

**BOZZE DI STAMPA**

**7 maggio 2024**

**N. 1**

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**XIX LEGISLATURA**

**Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica (935 e 830-A)**

## **PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE**

**QP1**

PATUANELLI, MAIORINO, CATALDI

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge costituzionale n. 935 e 830-A,

premesso che:

il disegno di legge costituzionale in esame, di iniziativa governativa, modifica sostanzialmente e in modo estremamente impattante la forma governo repubblicana ed incide fortemente sull'equilibrio tra i poteri, attraverso la riscrittura degli articoli riguardanti le modalità di formazione del Governo, introducendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, la rimodulazione dei poteri del Presidente della Repubblica e l'alterazione del ruolo centrale del Parlamento, cioè dell'impianto repubblicano nel suo complesso;

anziché costruire un sistema equilibrato di collaudata efficacia, viene invece a definirsi una forma di governo ibrida, fuori dagli schemi consolidati della dottrina costituzionale e comparatistica, che vede un forte accentramento dei poteri nella figura del Presidente del Consiglio, un ruolo indefinito del Parlamento a traino di quest'ultimo, privato del suo ruolo di custode della sovranità popolare, e un Presidente della Repubblica non più arbitro, facendo

venir meno improvvisamente ed in modo del tutto imprudente il necessario sistema dei contrappesi tra poteri dello Stato, col rischio di generare conflitto e instabilità;

il disegno di legge intacca in pratica quelli che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno definito limiti espressi o impliciti alla revisione della Carta costituzionale, quelle norme di principio su cui si identifica un intero sistema costituzionale. La Corte costituzionale nella fondamentale sentenza n. 1146 del 1988 ha affermato: "*La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (articolo 139 della Costituzione), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*". Si realizza così una riforma costituzionale incostituzionale;

l'elezione diretta, contestuale e contemporanea del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Parlamento, cui si impone per Costituzione un premio di maggioranza ancora non definito, determina un sistema di rapporti tra potere esecutivo e legislativo non presenti in nessuna democrazia occidentale democratica: un Parlamento a totale sudditanza del Governo, impossibilitato a opporsi alle scelte governative se non a rischio di uno scioglimento immediato. Viene così colpito il principio di separazione e autonomia tra i poteri dello Stato, senza neppure garantire la stabilità falsamente evocata dal titolo;

da un lato il potere politicamente più significativo del Parlamento, quello di sfiduciare un Governo ritenuto non più idoneo a guidare il Paese, viene neutralizzato con lo spettro incombente di nuove elezioni e dall'altro il Presidente della Repubblica viene privato innegabilmente di sue precise prerogative, facendo venir meno un elemento efficace di arbitraggio e garanzia istituzionale. Si pensi a quelle che da libere scelte presidenziali diventano atti dovuti: la nomina del Presidente del Consiglio e lo scioglimento delle Camere;

non si pensa a far funzionare meglio il Parlamento, svilito da un uso eccessivo della decretazione d'urgenza, ma gli si infligge ad opera governativa un doppio attacco: dall'alto con la riforma costituzionale in esame e dal basso con la sottrazione di poteri legislativi da parte delle Regioni attraverso il parallelo progetto di autonomia differenziata, nell'illusione che due *vulnus* possano compensarsi a vicenda quando invece finiranno col sommarsi e con l'innescare ulteriori dinamiche conflittuali di cui l'Italia non ha alcun bisogno;

la riforma costituzionale in esame delinea peraltro una concentrazione di potere che non ha eguali in altri sistemi costituzionali, con una eccessiva primazia del Governo a cui non si affiancano adeguati pesi e contrappesi: non solo il controllo di fatto del Parlamento, ma anche la possibilità di poter controllare l'elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte Costituzionale, grazie a un sistema elettorale che mira palesemente a

garantire una sovra-rappresentazione della coalizione beneficiaria dell'indefinito premio;

negli altri sistemi - ed anche nel sistema costituzionale degli Stati Uniti in cui il Presidente appare agli occhi dell'opinione pubblica il *deus ex machina* dello Stato - non si assiste a nessuna simile concentrazione di potere: il Congresso e il Senato americani hanno una vita propria, sono eletti in momenti differenziati e possono efficacemente contrapporsi alle scelte del Presidente quando ritenute discutibili;

la riforma in esame, oltre che pericolosa, risulta minacciosamente incompleta perché non è noto quale sarà il sistema elettorale che darà forma a quanto delineato dal nuovo articolo 92 Cost.: l'introduzione di un riferimento costituzionale ad una legge elettorale con premio, fa di questo elemento fondamentale e indispensabile per far funzionare il nuovo modello, che è necessario conoscere prima dell'approvazione del testo. La legge elettorale, che è una legge ordinaria, non necessita di maggioranze qualificate per la sua approvazione, ma è in questo contesto di primaria importanza perché dal suo contenuto dipenderà anche l'equilibrio totale del sistema costituzionale e l'uguaglianza del voto;

le audizioni dei costituzionalisti hanno ben evidenziato le plurime criticità tecniche e logiche del testo, ma l'imprudente alterazione che questa riforma avventurista reca alla democrazia rappresentativa ha luogo senza alcuno dei necessari correttivi volti a riequilibrare effetti imprevedibili dei vuoti lasciati irrisolti dal testo, quali, solo a titolo di esempio, quelli riguardanti l'impatto del voto dei cittadini italiani all'estero o le problematiche connesse a possibili vizi e contestazioni all'elezione del parlamentare-Presidente del Consiglio, lasciando anche questi aspetti alla mercé della parte governativa,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 935 e 830-A.

