

Note critiche sui disegni di legge AC n. 1921 e n. 1354, sulla riforma della forma di governo*

Roberta Calvano

Come ho avuto occasione di rilevare nel corso delle audizioni svolte in I Commissione al Senato¹, nonostante gli emendamenti approvati, il testo del DDL 1921 non appare in grado di raggiungere i due principali obiettivi che si prefigge: cercherò di spiegare innanzitutto perché (1), per poi soffermarmi sulla questione del rispetto dei limiti alla revisione (2), nonché sul problema del voto degli italiani all'estero (3), tuttora irrisolto, presente anche nel DDL 1354.

Dal punto di vista del metodo della revisione, il DDL 1921, pur intervenendo su poche disposizioni (dai 5 articoli iniziali, di cui uno di norme transitorie, si è poi giunti ad 8), rinnova la tendenza degli ultimi anni circa l'abbandono dell'idea della riforma organica. Tuttavia, anche un intervento puntuale (ma questo non sembra esserlo già più), non sempre può dirsi chirurgico. Il testo approvato in prima lettura al Senato appare infatti idoneo a produrre una serie di effetti a cascata sugli equilibri della forma di governo, in grado di sollevare il problema del rispetto dei limiti alla revisione costituzionale. Con ciò si evidenzia come intervenire su pochi articoli non sia sufficiente a garantire il buon innesto della revisione nel sistema costituzionale, oltre a doversi rilevare, in questo caso, un difetto di razionalità interna del modello che si propone. Alla luce di tali considerazioni, in vista della possibilità dell'approvazione di modifiche al testo, nelle pagine seguenti saranno prese in considerazione anche alcune criticità derivanti dal DDL 1354, pur dedicando un'attenzione prevalente al progetto già approvato dal Senato.

1. Criticità dei contenuti principali del modello disegnato

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio viene accompagnata nel DDL 1921 dalla previsione di una riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica² e da una previsione circa l'elezione delle Camere "a traino", in maniera fortemente influenzata da quella del Premier, come si vedrà nelle pagine seguenti. Un aspetto non sempre sottolineato è poi l'effetto sulla collegialità del Governo, nel quale il ruolo del Premier diventa predominante.

Le due legittimazioni, elettiva-plebiscitaria e fiduciaria-parlamentare, nel modello proposto non dialogano tra loro, non vi è un raccordo, tanto che si prevede nella fase di formazione del governo

*Testo della memoria per l'audizione informale alla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge cost. C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di "Modifiche alla Parte II della Costituzione", 18 luglio 2024

¹ Il testo delle due audizioni da me svolte in relazione al disegno di legge AS n. 935 presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato il 6 dicembre 2023 e il 16 aprile scorso può essere letto [qui](#) e [qui](#).

² Sono direttamente aboliti quelli concernenti la scelta del Presidente del Consiglio, la nomina dei senatori a vita, lo scioglimento di una sola Camera, la soluzione delle crisi. Sugli effetti indiretti si v. *infra* nel testo.

la fiducia iniziale, che dovrebbe essere superflua, mentre segue poi l'ipotesi della mancata fiducia iniziale e la relativa sanzione, lo scioglimento. Si prevede poi espressamente nell'art. 5, che modifica l'art. 92 Cost., la nomina dei ministri, ma non del Presidente del Consiglio (che riceve l'incarico, ma non la nomina, atto presidenziale che riappare grazie ad uno degli emendamenti approvati: all'art. 4 è elencata tra gli atti non controfirmati del Presidente della Repubblica). Tale difetto di costruzione si evidenzia anche nella fase "patologica": l'approvazione della mozione di sfiducia provoca uno scioglimento anticipato doveroso, secondo la regola "*simul-simul*", disposto dal Presidente della Repubblica, mentre le altre ipotesi di dimissioni (di cui alla frase successiva), largamente prevalenti nell'esperienza costituzionale italiana, non produrrebbero tale obbligo. Dalle dimissioni conseguono quindi due esiti diversi nelle due ipotesi: con e senza obbligo di scioglimento. Nel caso delle dimissioni del *premier* a seguito di bocciatura di una questione di fiducia o per altri motivi, si porrebbe infatti nelle sue mani la *facoltà*, quindi la scelta se *chiedere* o no lo scioglimento delle Camere. La formulazione di questa disposizione apre margini ad interpretazioni diverse circa l'ampiezza dei rispettivi ruoli dei due Presidenti, ed alle conseguenti tensioni che ne possono derivare.

