformismo vincolato”*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 2, 111 ss.

¹³¹ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia?*, cit., 67.

¹³² L. ELIA, *La riforma peggiora ancora*, in Id., *La Costituzione aggredita*, cit., 114, in relazione al tentativo di riforma costituzionale del 2006, suggeriva tuttalpiù di rendere esplicita l'iniziativa del premier in ordine allo scioglimento anticipato: “per evitare il monopolio del Capo dello Stato basterebbe stabilire in Costituzione che il Premier può proporre al Presidente lo scioglimento e che questi può accettare o rifiutare la proposta, in base a valutazioni di estrema delicatezza, fondate genericamente sulla sussistenza o meno della maggioranza uscita vittoriosa dalle ultime elezioni, ma eccezionalmente anche su situazioni imprevedibili sopravvenute all'*election day*”.

¹³³ Secondo G. GUZZETTA, “*Il governo di legislatura*”: *applicazione del modello e soluzioni incoerenti*, in AA.VV., *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., 223 ss., specie 228, l'obiettivo del governo di legislatura non è raggiungibile se non si risolve il nodo dello scioglimento anticipato tra automatismo e flessibilità eccessiva. L'A. propone di mantenere in capo al Presidente della Repubblica un ruolo di garanzia, inteso come garanzia che il premier eletto, in caso di crisi, formi governi politicamente coerenti con gli orientamenti del corpo elettorale e della “prima” maggioranza formatasi.