



ROBERTA CALVANO\*

## I LIMITI ALLA REVISIONE COSTITUZIONALE E IL CONVITATO DI PIETRA DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO NEI DDL SUL "PREMIERATO"\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa sul metodo della riforma. – 2. Principali criticità del modello disegnato. - 3. Il rispetto dei limiti alla revisione costituzionale nella disciplina delle assemblee rappresentative. - 4. Il voto degli italiani all'estero e i limiti alla revisione. - 5. La "verifica dei poteri" del Premier eletto

### 1. Premessa sul metodo della riforma

Il testo del DDL 1921 recante "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" nonostante gli emendamenti approvati, non appare ad oggi in grado di raggiungere i principali obiettivi che si prefigge, indicati nella relazione di accompagnamento. In essa si segnalava l'intento di superare l'antico problema della breve durata in carica dei governi, contrastare la disaffezione al voto e la scarsa fiducia nelle istituzioni da parte del corpo elettorale affidando agli elettori la scelta del soggetto cui conferire la carica di Presidente del Consiglio, garantendone poi la durata in carica per cinque anni. Chi scrive, grata del privilegio avuto di essere invitata ripetutamente nel corso delle audizioni svolte nelle due Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato relative al disegno di legge Meloni - Casellati<sup>1</sup> cercherà di spiegare innanzitutto le ragioni di questa inadeguatezza rispetto agli obiettivi che il legislatore si prefigge con il testo all'esame (§ 2), per poi soffermarsi sulla questione del rispetto dei limiti alla revisione costituzionale (§ 3), sul problema del voto degli italiani all'estero (§ 4), nonché su quello della mancata previsione di un organo di garanzia indipendente ed imparziale per il contenzioso elettorale riguardante

\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza.

\*\* Testo pervenuto alla Redazione il 5 agosto 2024.

<sup>1</sup> I testi delle 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 2024, e presso la I Commissione della Camera il 16 luglio 2024 possono essere letti [qui](#), [qui](#) e [qui](#). Il presente lavoro rappresenta una rielaborazione che riunisce quei documenti.

l'elezione del Presidente del Consiglio (§ 5). Gli ultimi due problemi segnalati appaiono irrisolti e si stagliano come un convitato di pietra nella discussione sul testo del DDL n. 1921, ma anche del DDL n. 1354.

Dal punto di vista del metodo della revisione si deve innanzitutto rilevare come il DDL n. 1921 modificava inizialmente solo quattro articoli del testo costituzionale, dettando poi un articolo di norme transitorie. Nella versione successiva - agli emendamenti approvati in commissione al Senato - il testo modifica ben sette disposizioni cruciali per la forma di governo (artt. 57, 59, 83, 88, 89, 92, 94 Cost.), dettando poi all'art. 8 due norme transitorie. La volontà dichiarata nella relazione di accompagnamento di effettuare un intervento puntuale<sup>2</sup>, in linea con la tendenza riscontrata negli interventi del legislatore di revisione costituzionale degli ultimi anni, frutto dell'abbandono dell'idea della grande riforma organica che era stata la costante di decenni di dibattito sulle riforme, non sembra insomma essersi pienamente realizzata. Tuttavia, anche un intervento puntuale, come quello originariamente presentato al Senato sembra dimostrare, non sempre può dirsi chirurgico. Il testo più articolato poi approvato in prima lettura al Senato, come si argomenterà nelle pagine seguenti, appare 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 nel corso dell'esame alla Camera, nelle pagine seguenti saranno prese in considerazione anche alcune criticità derivanti dal DDL n. 1354, pur dedicando un'attenzione prevalente al progetto già approvato dal Senato.

## 2. Principali criticità del modello disegnato

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio viene accompagnata nel DDL n. 1921 dalla previsione di una riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica<sup>3</sup> e da una previsione circa l'elezione delle Camere "a traino", in maniera fortemente influenzata da quella del Presidente del Consiglio (da qui in poi, per questa ragione definito *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, sebbene l'art. 95 Cost. rimanga poi invariato. Il rafforzamento della figura di colui che si vuole rendere *Capo* del Governo passa quindi unicamente per l'elezione diretta del *Premier* e la riduzione del potere di arbitro delle crisi del Capo dello Stato su cui ci si soffermerà. Non è infatti prevista alcuna modifica degli attuali poteri del Presidente del Consiglio, né - lo si deve

<sup>2</sup> "Dal punto di vista tecnico, la formulazione del testo è ispirata a un criterio «minimale» di modifica della Costituzione vigente", Relazione di accompagnamento al DDL AS n. 935, p. 4.