---

## QP2

DE CRISTOFARO, CUCCHI, Aurora FLORIDIA, MAGNI

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge costituzionale n. 935 e 830-A,

premesso che:

assunto come testo base il disegno di legge di iniziativa governativa AS 935, l'articolato licenziato dalla 1<sup>a</sup> Commissione prevede ampie modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, l'asserito rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica;

il provvedimento in esame è stato esaminato dalla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato e sottoposto alla consultazione di molteplici soggetti sociali e di esperti di diritto costituzionale. Nell'ambito delle citate audizioni sono state evidenziate rilevanti criticità dalla gran parte degli esperti costituzionalisti intervenuti, diverse delle quali riguardanti la compatibilità della proposta riforma con l'attuale impianto generale della stessa forma della democrazia parlamentare posta a fondamento dalla nostra Costituzione, tali da porsi in evidente contrasto con il resto del disposto costituzionale e persino con le finalità dichiarate nella relazione dei proponenti. Finanche nel corso delle ultime audizioni del 16 aprile u.s, gli emeriti costituzionalisti intervenuti a svolgere le loro osservazioni sul testo già emendato dalla Commissione, hanno evidenziato rilevanti profili di incostituzionalità della riforma, tanto da rendere del tutto "inaccettabile e inemendabile questo disegno di legge costituzionale, non solo per la sua inadeguatezza tecnica ma anche per il suo contrasto con i principi che reggono le basi della nostra democrazia rappresentativa" (con queste parole Ugo De Siervo, audizione del 16 aprile, pag. 1, riporta i risultati cui sono addivenuti oltre 30 esperti di diritto costituzionale, pubblicati sul "Paper di Astrid" n. 94 del 2024);

una prima categoria di rilievi sono stati espressi sulla stessa qualità tecnica e formale della proposta legislativa, che si palesa a tratti incomprensibile o comunque equivoca anche perché in evidente distonia con il resto del dettato costituzionale: criticità queste, che gli stessi quattro estesi emendamenti presentati dal Governo al testo iniziale, presentato in data 15 novembre 2023 dal Governo, nella persona del Presidente del Consiglio e del Ministro per le riforme costituzionali, non hanno risolto in modo completo. Permangono infatti, nonostante l'intervento emendativo dello stesso Governo e l'approvazione di uno sparuto numero di emendamenti della maggioranza, numerosi dubbi interpretativi e alcuni gravi incongruenze formali;

quanto al merito del provvedimento, i giudizi negativi muovono tutti da una medesima premessa: contrariamente a quanto si afferma, la riforma non interviene "chirurgicamente" solo su pochi articoli della Carta, ma investe il nucleo centrale della nostra forma di governo e, di riflesso, finisce per colpire l'intero impianto repubblicano, cioè il quadro dei poteri e delle libertà tracciato dal Costituente, imprimendo a questo impianto una curvatura molto diversa da quella attuale;

introdurre l'elezione popolare diretta dell'organo posto al vertice del potere esecutivo significa, infatti, cancellare l'ispirazione originaria della nostra Costituzione, operando il ribaltamento di uno dei principi che ne reggono le fondamenta. Con la carta del 1948 i nostri Costituenti intesero, infatti, dopo l'esperienza autoritaria, costruire una democrazia a impianto pluralista e garantista, rappresentata in prima istanza, ai fini dell'esercizio della sovranità popolare, dal Parlamento e guidata da un Governo parlamentare. Si ritenne allora dopo un'analisi molto approfondita del nostro sistema politico, che questa forma di governo fosse la più adatta a favorire la convivenza pacifica e lo scambio tra le diverse forze in campo che si contrapponevano e che erano

espressione di un sistema politico caratterizzato da un livello molto elevato di frammentazione e conflittualità per la presenza di "molti partiti molto divisi". Forma di governo parlamentare, la nostra, fondata sull'equilibrio tra una funzione di indirizzo politico, affidata alla maggioranza ed esercitata attraverso il raccordo tra corpo elettorale, Parlamento e Governo e una funzione di controllo costituzionale, affidata ad organi imparziali, espressione dell'unità nazionale quali il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale;

il delineato equilibrio viene stravolto da questa riforma attraverso la riduzione dei poteri di rappresentanza e di controllo sia del Parlamento che del Capo dello Stato. Esemplificativo il fatto che si affianchi ad un Capo dello Stato, rappresentante dell'unità nazionale ma eletto in secondo grado dal Parlamento, un Presidente del Consiglio, rappresentante di una parte politica (cioè della maggioranza) ma eletto in primo grado direttamente dal popolo e, di conseguenza, di fatto investito di una legittimazione e di un peso costituzionale superiore a quello riconosciuto al Capo dello Stato. Con un meccanismo che, come è stato ripetutamente rilevato, da un lato, trasforma i poteri del Capo dello Stato nella formazione dei Governi e nello scioglimento delle Camere da liberi in sostanzialmente vincolati;

