



**Nota dell'Unione Generale del Lavoro sui disegni di legge Costituzionale AS 935 e AS 830  
Audizione del 28 novembre 2023 presso la Commissione 1<sup>a</sup> del Senato  
Considerazioni generali**

Nel giugno scorso, una nostra delegazione incontrò la Ministra per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, Maria Elisabetta Alberti Casellati. Un incontro molto proficuo, durante il quale abbiamo illustrato la posizione dell'Ugl.

In passato, abbiamo sostenuto la riforma dell'ordinamento della Repubblica in senso presidenziale, con il Presidente della Repubblica eletto direttamente dal corpo elettorale e a capo del Governo. L'obiettivo, però, deve essere quello di arrivare ad una riforma il più condivisa possibile, per cui il rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio dei ministri, oggetto del disegno di legge costituzionale governativo, rappresenta il giusto compromesso.

Nel solco del dettato costituzionale, il Presidente della Repubblica mantiene intatti i suoi poteri, mentre il Parlamento rimane centrale perché è da Camera e Senato che passa la fiducia al premier. I cittadini fanno il nome di colui o di colei che guiderà la Nazione nei successivi cinque anni, come già accade per le elezioni regionali e per quelle comunali, sulla base di un programma dichiarato al momento della candidatura. Uno scenario più chiaro e rispettoso degli equilibri che derivano dalla nostra Costituzione.

L'auspicio è che tutti comprendano che questa riforma non è immaginata nell'interesse di una parte, ma è utile a tutto il Paese. Se così sarà, a quel punto si potrebbe lavorare anche ad altri interventi, ad iniziare da una legge elettorale capace di generare un più stretto collegamento fra il parlamentare eletto e il territorio, mentre un ragionamento andrebbe fatto sul superamento del bicameralismo perfetto, soprattutto nel momento in cui si va verso l'autonomia differenziata.

Detto della condivisione del percorso che dovrebbe portare al Premierato, rispetto agli altri contenuti del disegno di legge costituzionale AS 935, è indubbio che, con il taglio dei parlamentari, la presenza dei senatori a vita di nomina presidenziale potrebbe incidere maggiormente in un senso o nell'altro. In alternativa alla loro soppressione, si potrebbe anche immaginare una limitazione alla partecipazione al voto in determinate occasioni, ad iniziare dalla prima fiducia richiesta dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il premio di maggioranza è funzionale alla stabilità dell'esecutivo, senza peraltro incidere in maniera abnorme sulla rappresentatività della minoranza parlamentare. Corretto il rimando ad una legge per l'individuazione del sistema elettorale più confacente agli obiettivi indicati. Già in Costituzione potrebbero, però, essere inseriti ulteriori principi guida, ad iniziare dal rispetto dell'equilibrio di genere e del maggiore collegamento fra eletto ed elettori.

Con riferimento al disegno di legge costituzionale AS 830, un punto da approfondire è sicuramente quello che rimanda alla possibilità per il Presidente del Consiglio dei ministri di revocare il mandato a uno o più Ministri.



Si tratta di una ipotesi da valutare con attenzione, bilanciando il ruolo del Capo dello Stato, ma anche quella che sarebbe l'accresciuta responsabilità politica e amministrativa del Presidente del Consiglio dei ministri.