<sup>3</sup> 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.

dedurre dall'assenza di norme in merito - dell'abuso che la prassi vede di atti come i decreti-legge o i DPCM.

Le due legittimazioni previste per il *Premier*, elettiva-plebiscitaria e fiduciaria-parlamentare, nel modello proposto non sembrano dialogare tra loro, mancando un raccordo, come emerge da due elementi. Innanzitutto nella fase di formazione del governo è prevista la fiducia iniziale, che dovrebbe essere superflua per un soggetto sostenuto da un ampio - anche se non è chiaro ancora quanto dovrà esserlo - consenso popolare. Segue poi l'ipotesi della mancata fiducia iniziale e la relativa sanzione, lo scioglimento. In secondo luogo si prevede poi espressamente nell'art. 5, che modifica l'art. 92 Cost., la nomina dei ministri, ma non del Presidente del Consiglio. Il *Premier* eletto riceve nel testo "l'incarico", ma non la nomina. Tuttavia l'atto presidenziale di nomina riappare grazie ad uno degli emendamenti approvati al Senato, poiché l'atto di nomina è elencato all'art. 4 tra quelli non controfirmati del Presidente della Repubblica. Ciò ritornerà di interesse nel seguito del discorso, quando ci si occuperà del problema della "verifica dei poteri" del *Premier* (v. *infra* § 5).

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 n. 1354, nel quale pur prevedendosi il meccanismo noto come *simul-simul*, si specifica 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 nell'art. 94 Cost. appare ad avviso di chi scrive in chiara contraddizione con la prima, e come tale suscettibile di ingenerare incertezza<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Nel DDL n. 1354 sembra poi da correggere un refuso laddove ci si riferisce nell'art. 3, comma 1, lett. e), al quarto comma invece che al 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

Tornando al DDL n. 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 il motivo per cui il voto su mozione di sfiducia e quello sulla questione di fiducia produrrebbero effetti così diversi<sup>5</sup>. Il diverso 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.

Alla luce di questa prima criticità si deve quindi segnalare che il DDL n. 1921 non sembra insomma consentire il conseguimento dell'obiettivo della maggiore stabilità del Governo e dell'intelligibilità per gli elettori delle vicende politico parlamentari. I contrasti interni alla maggioranza potranno ancora provocare crisi in corso di legislatura, così come l'apertura della scelta sullo scioglimento o meno delle Camere, una scelta che è formalmente posta in capo al *Premier*, lasciando aperto un ruolo ridotto, pur se di dubbia interpretazione, al Capo dello Stato. Inoltre va rimarcato che 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 cd. "Conte 2"), o al parlamentare eletto in collegamento, che potrebbe aver organizzato un "agguato al *Premier*", tramite il mancato voto su una questione di fiducia, preconstituendosi una maggioranza alternativa. Il modello proposto dal DDL n. 1354 prevede, come già richiamato, un sistema che somma l'elezione diretta, senza fiducia iniziale, al meccanismo "*simul-simul*" e un ancor più significativo rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, la delimitazione dei cui poteri è però affidata ad una riserva di legge ordinaria. Sul punto sarebbe preferibile che entrambi i progetti prevedessero di affidare la disciplina dei poteri del *Premier* ad una legge costituzionale, anche in ragione dell'attribuzione a questo organo del ruolo di arbitro e protagonista assoluto della forma di governo<sup>6</sup>. In entrambi i testi appare peraltro del tutto mancante la previsione di garanzie che consentano l'equilibrio tra i poteri, 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. 4) 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

---

con voto contrario, il presidente del Consiglio rassegna le dimissioni. *In caso di sua approvazione, il Presidente del Consiglio dei ministri rassegna le dimissioni.*"

<sup>5</sup> L'obiezione per cui una simile discrasia sarebbe prevista anche nel *Grundgesetz* agli artt. 67 e 68 non pare tener conto del dato per cui, nel caso della mozione di sfiducia, in quel sistema l'art. 67 GG prevede la sfiducia costruttiva, strumento che ad un tempo aggira la rigidità eccessiva dello scioglimento automatico e funziona come deterrente che favorisce la stabilità. Gli emendamenti presentati dalle opposizioni in Senato puntavano non a caso su tale strumento.

<sup>6</sup> L'art. 4, comma 1, lett. c, prevede che l'art. 95 Cost. modificato reciti: "La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministri *nonché gli atti di competenza del Presidente del Consiglio quale organo di vertice del Governo*".