nella pratica, con questa riforma si tenta di definire una forma di governo che non ha precedenti e che mira a combinare elementi non combinabili del governo presidenziale con elementi del governo parlamentare, sottraendo, all'uno e all'altro la loro corretta curvatura costituzionale, dal momento che al governo parlamentare si sottrae il valore sostanziale della fiducia e al governo presidenziale si sottrae il limite insuperabile espresso dalla divisione dei poteri, introducendo un vincolo di dipendenza, sin dalla fase costitutiva, del potere legislativo dal potere esecutivo;

l'effetto della prospettata riforma del bicameralismo, unito alla modifica della legge elettorale con premio di maggioranza e al rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento è suscettibile di determinare, non solo effetti distorsivi dell'equilibrato rapporto fra i poteri dello Stato, ma anche un intollerabile restringimento della rappresentanza politica attraverso un sistema di soglie di sbarramento che penalizza eccessivamente i partiti minori e che come conseguenza determina una larghissima esclusione sociale e politica che renderà altamente improbabile una composizione pacifica dei conflitti sociali che, soprattutto negli ultimi anni, si stanno drammaticamente inasprendo;

inoltre, nel testo licenziato dalla 1a Commissione è insito il rischio di una semplificazione forzata del quadro politico, in contrasto con il principio fondamentale di sovranità popolare, che è alla base dell'ordinamento costituzionale e che postula la massima valorizzazione del pluralismo politico, istituzionale e sociale;

dietro il dichiarato intento di intervenire sulla causa dell'instabilità governativa che si ascrive al dettato costituzionale anziché alla frammentazione e ai caratteri del sistema politico italiano, il testo del provvedimento interviene su pochi articoli della Carta Costituzionale, ma con pesanti effetti di

sistema sull'intera forma di governo, che viene modificata radicalmente senza prevedere gli indispensabili contrappesi;

di conseguenza, sono pesantissime le ripercussioni sulle altre disposizioni della Costituzione, sull'adeguamento necessario di istituti e leggi di contorno, così come sugli equilibri complessivi del sistema, soprattutto tra gli organi costituzionali di vertice;

nello specifico, un primo problema risulta essere quello relativo al rispetto delle norme procedurali e dei principi costituzionali che sono alla loro base. La procedura rinforzata prevista dall'art. 138 Cost. impone doppia deliberazione, i tempi lunghi e le maggioranze ampie richieste, la cui ratio è rappresentata dalla garanzia di una rigidità costituzionale tale da produrre scelte meditate e largamente condivise. L'iter approvativo avrebbe dovuto allora privilegiare la più vasta partecipazione parlamentare alla discussione, nonché la diffusione nell'opinione pubblica, la massima trasparenza e condivisione sul processo in atto. Questo intento chiaramente non è stato realizzato nel caso concreto, posto che il testo originario della riforma è stato sostituito nei suoi tratti salienti attraverso gli emendamenti del Governo solo poco prima della fase deliberativa, sottraendo tali modifiche ad un compiuto confronto parlamentare;

inoltre, in relazione al limite espresso di cui all'art. 139, contenente il riferimento in esso alla forma repubblicana, rende possibile considerare sicuramente consentiti interventi di revisione che abbiano ad oggetto la sola forma di governo, ma di escludere che sia consentito intervenire sul cuore della forma di stato, nel suo aspetto di connotazione del rapporto tra governanti e governati basato su alcuni principi fondanti del testo costituzionale. Da questo punto di vista il limite espresso del rispetto della forma repubblicana di cui all'art. 139 si connette con quello tacito, concernente la tutela dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della Costituzione;

ebbene, il testo della riforma in esame, secondo alcuni autorevoli autori, pone a rischio importanti principi fondamentali (come evidenziato ad esempio dalla prof.ssa Roberta Calvano nel corso della prima ma anche della seconda audizione del 16 aprile 2024, sul testo già emendato) e si pone in contrasto rispetto alle altre norme costituzionali già vigenti, che possono subire invero un contraccolpo ove non un vero e proprio svuotamento in ragione dell'intervento di revisione: quanto ai primi, ci si riferisce innanzitutto ai principi della rappresentanza politica, dal principio democratico alla base della scelta di fondo della democrazia pluralista, che possono essere diversamente modulati nella legislazione ordinaria, ma che neanche una modifica del testo costituzionale potrebbe costringere nella porta stretta di un risultato elettorale obbligato, così come in un rapporto tra Camere e Governo che rendesse le prime subordinate al secondo tanto da trasformare il rapporto fiduciario in un mero ossequio formale: da questo punto di vista è da ritenere che il rapporto di fiducia o viene abolito, con l'indicazione di un modello alternativo, o se previsto, ha un preciso significato (e sulla fedeltà ai modelli la giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali - sentt. C.Cost. nn. 372 e 379 del 2004,