Poco lineare su questo profilo anche il DDL Boschi 1354, nel quale si prevede il meccanismo noto come *simul-simul*, specificando però (art. 3, comma 1, lett. d) che "Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo «e sulla questione di fiducia» *non importa obbligo di dimissioni*, aggiungendosi però che «Nel caso di voto contrario sulla questione di fiducia il Governo può, dal giorno successivo, chiedere una nuova deliberazione. Se non è chiesta la nuova deliberazione o se sulla nuova deliberazione le Camere si esprimono con voto contrario, il Presidente del Consiglio dei ministri rassegna le dimissioni». *Quest'ultima frase inserita appare però in chiara contraddizione con la prima*³.

Tornando al DDL 1921, oltre al tema dei margini che la seconda ipotesi di dimissioni apre circa l'interpretazione del ruolo del Capo dello Stato, non è chiaro è il motivo per cui il voto su mozione di sfiducia e quello sulla questione di fiducia produrrebbero effetti così diversi. Il diverso

³ Nel DDL 1354 sembra poi da correggere un refuso laddove ci si riferisce nell'art. 3, comma 1, lett. e), al quarto comma invece del quinto dell'art. 94 Cost.. Aggiungendo il testo previsto dal DDL, l'art. 94, comma 5, reciterà: "La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. *In caso di sua approvazione, il Presidente del Consiglio dei ministri rassegna le dimissioni*". Se il testo previsto fosse invece aggiunto al comma 4, lo stesso reciterebbe "Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo e sulla questione di fiducia non importa obbligo di dimissioni. Nel caso di voto contrario sulla questione di fiducia il Governo può, dal giorno successivo chiedere una nuova deliberazione. Se non è chiesta la nuova deliberazione, o se sulla nuova deliberazione le Camere si esprimono con voto contrario, il presidente del Consiglio rassegna le dimissioni. *In caso di sua approvazione, il Presidente del Consiglio dei ministri rassegna le dimissioni.*"

trattamento delle due ipotesi sembra incoraggiare ancora, nonostante gli emendamenti apportati, “l’agguato” di una parte della maggioranza sulla questione di fiducia posta dal Governo, piuttosto che la più trasparente assunzione di responsabilità di chi presenta una mozione di sfiducia. L’incertezza dell’esito delle crisi e la possibilità di cambio di maggioranza e/o del cambio di Presidente del Consiglio in corso di legislatura restano aperte.

Il DDL 1921 *non* consente insomma di ottenere l’obiettivo che si prefigge della stabilità ed intelligibilità per gli elettori delle vicende politico parlamentari. I contrasti interni alla maggioranza potranno ancora provocare crisi in corso di legislatura, e l’apertura della scelta sullo scioglimento o meno delle Camere, in capo al *premier* con un ruolo variabile del Capo dello Stato, così come non viene esclusa neppure la possibilità del cambio di maggioranza, con un secondo incarico al Presidente eletto (in modo analogo a quanto avvenuto con la nascita del governo Conte2), o al parlamentare eletto in collegamento, che potrebbe aver organizzato un “agguato al *premier*”, tramite il mancato voto su una questione di fiducia, precostituendosi una maggioranza alternativa. Come si diceva, il modello proposto dal DDL 1354 prevede un modello più lineare che somma l’elezione diretta, senza fiducia iniziale, al meccanismo “*simul-simul*”, e un ancor più significativo rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, i cui poteri sono però affidati ad una riserva di legge ordinaria, laddove sarebbe preferibile affidarne la disciplina ad una legge costituzionale, anche in ragione dell’attribuzione a questo organo del ruolo di arbitro e protagonista della forma di governo⁴. In entrambi i testi appare del tutto mancante la previsione di garanzie che consentano l’equilibrio tra i poteri, altrimenti univocamente e pericolosamente sbilanciato a favore del *premier*.

È indubbio infatti l’impatto prodotto dai due DDL innanzitutto in relazione alla compressione dei poteri e del ruolo del Presidente della Repubblica. Alle modifiche dirette delle norme sui poteri del Capo dello Stato già richiamate (nt. 2) si sommano quelle indirette o tacite, derivanti dalla complessiva alterazione dell’equilibrio tra i poteri. Non è noto, nel panorama comparato delle grandi democrazie, un sistema in cui una carica monocratica eletta direttamente dal corpo elettorale veda al di sopra di sé un’altra carica priva di un’analoga legittimazione. Ciò è detto al fine di evidenziare che la legittimazione che deriverebbe al *premier* dall’elezione popolare finirebbe col minare il ruolo di garante della Costituzione del Capo dello Stato.

⁴ L’art. prevede che l’art. 95 modificato reciti: “La legge provvede all’ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l’organizzazione dei Ministeri *nonché gli atti di competenza del Presidente del Consiglio quale organo di vertice del Governo*”.