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.

Per quanto concerne le Camere, come si cercherà di mostrare nel paragrafo seguente, l'effetto di trascinamento che caratterizzerebbe l'attribuzione del premio di maggioranza previsto nel DDL n. 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, poiché eventuali contestazioni concernenti l'elezione diretta del *Premier* non potrebbero infatti essere adeguatamente affrontate in sede di verifica dei poteri, presso una Giunta parlamentare, la cui composizione deriverebbe dall'elezione dello stesso Presidente del Consiglio<sup>7</sup>.

### **3. Il rispetto dei limiti alla revisione costituzionale nella disciplina delle assemblee rappresentative**

Nel dibattito sul cosiddetto “*premierato*” è stato evocato<sup>8</sup> il limite alla revisione costituzionale dei principi supremi e dei diritti inviolabili, che 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.

Non è questa la sede per avvalersi di riferimenti dottrinali per approfondire da un punto di vista teorico il concetto di rappresentanza politica e la sua centralità nell'architettura costituzionale, ma l'esame del disegno di legge costituzionale n. 1921 unitamente a ragioni di sintesi impongono una diagnosi 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 poi in rilievo le disposizioni di cui agli artt. 56 e 58 Cost.: “la Camera dei deputati è eletta a suffragio

<sup>7</sup> Il problema sarà esaminato in conclusione al § 5.

<sup>8</sup> In particolare dal professor Enzo Cheli in numerosi articoli su organi di stampa oltre che nell'audizione in prima commissione del Senato del 13 dicembre 2023. Il testo può essere letto [qui](#), V. in particolare p. 4.



universale e *diretto*” e “i senatori sono eletti a suffragio universale *e diretto*”. Appare evidente come entrambe le disposizioni sarebbero sostanzialmente aggirate. Un simile rilievo incontra due possibili obiezioni. La prima, relativa alla presenza di un meccanismo simile nelle leggi elettorali adottate da un largo numero di Regioni, è immediatamente superabile tramite la considerazione della radicale diversità qualitativa del ruolo costituzionale delle Camere rispetto a quello dei Consigli regionali, sottolineata 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.

Una seconda obiezione potrebbe sminuire la connotazione negativa del meccanismo in esame, richiamando il dato per cui già in passato si è prevista l’attribuzione di un premio di maggioranza nei sistemi elettorali di Camera e Senato, premio che per ora sarebbe per di più determinato 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 tuttavia 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 quello del candidato risultato vittorioso. La violazione dei richiamati artt. 56 e 58 Cost., espressione del principio supremo che rende il Parlamento luogo centrale della democrazia rappresentativa, non sembra poter essere ignorata.

Sebbene siano ad oggi indeterminati i caratteri che avranno le leggi elettorali per la scelta del *Premier* e dei parlamentari (parlandosi spesso impropriamente al singolare di una legge elettorale, di un doppio turno non si sa per eleggere chi tra questi soggetti), ciò non permette di escludere che ipotesi di scuola possano realizzarsi, come quella di un campione sportivo o di un *influencer* dotato di grande popolarità mediatica che si candidi come *Premier*, prevalendo e portando in dote il premio ad una lista minoritaria di suoi fedelissimi, con una completa torsione del concetto di rappresentanza politica.

Alla luce dei descritti meccanismi, previsti dal DDL n. 1921, tenendo come variabile indipendente la presenza di un *Premier* direttamente elettivo, sembra poi inevitabile la soluzione di tre schede elettorali, 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 due Assemblee.

Sono molti quindi i problemi che derivano dalla previsione del premio di maggioranza nel DDL n. 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*<sup>9</sup>. Questo assurdo inverso, grazie al quale si consente alla minoranza di governare trasformandola in maggioranza, 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 sembra venire a completarsi il percorso iniziato con la riduzione del numero dei parlamentari, che introducendo una soglia di sbarramento implicita, ha amplificato gli effetti distorsivi del sistema elettorale e agevolato il raggiungimento delle maggioranze richieste dall'art. 138 Cost portandoci sino agli esiti che vediamo oggi nei DDL all'esame<sup>10</sup>. Se a questo si sommasse ora l'ulteriore tassello previsto nel DDL n. 1921, 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.