12 del 2006 - rappresenta un punto di riferimento ineludibile). Evidente poi la compressione del libero mandato parlamentare che deriverebbe dallo scioglimento quale conseguenza ad ogni forte dissenso tra maggioranza e presidente eletto, così come da un eventuale aggiornamento o modifica del programma cui il disegno di legge costituzionale tenta di "incatenare" il governo e la sua maggioranza. Vi è inoltre il problema del necessario rispetto del principio dell'eguaglianza del voto in uscita, ribadito nella giurisprudenza costituzionale sulle leggi elettorali (sentt. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017) e che appare in contrasto con la previsione costituzionale del premio di maggioranza su base nazionale, contenuta nel novellato articolo 92 Cost.;

tra le conseguenze di questa previsione, quelle concernenti il significato delle maggioranze nell'elezione degli organi di garanzia della Costituzione, che rischierebbero di essere indebolite: ci si riferisce alle norme concernenti l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, comma 3, Cost.), dei giudici costituzionali (art. 3, l.cost. n. 2 del 1967), dei componenti laici del CSM (artt. 104 Cost. e 22, l. n. 195/1958), così come alla deliberazione della revisione costituzionale ex art. 138, minando in questo caso il principio della rigidità costituzionale. Rendere ancor più ed anzi automaticamente accessibili tali scelte alle maggioranze politiche contingenti significherebbe poi di rischiare di colpire il principio di cui all'art. 1, base della democrazia costituzionale per cui la Costituzione funge da limite al principio di maggioranza;

si ravvisano inoltre profili di contrasto con le disposizioni dell'attuale Carta Costituzionale a causa delle modifiche apportate al testo in sede referente, a seguito della presentazione e dell'approvazione degli emendamenti di provenienza governativa che ridisegnano la forma di governo tramite in particolare le nuove previsioni contenute negli articoli 3, 5 e 7: da una parte resta irrisolta la problematica del voto degli italiani all'estero nell'art. 5 (c. 2 dell'art. 92), e resta poi del tutto immutata la questione delle garanzie connesse all'elezione diretta del Presidente del Consiglio;

a questo proposito si evidenzia che il modello di elezione diretta del Presidente del Consiglio introdotto nell'art. 3 suscita innanzitutto gravi perplessità circa l'effetto di trascinarsi 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 di un diverso organo costituzionale. La possibilità che una lista, o un gruppo di liste, pur ricevendo una esigua minoranza di voti, giungano ad ottenere la maggioranza dei seggi in Parlamento, induce a segnalare una netta compromissione del principio di rappresentanza politica e del ruolo democratico rappresentativo delle Camere nel testo costituzionale;

in particolare, la proposta di riforma contrasta in questo senso oltre che col principio supremo di cui all'art. 1 Cost., anche con 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". Analogo principio è espresso all'art. 57 che recita: "il numero dei senatori elettivi è duecento". Se anche l'attribuzione di un premio di maggioranza risulta de-

terminato per ora solo nell'an e non nel quantum, è evidente che per garantire comunque la maggioranza a chi sostenga il candidato Premier col miglior risultato si debba necessariamente forzare l'esito del voto per le Camere, che potrebbe essere di colore politico del tutto difforme, magari anche in una sola Camera. La violazione delle richiamate norme costituzionali che sono espressione di principi supremi risulta essere quindi del tutto innegabile;

vi è poi la previsione della nomina dei ministri, ma non del presidente del Consiglio. I problemi proseguono all'art. 7, laddove l'approvazione della sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio provoca uno scioglimento anticipato che pare atto doveroso, ma sempre disposto. In merito a questa specifica disposizione gli interpreti hanno evidenziato plurime criticità dovute in gran parte al significato da attribuire al dettato della norma. Si aprono almeno due distinte ipotesi interpretative circa la doverosità o meno delle dimissioni in caso di sfiducia e l'eventualità correlata di scioglimento delle Camere quale atto dovuto o discrezionale del Presidente della Repubblica;

ancora, vi è la questione dell'impatto del voto degli italiani all'estero nell'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere. Frequentemente, in occasione delle ultime tornate elettorali politiche, le cronache hanno riportato notizie di irregolarità concernenti il voto per corrispondenza, mentre la dottrina costituzionalistica ha segnalato le criticità presenti nella disciplina della legge n. 459 del 2001 rispetto 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 dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso", mentre da ultimo la "Commissione Bassanini", istituita nel 2022 presso la Presidenza del Consiglio per studiare proposte per la riduzione dell'astensionismo, ha sottolineato il "peso" rilevante degli italiani all'estero rispetto alla totalità del corpo elettorale: ad oggi tale peso raggiunge circa il 10%. Il tema è peraltro molto rilevante anche con riferimento alle elezioni (regionali e locali) che non prevedendo il voto a distanza, vedono questa percentuale contribuire ad alzare il tasso di astensionismo. Ora il testo licenziato, pur prevedendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte di tutti i cittadini italiani, sembra non tener conto della presenza tra essi anche di quei circa cinque milioni residenti all'estero, che in quanto cittadini, non potrebbero essere esclusi dalla partecipazione a pieno titolo all'elezione del Presidente del Consiglio con vulnus dei loro diritti fondamentali e del principio di rappresentanza;

dato l'inestricabile, indissolubile legame tra cittadinanza e diritto di voto, il voto degli italiani all'estero, destinato a confluire nell'elezione di una carica monocratica, non potrebbe che avvenire con pieno rispetto dell'eguaglianza del voto - in uscita oltre che in entrata -, su base nazionale. Storicamente, la compressione del principio di uguaglianza del voto in uscita nell'elezione dei rappresentanti delle assemblee elettive è ritenuta ammissibile in generale sulla base di varie motivazioni: garantire la governabilità, tenere in

