

Audizione sul DDL 935, artt. 3-4, Commissioni affari costituzionali del Senato (16/4/2024).

Roberta Calvano

(Prof. ordinaria di Diritto costituzionale Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza)

### 1. Premessa

Ringrazio la Commissione per questo secondo invito che mi onora. Pur nel tentativo di non ripetere le riflessioni già svolte in occasione della mia precedente audizione del 6 dicembre scorso, devo ritenere l'invito anche dovuto a quelle osservazioni, per cui cercherò di articolare i miei rilievi sugli emendamenti approvati, concernenti in particolare gli artt. 3 e 4, sviluppando alcuni degli spunti che avevo già provato a far emergere nel testo allora depositato.

Ponevo allora il problema del rispetto dei limiti alla revisione costituzionale nella prospettiva della conformità dei contenuti del ddl 935 rispetto alle altre norme costituzionali, e più in generale della razionalità interna del modello che esso propone. I temi che quindi cercherò di esaminare sono tre: la compatibilità della forma di governo che viene ridisegnata tramite questi due articoli, rispetto al dettato costituzionale in cui si iscrive; il problema del voto degli italiani all'estero che è un po' un convitato di pietra nell'art. 3 (c. 2 dell'art. 92), e che a me pare ancora irrisolto; il problema delle garanzie che il modello proposto non prevede rispetto all'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

### 2. Razionalità interna del modello e rapporto con altre norme costituzionali su Parlamento e Presidente della Repubblica

Il modello di elezione diretta del Presidente del Consiglio introdotto nell'art. 3 del ddl 935 suscita innanzitutto un primo rilievo circa 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 di un diverso organo costituzionale<sup>1</sup>.

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, oltre al principio supremo di cui all'art. 1 Cost., vengono qui 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*". Analogo principio è espresso all'art. 57 che recita: "il numero dei senatori *elettivi* è duecento". Si potrebbe obiettare che si tratta solo dell'attribuzione di un premio di maggioranza, determinato per ora solo nell'*an* e non nel *quantum*, ma pare evidente che per garantire comunque la maggioranza a chi sostenga il candidato *Premier* col miglior risultato

---

<sup>1</sup> Sul punto sia consentito rinviare a quanto già segnalato dall'inizio da L. Spadacini e da me, *Elezione diretta del premier e indiretta delle Camere*, in *laCostituzione.info*, 30 dicembre 2023.

elettorale personale, 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 da quel candidato, facendolo dipendere dai risultati per l'elezione di un altro organo<sup>2</sup>. La violazione delle richiamate norme costituzionali che sono espressione di principi supremi mi pare quindi innegabile.

Non paia eccessiva questa segnalazione, che vorrei sottolineare con un esempio. Immagino un campione di calcio che si candidi come Presidente del Consiglio, non venendo a collegare la sua candidatura con nessuna delle forze politiche oggi conosciute e rappresentative, ma con una lista di familiari ed amici, e magari qualche compagno di squadra, in grado di superare la soglia di sbarramento, ma non certo di raccogliere un ampio consenso popolare. In forza della grande popolarità personale del candidato *premier*, questa ipotetica lista minoritaria, pescando dall'astensionismo, ed in forza dell'ottimo successo elettorale personale del calciatore-candidato si vedrebbe attribuire la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere, anche a fronte di risultati elettorali pari a quelli che le forze politiche qui presenti oggi hanno ottenuto nel 2022. L'attuale indeterminatezza dei principi cui sarà ispirata la legge elettorale, come emerge nel comma 3, non aiuta ad escludere che ipotesi di scuola, come quella appena fatta, si possano verificare.

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*. Diversamente, nel più probabile caso di tre schede elettorali, l'unica scheda realmente rilevante sarà quella concernente i candidati alla presidenza del Consiglio, rendendo così ancor più macroscopica l'obliterazione del ruolo costituzionale delle Assemblee rappresentative.

Vi è poi la previsione della nomina dei ministri, ma non del presidente del Consiglio (eletto ma non nominato secondo l'art. 3, ma la cui nomina si può ora desumere persista, venendo indicata tra gli atti non controfirmati secondo l'art. 2 bis). Con ciò sembra palesarsi plasticamente il rapporto irrisolto tra i due circuiti della legittimazione del *Premier* eletto, fiduciaria da un lato e plebiscitaria/rappresentativa dall'altro. Esso, se non nominato - stando alle categorie del diritto pubblico - non sarebbe formalmente in carica. Una sorta di Napoleone che si incorona da sé, tramite il voto popolare.