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

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

Nel prevedere l'elezione diretta del *Premier*, i due disegni di legge non sembrano infatti tener conto della presenza di circa cinque milioni di cittadini italiani residenti all'estero, che in quanto tali, non potrebbero essere esclusi dalla partecipazione a pieno titolo a tale elezione. La “Commissione Bassanini”, istituita presso la Presidenza del Consiglio nel 2022 per studiare proposte per la riduzione dell'astensionismo, ha sottolineato il “peso” rilevante degli italiani all'estero che ammonta a più del 10% rispetto alla totalità del corpo elettorale<sup>11</sup>. 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

<sup>9</sup> V. L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008, consultabile [qui](#).

<sup>10</sup> Come aveva lucidamente preannunciato M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni* in *Quaderni costituzionali* 3/2020, p. 527 ss., v. in particolare pp. 535-539, consultabile [qui](#)

<sup>11</sup> In cui si segnala come per una pluralità di motivi le pubbliche amministrazioni sollecitano l'iscrizione all'AIRE degli italiani all'estero, ad esempio per il rinnovo dei documenti di identità. L'iscrizione è peraltro molto diffusa anche tra i discendenti degli emigrati di fine '800 e inizio '900, che sempre di più vengono a risiedere o viaggiare in Italia e UE grazie al doppio passaporto, o riescono così ad avere più agevolmente il visto per gli USA.

di astensionismo, così come accresce la difficoltà nel raggiungimento del quorum nei referendum ex art. 75 Cost<sup>12</sup>.

Il legame tra cittadinanza e diritto di voto non può che essere considerato indissolubile, un dato questo che rende la partecipazione degli italiani all'estero al voto per il *Premier* ineliminabile. Ciò significa che 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 trascinamento del premio previsto dal DDL n. 1921 - dei voti così espressi per il *Premier* 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, comma 2, e 57, comma 2, 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. Tuttavia un 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 a comprimere l'art. 48, comma 2 e l'art. 3, Cost., sull'eguaglianza del voto. A seconda di come la questione verràolta 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 2 degli artt. 56 e 57 Cost. sul numero dei seggi attribuiti alla circoscrizione estero. Le norme di cui agli artt. 3 e 48, comma 2, 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 detto in apertura, un vero e proprio convitato di pietra nel funzionamento del modello del DDL n. 1921.

Qualora fosse eliminata la norma sul premio resterebbe il problema del possibile impatto del voto dall'estero, ad oggi espresso con modalità che non garantiscono pienamente la libertà, personalità, segretezza del suffragio, di cinque milioni di cittadini nell'elezione del *Premier*. Estendendo 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. Com'è noto, 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 produce già oggi 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

<sup>12</sup> Il tema è approfonditamente esaminato da G. TARLI BARBIERI, *Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero* in *Osservatorio sulle fonti* 2/2022, 157. Tra le altri utilissime informazioni si apprende del numero elevato di schede giunte per corrispondenza che vengono annullate in occasione delle tornate elettorali (11% nel 2013).



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 iscritti (su 1.435.000) su un totale di 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. A ciò si aggiunga che 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. È possibile poi ipotizzare una 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.

Oggi 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.

Non va sottovalutato quindi il dato per cui il voto espresso dall'estero rischia di diventare decisivo, potendo l'attribuzione del premio di maggioranza derivare facilmente 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.<sup>13</sup>, un problema che non si è in questa sede potuto approfondire, ma che meriterebbe adeguata riflessione.

Numerosi e ripetuti episodi di irregolarità che spesso hanno caratterizzato il voto per corrispondenza degli italiani all'estero (legge n. 459 del 2001) si sono sommati 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 n. 1921 rischia di amplificare gli effetti.

Se si volesse risolvere il problema del voto degli italiani all'estero sarebbero disponibili soluzioni alternative. Una revisione costituzionale che sciogliesse i molti nodi che la previsione di una circoscrizione estero "separata" ha sollevato sin dalla sua introduzione sarebbe la soluzione preferibile dal punto di vista costituzionale, ma probabilmente poco praticabile dal punto di vista politico. A Costituzione invariata, la risposta al problema

<sup>13</sup> Segnalata da F. LANCHESTER sin dalla sua audizione del 5 dicembre 2023 sul DDL n. 935, consultabile [qui](#), p. 4.