considerazione le dimensioni e la caratura più o meno popolosa dei vari collegi, garantire la rappresentanza di entrambi i generi. Nel caso della rappresentanza degli italiani all'estero la disciplina (costituzionale e legislativa) produce una compressione molto significativa di tale principio, sotto-rappresentando nella traduzione dei voti in seggi i cittadini che votano all'estero rispetto a quelli che lo fanno in Italia, in ragione probabilmente della storia di massiccia emigrazione che ha caratterizzato e purtroppo continua a caratterizzare il nostro Paese, e quindi dell'impatto importante che la rappresentanza di milioni di italiani all'estero produrrebbe altrimenti sulla politica nazionale. 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 larga parte indiretta, grazie all'ingente premio in termini di seggi che il candidato vincente rischierebbe di trascinare con sé, induce a ritenere integrata la violazione degli artt. 48 c. 3, 56, c. 2, e 57, c. 2, Cost. laddove il voto nella circoscrizione estero producesse l'attribuzione di un numero di seggi superiore ai dodici previsti;

quanto all'impatto prodotto dalla riforma in merito alla evidente imponente compressione dei poteri e del ruolo del Presidente della Repubblica, e al contestuale accentramento dei poteri nella figura del Presidente del Consiglio, si evidenzia l'assenza totale di contrappesi e il contrasto con il rispetto delle norme costituzionali riferite all'unità nazionale: l'effetto andrebbe a minare il complessivo ruolo di garanzia costituzionale del Capo dello Stato. Non si tratta solo di tener conto del fatto che la legittimazione che deriverebbe al Premier dall'elezione popolare finirebbe col minare il ruolo di garante del Capo dello Stato, ma va segnalato che non è noto nel panorama comparato delle grandi democrazie un sistema in cui una carica monocratica eletta direttamente veda al di sopra di sé alcun'altra carica. L'effetto di trascinamento che caratterizzerebbe le Camere finirebbe col colpire poi anche l'elezione e quindi la legittimazione del Presidente della Repubblica, che sarebbe eletto da Camere rappresentative del Premier, più che del corpo elettorale. Vi è poi la necessità di predisporre garanzie consistenti nell'affidare ad un'istanza terza ed imparziale le contestazioni elettorali, una competenza che in altre esperienze costituzionali è affidata alle Corti costituzionali. Il nostro ordinamento prevede, per l'elezione dei parlamentari l'istituto della "verifica dei poteri" disciplinata nell'art. 66 Cost., rispetto al quale è stata da tempo segnalata la criticità dell'affidare alle Giunte per le elezioni tale compito, ritenendosi inadeguato che un organo in cui prevale la maggioranza politica possa essere giudice imparziale. La necessaria presenza di un giudice terzo e imparziale per queste ipotesi è peraltro suggerita dalla Commissione di Venezia<sup>11</sup>. Nel progetto di riforma è del tutto assente la previsione di un meccanismo di garanzia circa l'elezione ad un ruolo così rilevante come quello di Presidente del Consiglio, la cui entrata in carica dipenderebbe dalla proclamazione dei risultati elettorali. Tali risultati sono ovviamente, come in tutte le procedure elettorali, suscettibili di essere contestati, di coinvolgere reclami, brogli, etc.

Questa vera e propria lacuna viene a sommarsi al problema della cd. legislazione elettorale di contorno, cui si dovrebbe immediatamente apprestare a por mano, in relazione ad es. alla parità di chances nella propaganda elettorale (che sul web rimane priva di limiti e regole), al suo finanziamento, alle eventuali cause di ineleggibilità ed incompatibilità che necessitano di essere specificate. L'aspetto più rilevante è rappresentato inoltre dalla mancanza di una istanza cui fare ricorso, anche alla luce dei problemi già richiamati del voto per corrispondenza dall'estero, in relazione ad eventuali vizi ed irregolarità che si dovessero produrre nella procedura elettorale per giungere alla nomina del Presidente del Consiglio. La verifica dei poteri come oggi disciplinata è da ritenere riguardi infatti il solo accesso alla carica di parlamentare e non potrebbe ritenersi garanzia adeguata rispetto a quella carica nuova ed ulteriore, parimenti elettiva, di Capo del Governo.

Considerato che:

la prassi di assegnazione di una corsia preferenziale ai disegni di legge indicati dal Governo come prioritari si inserisce in un quadro complessivo chiaramente orientato a privilegiare la governabilità a scapito della rappresentanza. Sarebbe quanto meno opportuno limitare l'elenco delle materie sottratte alla procedura prioritaria, per introdurre elementi di garanzia a favore di tutte le formazioni politiche, di maggioranza e minoranza, nei confronti di eventuali torsioni autoritarie che potrebbero non essere del tutto scongiurate, considerando la storia della democrazia italiana;

il Governo, con il disegno di legge costituzionale Atto Senato n. 935, si propone di modificare disposizioni contenute in una serie cospicua di disposizioni costituzionali. Si tratta di una legge costituzionale dal contenuto disomogeneo che, qualora si pervenisse al referendum confermativo, si porrebbe in violazione della sovranità popolare e della libertà di voto, poiché obbligherebbe in modo coercitivo gli elettori ad esprimere un solo voto sull'intero testo ancorché le modifiche della Costituzione siano varie e disparate. Il testo dell'eventuale referendum poi, contenendo il riferimento al "rafforzamento alla stabilità del Governo" (presente nel titolo assegnato al disegno di legge) indurrebbe gli elettori nella falsa convinzione che la riforma produca il rafforzamento della stabilità di Governo, obiettivo niente affatto garantito e anzi, al contrario messo in discussione dalla gran parte degli interpreti intervenuti in audizione;