Per quanto concerne le Camere, l'effetto di trascinamento che caratterizzerebbe l'attribuzione del premio di maggioranza previsto nel DDL 1921 e dipendente dall'elezione del Premier, le renderebbe più rappresentative di quest'ultimo che degli elettori. Indebolire ulteriormente un Parlamento fortemente in crisi finirebbe col colpire poi anche l'elezione e quindi la legittimazione del Presidente della Repubblica. Analoga preoccupazione riguarderebbe poi lo svuotamento delle norme sulle maggioranze previste per l'elezione dei giudici costituzionali e la revisione costituzionale. Sempre dal punto di vista delle garanzie, vi sarebbe poi la necessità di affidare ad un'istanza terza ed imparziale il contenzioso elettorale, una competenza che in altre esperienze costituzionali è affidata alle Corti costituzionali. Eventuali contestazioni concernenti l'elezione diretta del Premier non potrebbero infatti essere adeguatamente affrontate in sede di verifica dei poteri, presso una Giunta la cui composizione deriverebbe dall'elezione dello stesso Presidente del Consiglio⁵.

2. Rilievi concernenti il rispetto dei limiti alla revisione costituzionale

Il limite alla revisione costituzionale dei principi supremi e diritti inviolabili richiama al significato dell'art.1 Cost., secondo cui la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione, con ciò evocando innanzitutto la centralità della rappresentanza politica e del principio democratico tra quegli intangibili principi supremi.

Perdonerete se per ragioni sintesi sarò molto netta: l'effetto di trascinamento per cui la maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere deriverebbe non dal voto popolare per le stesse, ma in via indiretta, "a traino", dal voto espresso per l'elezione del premier, sembra elidere il principio supremo della rappresentanza politica. La possibilità che una lista, o un gruppo di liste, pur ricevendo una minoranza di voti, possano ottenere la maggioranza dei seggi in Parlamento *in forza del voto per un diverso organo costituzionale*, induce a segnalare una compromissione del ruolo democratico rappresentativo delle Camere nel testo costituzionale. Oltre al principio supremo di cui all'art. 1 Cost., vengono dunque in rilievo le disposizioni di cui agli artt. 56 e 58 Cost.: "la Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e *diretto*" e "i senatori sono eletti a suffragio universale e *diretto*", che sarebbero sostanzialmente aggirate. Un simile rilievo incontra due possibili obiezioni. La prima, relativa alla presenza di un meccanismo simile nelle leggi elettorali adottate da alcune Regioni, è immediatamente superabile tramite la considerazione della radicale diversità qualitativa del ruolo costituzionale delle Camere rispetto a quello dei

⁵Ho esaminato il tema nel testo delle due audizioni svolte presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato il 6 dicembre 2023 e il 16 aprile scorso, presenti [qui](#) e [qui](#), rispettivamente alle pagg. 7 e 4.

consigli regionali, sottolineato dalla rilevanza delle funzioni proprie delle Camere, tra cui la revisione costituzionale, l'approvazione del bilancio o dello stato di guerra, l'elezione del Presidente della Repubblica (per tacere delle criticità palesate dal modello neo parlamentare nelle Regioni). Inoltre, non parrebbe un argomento utile ad avvalorare la conformità a Costituzione di una norma di revisione costituzionale l'eventuale parallelo con fonti regionali e subordinate a quelle di revisione, e della cui legittimità si potrebbe oltretutto seriamente dubitare. Oltre che una inversione logica si opererebbe un capovolgimento in relazione alla gerarchia delle fonti.

Si potrebbe poi obiettare che il meccanismo richiamato comporti la mera attribuzione di un premio di maggioranza, come già avvenuto in passato, determinato per ora solo nell'*an* e non nel *quantum*. Il dato del derivare il premio dall'elezione di organo costituzionale diverso, e non dal voto per le Camere non pare trascurabile. Appare poi evidente che per garantire comunque la maggioranza a chi sostenga il candidato premier col miglior risultato elettorale personale, si debba necessariamente forzare l'esito del voto per le Camere, che potrebbe essere di colore politico difforme, magari anche in una sola Camera, da quel candidato. La violazione dei richiamati artt. 56 e 58 Cost., espressione del principio supremo che rende il Parlamento luogo centrale della democrazia rappresentativa, sembra quindi innegabile.

L'indeterminatezza dei principi cui sarà ispirata la legge elettorale, non aiuta ad escludere che ipotesi di scuola possano realizzarsi, come quella di uno sportivo o di un *influencer* dotato di grande popolarità mediatica che si candidi prevalendo e portando in dote il premio ad una lista minoritaria di suoi fedelissimi, al di fuori di qualsiasi idea di rappresentatività.