I problemi, derivanti proprio dal carattere irrisolto di questo doppio circuito di legittimazione, proseguono all'art. 4, laddove l'approvazione della sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio provoca uno scioglimento anticipato che pare atto doveroso, ma sempre disposto

---

<sup>2</sup> Pare superfluo segnalare come il confronto tra l'elezione di organi, come le Camere, che deliberano lo stato di guerra, la legge di bilancio o la revisione costituzionale, rispetto a Consigli comunali e regionali sarebbe del tutto impropria e non consentirebbe di tener conto dei principi costituzionali in gioco.

dal Presidente della Repubblica, mentre le altre ipotesi di dimissioni (di cui alla frase successiva) non produrrebbero tale obbligo.

Chiarisco meglio l'interpretazione che può apparire capziosa, ma che sta a sottolineare la ratio unitaria del rapporto di fiducia. Mi pare doversi segnalare che anche questa prima ipotesi dell'approvazione di una mozione di sfiducia impone in realtà l'obbligo delle dimissioni al Presidente del Consiglio<sup>3</sup>, alle quali segue invece, nella frase successiva un esito differente, senza obbligo di scioglimento. Si aprono quindi due ipotesi interpretative: la prima, secondo cui le due frasi (quella sulla sfiducia e quella sulle dimissioni) riguardino la stessa ipotesi e siano una la specificazione degli aspetti procedurali contenuti nell'altra (v. testo art. 4, c. 2, lett. b, nel quale il II periodo servirebbe a spiegare e ad articolare più compiutamente il I).

In questa seconda interpretazione del rapporto tra le due frasi, l'approvazione di una mozione di sfiducia, pur producendo anch'essa l'esito delle dimissioni, è seguita dall'obbligatorio scioglimento, creandosi così un caso regolato diversamente dagli altri di dimissioni, di cui alla frase successiva. E infatti, diversamente dall'ipotesi della sfiducia, accedendo a questa seconda possibile interpretazione, nel caso delle dimissioni del *Premier* a seguito di bocciatura di una questione di fiducia o per altri motivi, si porrebbe nelle sue mani la scelta se *proporre* o no lo scioglimento delle Camere.

Innanzitutto, trattandosi di proposta, una certa discrezionalità sembra venir necessariamente lasciata al Presidente della Repubblica, che conserverebbe, solo in questo caso, un margine di scelta, venendo per il resto meno i suoi poteri ben noti di "arbitro delle crisi". Inoltre, posto che il rapporto fiduciario è il medesimo, si deve segnalare che non è chiaro per quale motivo il voto su mozione di sfiducia e quello che concerne la questione di fiducia produrrebbero effetti diversi, scaturendo dal primo un *simul-simul*, mentre il secondo vedrebbe ampliato ulteriormente il ruolo del *premier*, aprendo paradossalmente le porte ad uno scenario diverso. In aggiunta alla scarsa chiarezza di tale disposizione, va rilevato come il differente trattamento delle due ipotesi, nonostante gli emendamenti approvati, continui ad incoraggiare "l'agguato" sulla questione di fiducia, piuttosto che la più trasparente assunzione di responsabilità di chi presenta una mozione di sfiducia.

In definitiva viene da chiedersi se ciò che si prevede in queste norme consentirà di ottenere l'obiettivo che si prefigge il disegno di legge, e cioè una maggiore stabilità, oltre ad una maggiore intelligibilità per gli elettori delle vicende politico parlamentari.