in dottrina esiste l'unanimità su un concetto fondamentale, che ha origini antiche, secondo cui in democrazia il potere deve essere ripartito tra più soggetti ed organi in un modo tale che nessuno di essi sia in condizione di sopraffare gli altri. La pluralità degli organi costituzionali comporta che questi siano reciprocamente indipendenti e si trovino in una condizione di equilibrio che sia tale da garantire in modo effettivo il ruolo che a ciascuno di essi è attribuito. La democrazia non si esaurisce in una mera struttura di governo, ma riguarda più in generale la correlazione tra società e Stato. Uno dei corollari della democrazia è, poi, rappresentato dalla necessità, per contrastare

un'eccessiva concentrazione di potere, di perfezionare gli strumenti del concorso del popolo alle decisioni politiche, ampliando i rimedi giurisdizionali per la salvaguardia dei diritti fondamentali e attuando un assetto pluralistico che favorisca un largo decentramento di funzioni. I Costituenti hanno saputo costruire un sistema fondato su pesi e contrappesi in grado di funzionare perfettamente, capace di resistere alla prova del tempo e a contesti profondamente diversi;

il testo oggetto di esame, per contro, nel testo licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali, prevede uno sbilanciamento dei poteri tutto in favore del Presidente del Consiglio e a discapito del Parlamento e del Capo dello Stato, svuotato del proprio ruolo e ridotto ad essere un mero organo certificatore di decisioni altrui. È quindi evidente la totale assenza dei necessari contrappesi.

Considerando inoltre che:

- la scarsa qualità del testo presentato dal Governo ha prodotto gravissime difficoltà interpretative che lo ha reso difficilmente emendabile anche nella seconda versione derivante dall'approvazione delle proposte emendative di origine governativa, che oltretutto, ha cambiato i connotati della riforma in modo sostanziale in prossimità della deliberazione senza assorbirne le rilevate criticità. Cambiamenti sostanziali che rappresentano oltre che un segno di debolezza culturale e di grande approssimazione istituzionale, la dimostrazione concreta che il testo di cui si propone il voto sia il frutto di un vero e proprio braccio di ferro fra le forze della maggioranza;

- la riforma proposta è segno di una regressione culturale profonda, con l'accentramento del potere in una sola persona e lo svilimento delle funzioni e dei poteri di Parlamento e di Capo dello Stato, la composizione della Camera con un sistema iper-maggioritario, e la distruzione del sistema delle garanzie e dei contrappesi ritenuti indispensabili dai Costituenti, col risultato di un'alterazione in senso autoritario della logica della Repubblica parlamentare codificata nella nostra Costituzione repubblicana.

Tutto ciò premesso e considerato,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 935 e 830-A.

---

### **QP3**

BOCCIA, GIORGIS, PARRINI, MELONI, VALENTE, ALFIERI, BASSO, BAZOLI, CAMUSSO, CASINI, CRISANTI, D'ELIA, DELRIO, FINA, FRANCESCHELLI, FRANCESCHINI, FURLAN, GIACOBBE, IRTO, LA MARCA, LORENZIN, LOSACCO,

MALPEZZI, MANCA, MARTELLA, MIRABELLI, MISIANI, NICITA, RANDO, ROJC, ROSSOMANDO, SENSI, TAJANI, VERDUCCI, VERINI, ZAMBITO, ZAMPA

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge costituzionale n. 935 e 830-A,

premessò che:

il disegno di legge in discussione interviene in modo pervasivo e radicale sulla fisionomia e sulle dinamiche della forma di governo parlamentare, introdotta dall'Assemblea Costituente nel quadro dell'adesione a una forma di Stato democratico-costituzionale, fondata sul riconoscimento e sulla promozione del pluralismo sociale e politico;

sul piano del metodo, un intervento riformatore così dirompente e pervasivo avrebbe richiesto - coerentemente con la lettera e lo spirito degli articoli 138 e 139, nel loro legame indissolubile con i principi fondamentali di cui alla Prima parte della Costituzione - la ricerca di ampie convergenze e dialogo tra le forze politiche rappresentate in Parlamento, nella consapevolezza che le riforme costituzionali hanno successo e reggono nel tempo quando sono frutto di scelte condivise, come insegna proprio la luminosa ed esemplare esperienza dell'Assemblea costituente;

tuttavia, ciò non è avvenuto: le interlocuzioni tra Governo e forze di maggioranza - da un lato - e forze di opposizione dall'altro hanno assunto un carattere esclusivamente formale e gli stessi lavori della Commissione Affari costituzionali - pure non esenti da alcune significative forzature - sono avvenuti in un clima di rispetto solo esteriore per le opposizioni, senza tuttavia che a ciò corrispondesse una reale volontà di dialogo e confronto e, soprattutto, senza accogliere alcuna delle preoccupazioni manifestate - nel merito - dalle forze di opposizione; si è invece assistito al tentativo continuo e del tutto ingiustificato di accelerare i tempi, per giungere rapidamente al passaggio d'Aula, nonostante le fortissime critiche - di ordine squisitamente tecnico - formulate dalla quasi totalità delle esperte e degli esperti auditi nella fase istruttoria;

nel merito, l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta una soluzione del tutto inedita sul piano comparativo, se si eccettua la parentesi israeliana degli anni Novanta, poi superata proprio per l'impossibilità dell'elezione diretta di assicurare le prestazioni di stabilità fisiologicamente ascritte a un parlamentarismo razionalizzato;