Ragionando sui meccanismi costruiti dal DDL, sembra poi inevitabile la soluzione di tre schede, dato che due sole schede (per Camera+*premier* e Senato+*premier*) produrrebbero l'inaccettabile rischio della difformità dei risultati circa l'elezione del *premier*. L'ipotesi che sembra allora più probabile è quella di tre schede elettorali, tra cui l'unica realmente rilevante non potrà che essere quella concernente i candidati alla presidenza del Consiglio, rendendo ancor più macroscopica l'obliterazione del limite concernente il ruolo costituzionale della rappresentanza politica e delle Assemblee rappresentative.

Sono molti quindi i problemi che derivano dalla previsione del premio di maggioranza nel DDL 1921. L'effetto distorsivo della rappresentanza è del resto un obiettivo precipuo del premio di maggioranza, e ne rappresenta un effetto ineliminabile. Il premio, a seconda di come modulato, può arrivare a rappresentare una trasformazione del principio di maggioranza, cui dovrebbe

essere ispirato, nel suo *assurdo inverso: il principio minoritario*⁶. Questo assurdo inverso pare realizzarsi nel meccanismo del premio attribuito grazie al voto per l'elezione del premier, che sembra "mimare" o, si potrebbe dire, strumentalizzare la rappresentanza, per produrre non la stabilità del governo, ma la blindatura del sistema, impedendo qualsiasi dialettica parlamentare. Da questo punto di vista si rischia di completare il percorso iniziato con la riduzione del numero dei parlamentari, che ha introdotto una soglia di sbarramento implicita, amplificando gli effetti distorsivi del sistema elettorale e agevolando il raggiungimento delle maggioranze richieste dall'art. 138 Cost. Se a questo si sommasse ora l'ulteriore tassello di un premio che radica all'esterno del voto per le Camere il premio, trasformando il principio maggioritario nel suo assurdo inverso, si produrrebbe la blindatura del governo della minoranza, con la finale consacrazione della morte della dialettica democratica nelle aule parlamentari.

3. Il voto degli italiani all'estero e i limiti alla revisione.

Un tassello della questione del sistema elettorale, che si ricollega al tema dei limiti alla revisione costituzionale, con particolare riferimento ai diritti inviolabili, è quello relativo al voto degli italiani all'estero. Tema che solleva il problema della compatibilità dei contenuti di entrambi i DDL con le disposizioni di cui agli artt. 48, c. 1 e 3, e 56, c. 2 e 57, c. 2 Cost.

I DDL 1921 e 1354, pur prevedendo l'elezione diretta del *premier* da parte di tutti i cittadini italiani, sembrano infatti non tener conto della presenza tra essi anche di circa cinque milioni di residenti all'estero, che in quanto cittadini, non potrebbero essere esclusi dalla partecipazione a pieno titolo a tale elezione. Dato l'indissolubile legame tra cittadinanza e diritto di voto, la partecipazione degli italiani all'estero è da considerare ineliminabile. Il voto di questi cinque milioni, verrebbe a confluire nell'elezione di una carica monocratica, e ciò non potrebbe avvenire che con pieno rispetto dell'eguaglianza del voto, con la possibilità di risultare decisivo per l'elezione del *premier*. Tuttavia, l'elezione diretta del *premier* e il relativo *meccanismo di trascinarsi del premio previsto dal DDL 1921 dei voti così espressi sul computo dei seggi parlamentari non sembra consentire il rispetto del numero dei deputati e senatori assegnati al voto della circoscrizione estero dagli artt. 56 e 57 Cost.* Ciò a meno di non ritenere che i voti stessi debbano essere scomputati dall'attribuzione del premio di maggioranza per l'elezione delle Camere. Tale scorporo produrrebbe il rischio di un disallineamento tra maggioranza e presidente eletto con i voti dall'estero (se con i voti dall'estero vincessero il candidato A, e scomputandoli vincessero il candidato B, scorporare quei voti attribuirebbe il premio alle liste collegate a B), oltre

⁶ V. L. Carlassare, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008, consultabile [qui](#).

a comprimere l'art. 48, c. 1 e l'art. 3, Cost., sull'eguaglianza del voto. A seconda di come la questione verrà sciolta nelle leggi elettorali, *si potrà allora produrre, in alternativa, una compressione del diritto di voto degli italiani all'estero, o del principio dell'uguaglianza del (loro) voto, o altrimenti dei commi. 1 degli artt. 56 e 57 Cost. sul numero dei seggi attribuiti alla circoscrizione estero. Le norme di cui agli artt. 48 e 3 Cost. in particolare si segnalano in quanto relative a diritti e principi fondamentali, che rappresentano limiti alla revisione costituzionale, oltre a vincolare il legislatore ordinario (e quindi le leggi elettorali)*. La soluzione di questo rebus appare quindi come un invitato di pietra nel funzionamento del modello del DDL 1921.