### Analisi del disegno di legge costituzionale AS 935

Articolo	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 – Modifica all'articolo 59 della Costituzione	L'articolo 1 del disegno di legge di riforma costituzionale prevede l'abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione. Tale articolo dispone, al comma prima, che chi è stato Presidente della Repubblica è senatore di diritto e a vita, salvo eventuale rinuncia. Il secondo comma, che il governo chiede di abrogare, permette allo stesso Presidente della Repubblica di «nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario». Dopo la riforma introdotta con la legge costituzionale 1/2020, i senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non possono essere in alcun caso più di cinque.	Soprattutto a decorrere dalla metà degli anni '90, i senatori a vita hanno assunto una maggiore centralità, contribuendo alla tenuta o, piuttosto, alla caduta di diversi governi. Alla luce della riduzione del numero dei senatori, è di tutta evidenza come la capacità di incidere sui governi in carica diventa ancora maggiore. L'alternativa alla soppressione dei senatori di nomina presidenziale potrebbe essere quella di escludere il loro voto dalle mozioni di fiducia.
Art. 2 – Modifica all'articolo 88 della Costituzione	L'articolo 2 del disegno di legge costituzionale interviene sull'articolo 88 della Costituzione che riguarda i poteri del Presidente della Repubblica. Nella versione vigente, il comma primo dell'articolo 88 permette al Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle Camere, di sciogliere le stesse o anche una sola di esse. Una ipotesi di cui si era parlato spesso in passato, soprattutto con riferimento al Senato. La riforma proposta mantiene in capo al Presidente della Repubblica la possibilità di sciogliere le Camere, ma entrambe e non soltanto una. Non cambia, invece, il secondo comma che limita lo scioglimento negli ultimi sei mesi del mandato del Presidente della Repubblica.	Lo scioglimento di entrambe le Camere e non di una sola è funzionale al fatto che il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto direttamente, per cui non avrebbe senso limitare lo scioglimento ad una sola delle due.
Art. 3 – Modifica all'articolo 92 della Costituzione	L'articolo 3 modifica l'articolo 92 della Costituzione, la cui attuale formulazione prevede, al comma primo, che «il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che costituiscono	L'articolo 3 del disegno di legge costituzionale, presentato dalla premier Giorgia Meloni e dalla ministra Maria Elisabetta Alberti Casellati, rappresenta, per molti versi, il cuore stesso del



insieme il Consiglio dei ministri», e, al comma secondo, che «il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri». L'articolo 3 del disegno di legge costituzionale non modifica il comma primo, mentre riscrive la seconda parte dell'articolo 92. Il Presidente del Consiglio, se passa la riforma governativa, è eletto a suffragio universale e diretto con un mandato della durata di cinque anni. Le votazioni per Senato e Camera e quella per il Presidente del Consiglio avvengono contestualmente, con la disciplina del sistema elettorale demandato ad una legge, tenendo conto dei principi di rappresentatività e di governabilità. Sempre l'articolo 92 nella nuova formulazione prevede l'assegnazione su base nazionale di un premio tale da garantire il 55% dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri eletto. Quest'ultimo è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura. La conseguenza diretta di questa previsione è che non può essere Presidente del Consiglio dei ministri chi non si sia candidato alle elezioni politiche. Il terzo comma del nuovo articolo 92 dispone che il Presidente della Repubblica conferisca al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo (attualmente il Presidente della Repubblica, come visto, nomina il Presidente del Consiglio). Su parere del Presidente del Consiglio dei ministri eletto, il Presidente della Repubblica nomina i ministri (come, peraltro, accade anche adesso).

provvedimento, in quanto produce un cambiamento profondo. Nella dialettica politica si parla di Seconda Repubblica a partire dalle elezioni del 1994, quando le coalizioni che si presentano alle elezioni politiche indicano, spesso nel simbolo stesso del partito, il nome di colui o di colei che, in caso di vittoria, avrebbe assunto il ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri. Tale innovazione, però, non ha mai trovato riscontro nella Carta costituzionale, tanto è vero che, nel corso di quasi trent'anni, si sono succeduti diversi governi di matrice parlamentare, sia politici che tecnici. L'articolo 3 del disegno di legge costituzionale rende effettiva questa innovazione, formalizzando il passaggio verso il cosiddetto premierato, senza, però, andare a incidere sulle prerogative del Presidente della Repubblica né delle Camere. Una critica potrebbe essere quella di esporre il Parlamento ad una sorta di ricatto del Premier eletto, ma, in concreto, poco cambia rispetto al presente, in quanto anche già oggi il destino del Parlamento e del Presidente del Consiglio sono strettamente legati. L'unica ipotesi che perde peso è quella del governo presieduto da un tecnico esterno al Parlamento, ma nulla vieta che un politico della medesima coalizione vada a presiedere un governo composto da tecnici. La previsione di un premio di maggioranza è in linea con la necessità di assicurare una maggiore stabilità agli esecutivi eletti; rispetto al modello elettorale, è fondamentale agire per assicurare un maggiore collegamento fra parlamentare eletto e territorio, fermo restando che, per sua natura, il mandato del parlamentare ha una valenza nazionale e non meramente locale. Un più stretto collegamento fra eletto e elettori è più funzionale al ricambio della classe politica piuttosto che l'introduzione di un tetto massimo di mandati, come oggi è per i sindaci.