nel panorama delle forme di governo offerto dalla comparazione, la stabilità viene infatti sempre assicurata nell'ambito di un solido sistema di equilibri e contrappesi, e ciò sia nei modelli che prevedono la legittimazione elettorale del vertice dell'esecutivo - come nella forma di governo presidenziale e in quella semipresidenziale - sia nei modelli di impianto parlamentare, che non la prevedono; in tutti questi casi, l'articolazione della forma di governo assicura - seppure in forme diversificate - l'adeguata garanzia del principio di separazione dei poteri e del principio ad essa connesso di garanzia delle

minoranze rispetto a eventuali abusi nell'esercizio del potere da parte di chi - temporaneamente - detenga un consenso maggioritario; e ciò avviene in forma tanto maggiore, quanto più intenso e immediato è il nesso di legittimazione elettorale degli organi di vertice;

tutto al contrario, il modello prefigurato dal disegno di legge in discussione istituzionalizza non l'equilibrio, ma lo squilibrio tra i poteri e favorisce la concentrazione del potere in capo al Presidente del Consiglio eletto; è l'elezione diretta, infatti, che determina l'elezione delle due Camere con l'effetto di subordinare queste ultime all'esecutivo, in palese contrasto con i principi che ispirano la forma di governo parlamentare; è l'elezione diretta del Presidente del Consiglio che cristallizza la determinazione della politica nazionale, che l'articolo 49 della Costituzione codifica invece come risultato del concorso con metodo democratico dei cittadini mediante la loro associazione in partiti politici; è l'elezione diretta che determina un pericoloso squilibrio tra il potere esecutivo e gli organi di garanzia e, in particolare il Presidente della Repubblica, le cui prerogative risultano fortemente limitate e svuotate di contenuto, secondo una formula populista che semplifica i complessi meccanismi democratici, volti alla faticosa ricerca di composizione degli interessi; è l'elezione diretta che, in definitiva, individua la sintesi e la sede dell'integrazione politica non nelle istituzioni parlamentari, ma nella figura di un capo che riceve una investitura diretta dal popolo e, a cascata, legittima le altre istituzioni; infatti, con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e contestualmente di una maggioranza parlamentare per trascinarsi, si passerà dalla primazia del Parlamento e del pluralismo, che in esso trova rappresentanza e composizione, a quella del Governo e in particolare di un solo *leader*;

il disegno di legge in discussione conserva quindi - della forma di governo parlamentare e dei poteri di garanzia del Presidente della Repubblica - solo un mero simulacro, in quanto tutte le dinamiche e i momenti che, nella forma di governo parlamentare, concorrono alla determinazione dell'indirizzo politico - dalla nomina del Presidente del Consiglio dei ministri alle dinamiche del rapporto fiduciario, dalla soluzione delle crisi politiche allo scioglimento anticipato delle Camere - vengono svuotati di ogni contenuto e subordinati all'esito dell'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri, che diventa unico soggetto dell'indirizzo politico;

i gravissimi vizi e profili di squilibrio sin qui descritti sono ulteriormente aggravati dalle fortissime incertezze e dalle strutturali carenze del disegno di legge, che nulla dice sul sistema di elezione del Presidente del Consiglio dei ministri: anche in questo caso, siamo in presenza di un inedito costituzionale, dal momento che la comparazione mostra, invece, che ogni qual volta le Costituzioni affidano al corpo elettorale l'elezione di un organo di vertice - e, usualmente, il Capo dello Stato - hanno cura di delineare con precisione le modalità della sua elezione, soprattutto per evitare che una minoranza del corpo elettorale possa determinare la scelta della persona chiamata a rivestire un ufficio nell'interesse generale; ciò non accade nel caso del disegno di legge in discussione che, tutto al contrario, si preoccupa piuttosto di esasperare in

senso maggioritario le modalità di elezione delle due Camere, costituzionalizzando la formula elettorale con la previsione necessaria di un premio di maggioranza per le liste collegate all'eletto, e per giunta senza fissazione di una soglia minima, in violazione di quanto più volte richiesto dalla stessa Corte costituzionale; un premio cui, dunque, ben potranno ambire forze politiche che - di per sé - non abbiano autonomamente raggiunto la maggioranza assoluta dei voti espressi; l'effetto complessivo sarebbe dunque inevitabilmente quello di consentire a una minoranza - anche sparuta - del corpo elettorale di determinare l'indirizzo politico nazionale eleggendo il Presidente del Consiglio e ottenendo così, per trascinamento, la maggioranza parlamentare;

un Parlamento eletto per trascinamento e come riflesso del Presidente del Consiglio non è più un Parlamento i cui membri sono eletti "direttamente", come prescrivono gli articoli 56 e 58 della Costituzione;

a ciò si aggiunga che nel corso dei lavori in Commissione non è stata fornita alcuna risposta alla serissima obiezione formulata in sede di audizioni e relativa all'impatto diseguale e squilibrato del voto dei cittadini residenti all'estero: circa sei milioni di elettori che, oggi, eleggono dodici parlamentari in una circoscrizione elettorale loro riservata e il cui voto invece, nel sistema prefigurato dalla riforma, finirebbe per essere determinante non solo per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri ma anche nella determinazione, per trascinamento, della maggioranza parlamentare;