Prescindendo poi dalla questione del premio, ed estendendo quindi il ragionamento ad entrambi i DDL, l'ipotesi della possibilità di comprimere il principio di uguaglianza del voto in uscita, pesando i voti degli italiani che votano dall'estero, pare doversi necessariamente escludere in questo caso data la natura monocratica della carica per cui si sarà chiamati a votare. Il voto è pesato nell'elezione delle assemblee elettive in considerazione delle dimensioni dei collegi, e nel caso della rappresentanza degli italiani all'estero la disciplina vigente già produce peraltro una compressione molto significativa di tale principio, sottorappresentando nella traduzione dei voti in seggi la circoscrizione Estero rispetto alle altre. Sono note le ragioni storico-politiche dietro tale scelta, e l'impatto importante che la rappresentanza di milioni di italiani all'estero produrrebbe altrimenti sulla politica nazionale. Può essere utile, per evidenziare la peculiarità del caso italiano, considerare un'esperienza vicina a noi, quella della Francia, che per il voto dall'estero, che può essere espresso con diverse modalità (via internet, per corrispondenza e presso consolati ed ambasciate), ha visto nelle elezioni del presidente Macron del 2022 la partecipazione di cinquecentomila (su 1.435.000 iscritti) su 48 milioni di elettori. In Italia nello stesso anno, con un numero di elettori, solo sul territorio nazionale, pari a 46 milioni, hanno partecipato alle elezioni politiche circa un 1.250.000 elettori italiani all'estero. Nel sistema italiano la tendenza della partecipazione al voto risulta in crescita negli ultimi anni nella circoscrizione estero, a fronte di un astensionismo montante sul territorio nazionale. A ciò si deve aggiungere la possibile maggiore propensione al voto per l'elezione di una carica monocratica che si potrebbe determinare nei cittadini all'estero, per i quali è molto più difficile seguire e comprendere la politica nazionale italiana e le sue complessità. A valle della riduzione del numero dei parlamentari, la Costituzione prevede l'elezione di quattro senatori e otto deputati nella Circoscrizione estero, in forza di un rapporto di rappresentanza di un eletto per circa settecentomila elettori, rispetto ai numeri ben più ridotti per gli eletti sul territorio nazionale. Tale disciplina suscita da tempo perplessità in relazione al rispetto del principio costituzionale di eguaglianza del voto, anche in ragione della irragionevole sovrarappresentazione di cittadini di un collegio della circoscrizione (un voto in

Asia-Africa-Oceania pesa 10 volte un voto espresso in Europa) rispetto agli altri. Alterazioni simili non potrebbero essere in alcun modo giustificate nel caso dell'elezione per una carica monocratica.

La considerazione per cui il voto degli italiani all'estero rischia di diventare decisivo, potendo l'attribuzione del premio di maggioranza derivare addirittura dai soli voti per il candidato *premier* provenienti dalla circoscrizione estero, mentre l'elezione delle Camere diverrebbe in parte indiretta, con ciò che ne consegue in termini di rispetto dell'art. 67 Cost., induce ad una preoccupata riflessione. Le irregolarità che spesso hanno caratterizzato il voto per corrispondenza degli italiani all'estero (legge n. 459 del 2001) si sono sommate alle criticità da tempo segnalate circa la disciplina della circoscrizione estero, con riferimento ai caratteri di uguaglianza, libertà, segretezza e personalità del voto ai sensi dell'art. 48, c. 2, Cost. La Corte costituzionale ha stigmatizzato negli ultimi anni la "criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della "effettività" del diritto di voto dall'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso" (sent. n. 195 del 2003 e ord. n. 63 del 2018), criticità di cui il DDL 1921 rischia di amplificare gli effetti. La soluzione del problema del voto degli italiani all'estero passa necessariamente per una revisione costituzionale che sciolga i molti nodi che la previsione di una circoscrizione estero "separata" ha sollevato sin dalla sua introduzione. A Costituzione invariata, la risposta al problema richiederebbe la modifica della legge sulla cittadinanza, o l'abolizione del voto per corrispondenza, come già emerso⁷. Fino ad allora i due disegni di legge devono inevitabilmente fare i conti con l'attuale disciplina.

⁷ Sul punto mi permetto di rinviare ancora al testo dell'audizione in I Commissione Senato, che può essere letta [qui](#).