<p>Art. 4 – Modifiche all'articolo 94 della Costituzione</p>	<p>L'articolo 4 del disegno di legge costituzionale modifica, in parte, l'articolo 94 della Costituzione. Non cambiano i primi due commi per cui il Governo deve continuare ad avere la fiducia di entrambe le Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia con mozione motivata e votata per appello nominale. Al terzo comma, oggi composto di un solo periodo che resta («entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia»), sono aggiunti altri due periodi. Nel caso in cui la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto non sia approvata, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Se, nonostante questa seconda possibilità, il Governo non ottiene comunque la fiducia, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere. All'articolo 94, è aggiunto un comma destinato a disciplinare il caso della cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto. Il Presidente della Repubblica, ricorrendo questa fattispecie, ha davanti due strade: conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario oppure conferire l'incarico a un altro parlamentare dello stesso schieramento al fine di attuare le dichiarazioni sull'indirizzo politico e gli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Quindi, l'eventuale parlamentare che andrà a sostituire il Presidente eletto dimissionario non potrà andare oltre il programma politico precedentemente approvato dal Parlamento. Se il Governo così nominato non ottiene la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere. L'articolo del disegno di legge costituzionale non interviene sul quarto (il voto contrario su una proposta del Governo non importa un obbligo di dimissioni) e sul quinto comma (mozione di sfiducia con un decimo di firme</p>	<p>L'articolo 4 completa il disegno dell'articolo 3, andando a modificare la procedura per l'ottenimento della fiducia da parte delle Camere, limitando il possibile cambio di maggioranza nel corso della stessa legislatura. In linea teorica, potrebbe esserci un cambio di maggioranza, magari attraverso l'uscita di una formazione politica e l'ingresso di un'altra che era all'opposizione, ma ciò che non può cambiare è la linea politica enunciata dal Presidente del Consiglio eletto, prima al momento della candidatura e, successivamente, al momento della presentazione in Parlamento.</p>
--	---	---



	e in discussione non prima di tre giorni) dell'articolo 94.	
Art. 5 – Norme transitorie	<p>Il primo comma dell'articolo 5 del disegno di legge costituzionale rimanda direttamente all'articolo 1, che abroga il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, relativo ai senatori a vita di nomina presidenziale. Per effetto della disposizione contenuta al primo comma dell'articolo 5, restano in carica i senatori a vita nominati ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione nei modi indicati dal testo al momento vigente. In altri termini, questa disposizione transitoria garantisce la permanenza in Senato degli attuali senatori a vita: Mario Monti, Elena Cattaneo, Renzo Piano, Carlo Rubbia (nominati da Giorgio Napolitano) e Liliana Segre (nominata da Sergio Mattarella). Sempre l'articolo 5, ma al secondo comma, contiene un'altra norma transitoria, molto importante, in quanto definisce il momento in cui trovano applicazione le proposte emendative contenute nel presente disegno di legge costituzionale. Le modifiche si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere. In altri termini, gli effetti della legge costituzionale, se approvata, scatterebbero soltanto con la prossima legislatura, sia in caso di scadenza ordinaria, e quindi settembre del 2027, sia in caso di scioglimento anticipato.</p>	Le disposizioni transitorie chiariscono i tempi di attuazione della riforma.