in conseguenza della verticalizzazione del potere e della concentrazione dei nessi di legittimazione secondo una logica plebiscitaria, l'articolo 7 del disegno di legge - modificando l'articolo 94 della Costituzione - irrigidisce le dinamiche del rapporto fiduciario in una serie di pericolosi automatismi, tutti riconducibili alla figura e alle scelte del Presidente del Consiglio eletto, vero e proprio baricentro del sistema; così, la revoca della fiducia da parte delle Camere comporta automaticamente lo scioglimento anticipato; e al Presidente del Consiglio è riconosciuta, se decide di rassegnare le dimissioni, la facoltà - in realtà un vero e proprio diritto potestativo (nonostante l'ambiguo termine "può proporre", e nonostante le ripetute affermazioni della Ministra in ordine al permanere in capo al Presidente della Repubblica di tutti i poteri di cui attualmente dispone) - di chiedere e ottenere dal Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato delle Camere; solo quando il Presidente del Consiglio non eserciti tale facoltà residua in capo al Presidente della Repubblica il potere di conferire l'incarico di formare il Governo a un parlamentare che, però, deve essere stato eletto all'interno della stessa maggioranza collegata al Presidente del Consiglio eletto; restano quindi fortemente compresse - in un rigido e per questo fragilissimo sistema di automatismi - la capacità e la responsabilità delle forze politiche di trovare, insieme, la via di uscita da crisi politiche che - come si è visto più volte negli ultimi anni - possono anche essere il risultato di situazioni di emergenza o di un indebolimento sistemico; e viene sostanzialmente vanificata quella fondamentale virtù di elasticità che consente alla forma di governo parlamentare di adattarsi alle trasformazioni e assicurare la stabilità nel mutamento; automatismi e rigidità rischiano, tutto al

contrario, di configurare un Parlamento tanto incapace di esprimere un proprio indirizzo politico, quanto - in fondo - incapace di rappresentare e integrare il pluralismo sociale, proprio perché formatosi non in base ai voti conseguiti, ma per il solo collegamento al Presidente del Consiglio eletto;

considerato che:

la crisi della democrazia, che sta attraversando tutta l'Europa e da cui l'Italia non è immune, è legata alle condizioni di vita delle persone, alla capacità dei governi di garantire coesione, assetti inclusivi e un'equa redistribuzione delle risorse attraverso un rafforzamento della capacità integrativa del processo politico democratico;

anche le difficoltà che l'Italia attraversa in termini di sfiducia nella politica e nelle istituzioni e di instabilità governativa e politica vanno affrontate con l'obiettivo di rendere la democrazia più rappresentativa, partecipata e coinvolgente, senza ricorrere a scorciatoie di tipo plebiscitario; piuttosto, si dovrebbe partire dalla disciplina dei partiti, dalle garanzie di autonomia della politica rispetto all'economia, dalla garanzia della separazione dei poteri, compreso quello culturale ed economico; da un sistema elettorale capace di irrobustire la legittimazione e la responsabilità della classe politica e da una compiuta razionalizzazione della forma di governo parlamentare sul modello di esperienze costituzionali a noi vicine, come quella tedesca o quella spagnola;

introducendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, e collegando quest'ultima all'elezione delle due Camere in modo tale che l'elezione del vertice dell'esecutivo determini la maggioranza parlamentare, la revisione costituzionale in discussione sostituisce infatti al canale di legittimazione tipico della forma di governo parlamentare - che, attraverso l'associazione in partiti politici e l'esercizio del diritto di voto, struttura l'indirizzo politico a partire dalla rappresentazione del pluralismo in sede parlamentare - un canale di legittimazione diverso, incentrato sulla derivazione plebiscitaria del solo Presidente del Consiglio dei ministri; secondo la Costituzione, il Parlamento, infatti, è espressione del pluralismo sociale, politico e culturale, mentre - secondo il modello proposto dal Governo - esso è solo il riflesso della scelta dei cittadini di investire una determinata persona del ruolo di Presidente del Consiglio;

per affrontare la crisi della democrazia, piuttosto, sono necessarie unità e condivisione, nonché capacità di governare i conflitti per evitare lacerazioni sociali, tensioni e disuguaglianze; l'elezione diretta del Capo del Governo rischia invece di incentivare pratiche populiste e demagogiche che, nell'immediato, sembreranno sopperire alle difficoltà della partecipazione organizzata e alla frammentazione politica, ma in realtà risulteranno incapaci di conferire alle Istituzioni la forza e la legittimazione necessarie per governare e orientare le dinamiche economiche e sociali all'interesse generale; occorre quindi intervenire per rafforzare processi di costruzione dell'unità partendo dal basso, con un processo di integrazione politica democratica e partecipa-

ta, giungendo, attraverso una faticosa e costante mediazione, alla capacità di prendere decisioni e governare, anziché invertire i termini del rapporto e irrigidire oltre ogni misura il modello di governo, così rendendolo incredibilmente fragile;

il Partito democratico, con il contributo delle osservazioni degli auditi, ha tentato di approfondire e far emergere tutte queste contraddizioni, nonché gli effetti negativi della proposta di riforma, nel corso dei lavori in Commissione e attraverso l'illustrazione degli emendamenti; non vi è stata alcuna risposta da parte della maggioranza, perché evidentemente il testo non può essere modificato, essendo parte dello scambio tra autonomia differenziata e premierato concluso tra due delle forze politiche che sostengono il Governo, nonostante gli errori e le contraddizioni interne al disegno di legge;

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 935 e 830-A.

---