richiederebbe la modifica della legge sulla cittadinanza, o l'abolizione del voto per corrispondenza previsto dalla legge n. 459 del 2001, che si è già segnalato per le sue molte criticità. Tale abolizione potrebbe però risultare anacronistica a fronte della progressiva estensione nel nostro ordinamento e nel panorama comparato di modalità di espressione del voto molteplici, che favoriscano la partecipazione, oltre a penalizzare gli italiani temporaneamente all'estero per motivi di studio o lavoro. Si potrebbe immaginare quindi una modifica della disciplina della cittadinanza (legge n. 91 del 1992), prevedendone l'attribuzione a chi non è nato su suolo italiano previo superamento di un esame, magari tramite un quiz a risposta multipla, di conoscenza minima della lingua e delle istituzioni. Tale esame potrebbe essere sottoposto anche 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, non sempre tempestivamente aggiornati. L'effetto dissuasivo che si verrebbe a produrre rispetto alla partecipazione di coloro che non hanno o hanno molto flebili legami con il territorio nazionale sembra poter essere una risposta al problema esaminato, così come l'introduzione dello *Ius soli* favorirebbe finalmente l'integrazione degli stranieri nati e cresciuti in Italia, con molti benefici vantaggi per essi, ma prima ancora per la collettività (tra cui quello di rafforzare la base su cui a breve si potrà sorreggere il sistema previdenziale italiano).

Senza un intervento legislativo che incida sulla cittadinanza o sulle modalità di voto degli italiani all'estero, sembra di poter ritenere che i due disegni di legge debbano inevitabilmente fare i conti con l'attuale disciplina e quindi con un partito del 10% potenzialmente decisivo nella scelta del *Premier*.

## 5. La “verifica dei poteri” del *Premier* eletto

Oltre che sul voto degli italiani all'estero, i disegni di legge nn. 1921 e 1354 tacciono sul tema degli strumenti di garanzia in relazione ad eventuali contestazioni circa l'elezione del *Premier*. Prevedendo la contestuale elezione del *Premier* come parlamentare si è forse immaginato fosse sufficiente l'applicazione ad esso dell'istituto della “verifica dei poteri” disciplinata nell'art. 66 Cost. Tuttavia, è da segnalare come la previsione dell'elezione diretta alla diversa carica monocratica di Presidente del Consiglio appaia richiedere apposite garanzie, tanto più se si riflette sulle due criticità. La prima è quella per cui tale elezione avverrebbe con le modalità descritte, quindi anche col concorso del voto per corrispondenza degli italiani all'estero, che ha evidenziato nel tempo di non essere idonea a garantire pieno rispetto dei caratteri del voto di libertà, personalità, segretezza, ai sensi dell'art. 48, comma 2, Cost.

Va poi ricordato come sia emersa da tempo la debolezza delle Giunte per le elezioni nell'esercizio del compito che già svolgono, di verifica circa eventuali contestazioni concernenti il procedimento elettorale e l'esito del voto popolare, dovendosi ritenere inadeguato che un organo in cui prevale la maggioranza politica possa essere giudice

imparziale. Ciò a maggior ragione varrebbe per il caso di contestazioni concernenti la candidatura e/o l'elezione del *Premier*, data la maggior incidenza di eventuali errori nella proclamazione dell'esito elettorale su una carica monocratica, nonché la centralità della stessa. In questo ambito è da tempo che la necessaria presenza di un giudice terzo e imparziale viene suggerita dalla Commissione di Venezia, mentre nell'ordinamento italiano, quasi ad ogni tornata elettorale, il problema torna a presentarsi<sup>14</sup>. In altre esperienze costituzionali il contenzioso elettorale è affidato alle Corti costituzionali, mentre nell'ordinamento italiano, a parte una delega legislativa mai eseguita- (l. n. 69 del 2009 peraltro sul solo contenzioso pre-elettorale), si registra una lacuna di strumenti di tutela, che oltretutto ha lungamente sbarrato le porte della Corte costituzionale al giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali, proprio in ragione dell'inesistenza di un giudice del contenzioso elettorale in grado di svolgere la funzione di giudice *a quo*.

Deve allora essere con forza segnalato come, oltre alla mancanza di contrappesi ed adeguati strumenti di garanzia costituzionale in presenza di un equilibrio dei poteri così significativamente alterato, nei due progetti mancano inoltre disposizioni che prevedano un meccanismo di garanzia circa l'elezione ad un ruolo così rilevante quale quello del *Premier*, la cui entrata in carica dipenderebbe dalla proclamazione di risultati elettorali che, come in tutte le procedure elettorali, sono 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 e incompatibilità che dovranno essere specifiche del presidente eletto). L'aspetto più rilevante è comunque 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 dall'art. 66 Cost. è insomma da ritenere istituito riguardante il solo accesso alla carica di parlamentare ("Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti") e non potrebbe ritenersi garanzia adeguata rispetto alla carica nuova ed ulteriore, parimenti elettiva, di Capo del Governo.

---

<sup>14</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", 11.