#### Analisi del disegno di legge costituzionale AS 830

Articolo	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 – Potere di scioglimento	Viene modificato l'articolo 88 della Costituzione. Per effetto dell'innovazione prodotta, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri.	Nella attuale versione dell'articolo 88 della Costituzione, il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere o una sola di esse, dopo aver sentito i loro Presidenti, salvo che negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, a meno che tale tempo non coincida con la naturale scadenza della legislatura. Conseguentemente, la



		modifica apportata all'articolo 88 circoscrive i casi di scioglimento anticipato, implica che non possa esserci una scelta diversa da parte del Presidente della Repubblica, supera il cosiddetto semestre bianco.
Art. 2 – Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e potere di nomina dei Ministri	Il secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione è sostituito da due commi, il primo dei quali prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri sia eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente alle elezioni delle Camere. Per effetto di un terzo comma aggiunto all'articolo 92, il Presidente del Consiglio dei ministri nomina e revoca i Ministri.	Il comma 2 dall'articolo 92 prevede che sia il Presidente della Repubblica a nominare il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri. Se il nuovo secondo comma dell'articolo 92 ricalca l'analogia previsione contenuta nel disegno di legge governativo sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il terzo comma rappresenta un netto superamento del ruolo del Presidente della Repubblica. La figura del Presidente del Consiglio dei ministri, in questo caso, somiglia molto a quella di un governatore di una regione o di un sindaco, i quali possono nominare e revocare senza particolari impedimenti, se non di ordine squisitamente politico, i loro assessori.
Art. 3 – Rapporto di fiducia	Sono apportate alcune modifiche all'articolo 94 della Costituzione. Nello specifico, il primo comma come innovato prevede che entro dieci giorni dal giuramento il Governo si presenti alla Camere per illustrare le linee programmatiche. Al secondo comma, si prevede che ciascuna Camera possa revocare la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale; non serve accordare la mozione di fiducia. È abrogato il terzo comma dell'articolo 94, il quale prevede che, entro dieci giorni dalla sua formazione, il Governo debba presentarsi alle Camere per ottenerne la fiducia. Viene estesa la portata del quarto comma dell'articolo 94, per cui il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo e sulla questione di fiducia non importa obbligo di dimissioni. Sono infine aggiunti due periodi che disciplinano il caso di voto contrario sulla questione di fiducia: Il Governo, può, dal giorno successivo, chiedere una nuova deliberazione; in	Viene normata la procedura con la quale il Parlamento accorda o revoca la fiducia al Presidente del Consiglio dei ministri.



	<p>caso di voto contrario delle Camere, il Presidente del Consiglio rassegna le dimissioni. Infine, al comma 5 che disciplina la modalità di raccolta delle firme e di messa in discussione della mozione di sfiducia, è aggiunto un periodo che specifica che, in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri debba dimettersi.</p>	
Art. 4 - Governo	<p>Sono apportate alcune modifiche all'articolo 95. Al primo comma, si specifica che il Presidente del Consiglio dei ministri è l'organo di vertice del Governo, del quale dirige la linea politica e ne è responsabile. Spetta al Presidente del Consiglio mantenere l'unità politica e amministrativa, indirizzando e coordinando l'attività dei Ministri. Di conseguenza, al comma secondo si chiarisce che il Presidente del Consiglio e i Ministri, e non soltanto i Ministri, sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri. Per effetto delle parole aggiunte al terzo comma si demanda alla legge la disciplina degli atti di competenza del Presidente del Consiglio dei ministri quale organo di vertice del Governo.</p>	<p>L'articolo rafforza la responsabilità amministrativa e politica del Presidente del Consiglio; di fatto, il premier è chiamato a rispondere, quanto meno politicamente, di tutti gli atti presi dai singoli Ministri, in forza della linea politica indicata al momento della candidatura e poi in Parlamento per la fiducia.</p>
Art. 5 – Decorrenza delle disposizioni	<p>Le disposizioni si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.</p>	<p>Si tratta della medesima previsione contenuta nel disegno di legge costituzionale 935.</p>