Mi permetto di dire che la risposta è negativa, considerato che, come avviene oggi, contrasti interni alla maggioranza potrebbero sempre provocare una crisi di governo, e l'apertura della scelta sullo scioglimento o meno delle Camere, in capo al *Premier* o al Capo dello Stato, a

---

<sup>3</sup> Senza le quali si produrrebbe un conflitto istituzionale ai massimi livelli istituzionali, assimilabile (sebbene ad un livello diverso, riguardando il solo ministro della giustizia) a quello avvenuto nel caso Mancuso, risolto dalla Corte costituzionale con sent. n. 7 del 1996.

seconda di come si interpreterà la proposta (di cui alla seconda parte della lett. b). Per di più si aprirebbe la possibilità del cambio di maggioranza, che potrebbe derivare dal secondo incarico al Presidente eletto (in modo analogo a quanto avvenuto con la nascita del governo Conte 2), o al parlamentare eletto in collegamento, che potrebbe aver organizzato un “agguato al Presidente eletto”, tramite il mancato voto su una questione di fiducia, precostituendosi una maggioranza alternativa che chiederà al Presidente della Repubblica di “benedire”. L’infelice formulazione della norma che fa riferimento poi al rinnovato conferimento dell’incarico ad un Presidente “in caso di morte, impedimento permanente” resta in questo quadro un dettaglio minore.

### 3. Il problema 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.<sup>4</sup> 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”<sup>5</sup>, mentre da ultimo la “Commissione Bassanini”, istituita nel 2022 presso la Presidenza del Consiglio per studiare proposte per la riduzione dell’astensionismo<sup>6</sup>, 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 ddl, 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

---

<sup>4</sup> Segnalati da ultimo da G. Tarli Barbieri, *Il voto degli italiani all’estero alla prova delle elezioni del 2022*, in *Nomos*, 3/2022, p. 1 ss. Precedentemente v. E. Grosso, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Voto degli italiani all’estero)*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, 2006, p. 217; R. Calvano, voce *Italiani all’estero (voto degli)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, cura di A. Celotto, Milano, 2006.

<sup>5</sup> Avevo annotato la pronuncia in *I caratteri negletti del diritto di voto e le zone franche del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2018, 620 ss., segnalando la mancanza di tutela contro le irregolarità del voto dall’estero. Primi rilievi di costituzionalità erano stati respinti nell’ sent. n. 195 del 2003 sulla base degli effetti demolitori che una sentenza di accoglimento avrebbe prodotto, rendendo più gravoso l’esercizio del voto all’estero.

<sup>6</sup> *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l’astensionismo e agevolare il voto*, leggibile qui <https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1423/scheda-sintesi-libro-bianco-20-aprile.pdf>

milioni residenti all'estero, che in quanto cittadini, non potrebbero essere esclusi dalla partecipazione a pieno titolo all'elezione del Presidente del Consiglio.

Dato l'inestricabile, direi indissolubile legame tra cittadinanza e diritto di voto, quindi l'inevitabile partecipazione degli italiani all'estero a tale elezione, il loro voto, 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.

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, sottorappresentando 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. Può essere utile, per evidenziare la peculiarità del caso italiano, considerare un'esperienza vicina a noi, quella della Francia<sup>7</sup> 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 un milione quattrocentotrentacinquemila iscritti). In Italia nello stesso anno, con un numero di elettori, solo sul territorio nazionale, pari a quarantasei milioni, la partecipazione alle elezioni politiche degli italiani all'estero ha visto il voto di circa un milione duecentocinquantamila elettori. A ciò si aggiunga la tendenza in crescita negli anni dei numeri nella circoscrizione estero, oltre a doversi considerare 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<sup>8</sup>.

Come è noto, 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. Se tale disciplina già suscita perplessità in relazione al

---

<sup>7</sup> La Francia vede, oltre al voto dall'estero, quello presso i territori d'Oltremare (che sono tuttavia territorio francese), che nelle elezioni del Presidente Macron del 2022 ha comunque coinvolto solo circa cinquecentomila elettori su un totale di quarantotto milioni di elettori francesi.

<sup>8</sup> Le cifre che sono riportate sono tratte da *Eligendo*, il portale del Ministero dell'Interno e dal rapporto della Commissione Bassanini. Per la Francia ho fatto riferimento all'omologo sito del Ministère de l'Intérieur: <https://www.archives-resultats-elections.interieur.gouv.fr/resultats/presidentielle-2022/FE.php>

rispetto del principio costituzionale di eguaglianza del voto, anche in ragione della irragionevole sovrarappresentazione di cittadini di un collegio della circoscrizione rispetto ad altri<sup>9</sup>, 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 larga parte indiretta, grazie all'ingente premio in termini di seggi che il candidato vincente rischierebbe di trascinare con sé, induce ad una preoccupata riflessione. Questa ipotesi mostra peraltro la violazione degli artt. 48 c. 3, 56, c. 2, e 57, c. 2, Cost. laddove il voto nella circoscrizione estero produrrebbe l'attribuzione di un numero di seggi superiore ai dodici previsti.

La soluzione del problema del voto degli italiani all'estero passa necessariamente per una revisione costituzionale che sciogla i molti nodi che la previsione di una circoscrizione estero "separata", con attribuzione di seggi, ha sollevato sin dalla sua introduzione. A Costituzione invariata, la risposta pensabile al problema richiederebbe la modifica della legge sulla cittadinanza, o l'abolizione del voto per corrispondenza previsto dalla legge n. 459 del 2001, che però sarebbe anacronistica e penalizzerebbe inoltre gli italiani temporaneamente all'estero, a fronte di un panorama comparato che (come ricordato con riferimento alla Francia) vede l'esercizio diffuso del voto per corrispondenza o via web. Si dovrebbe allora immaginare una modifica della legge n. 91 del 1992 sulla cittadinanza, che ne preveda l'attribuzione a chi non è nato su suolo italiano previo superamento di un esame, basterebbe un quiz a risposta multipla, di conoscenza minima della lingua e delle istituzioni. Tale esame potrebbe essere sottoposto a coloro che chiedono il rinnovo dell'iscrizione all'Aire, che potrebbe essere previsto periodicamente, per garantire la completezza degli elenchi degli italiani all'estero, oggi non pienamente aggiornati. In questo modo si produrrebbe un effetto in qualche misura dissuasivo dall'esercizio della partecipazione di coloro che non hanno o hanno molto flebili legami con il territorio nazionale, se non addirittura la perdita della cittadinanza.

Restando il testo del ddl caratterizzato dalla lacuna che ora presenta sul punto, esso espone all'ipotesi che un candidato Presidente del Consiglio possa trascinare con sé una lista minoritaria, portandola ad ottenere la maggioranza dei seggi, in forza dei soli voti degli italiani all'estero<sup>10</sup>. E questo rischio emerge ancor più data l'indeterminatezza di quella che potrà essere la formula elettorale per l'elezione dello stesso Presidente del Consiglio.

---

<sup>9</sup> Le due ripartizioni Asia-Africa-Oceania (306.000 elettori) ed Europa (3.189.000 elettori) eleggono entrambe un senatore.

<sup>10</sup> Sul punto sia consentito rinviare a R. Calvano e L. Spadacini, *Elezione diretta del premier e indiretta delle Camere. Il problema del voto degli italiani all'estero*, in *Lacostituzione.info*, 30 dicembre 2023,

#### 4. Il problema delle garanzie rispetto all'elezione diretta del Presidente del Consiglio

Mi sono già soffermata nel § 2 e nella precedente audizione sull'impatto prodotto dagli artt. 3 e 4 in relazione alla compressione diretta ed indiretta dei poteri e del ruolo del Presidente della Repubblica. Consistendo chiaramente tali poteri il rispetto delle norme costituzionali e dell'unità nazionale, gli effetti su di essi prodotti andrebbero 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>. Il problema che vorrei allora segnalare è quello per cui nel progetto vi è l'assenza di disposizioni che prevedano 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 dovranno essere specifiche del

---

[https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/12/30/elezione-diretta-del-premier-e-indiretta-delle-camere-il-problema-del-voto-degli-italiani-allestero/](https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/12/30/elezione-diretta-del-premier-e-indiretta-delle-camere-il-problema-del-voto-degli-italiani-allester/).

<sup>11</sup> *Codice di buona condotta in materia elettorale* (18-19 ottobre 2002), Commissione di Venezia, "L'istanza di ricorso in materia elettorale deve essere presentata sia presso una commissione elettorale sia presso un tribunale. Un ricorso davanti al Parlamento può essere previsto in prima istanza per ciò che concerne le elezioni del Parlamento. In tutti i casi, un ricorso davanti ad un tribunale deve essere possibile in ultima istanza", p. 11.

presidente eletto). Ma l'aspetto più rilevante è rappresentato certamente 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.