



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (MELONI)
e dal Ministro per le riforme istituzionali
e la semplificazione normativa (ALBERTI CASELLATI)**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 NOVEMBRE 2023

Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 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

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica	»	6
Analisi tecnico-normativa	»	7
Dichiarazione di esclusione dall’AIR	»	13
Disegno di legge	»	14

ONOREVOLI SENATORI. — La presente proposta di revisione costituzionale ha l'obiettivo di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il « transfughismo » parlamentare. Tali criticità hanno prodotto riflessi significativi non solo sull'assetto istituzionale del Paese, ma anche, e soprattutto, in campo economico e sociale, con risvolti ben percepibili, quotidianamente, nella vita dei cittadini.

Al contempo la proposta di legge mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico.

Ed infatti la mancanza di stabilità e di coesione delle compagini governative e del *continuum* che lega maggioranza parlamentare ed Esecutivo si traduce, innanzitutto, nella difficoltà di concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo, di elaborare e attuare riforme organiche, di farsi carico, in ultima analisi, delle prospettive e del futuro della Nazione. Inoltre la fluidità e il trasformismo che si registrano, storicamente, in sede parlamentare depotenziano alquanto, in corso di legislatura, la decisività del voto elettorale rispetto all'investitura della maggioranza e alla definizione del suo mandato in termini di contenuti programmatici. Non per caso gli anni recenti si caratterizzano per un marcato astensionismo e per una sempre più evidente disaffezione verso la politica dei cittadini, i quali si trovano im-

possibilitati — come invece è necessario in un ordinamento democratico — a distinguere e imputare correttamente le responsabilità nell'ambito di un sistema decisionale vischioso: aspetto che si riflette in una forte compressione della capacità di selezionare, giudicare, e dunque confermare o non confermare, la classe dirigente alle urne.

In questa prospettiva, ormai ampiamente nota e sostanzialmente condivisa a livello istituzionale, scientifico e di opinione pubblica, la presente proposta opera su cinque versanti, tutti riconducibili nella loro essenza alla decisività e al rispetto del voto popolare:

introduce un meccanismo di legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio, eletto a suffragio universale e diretto, con apposita votazione popolare che si svolge contestualmente alle elezioni per le Camere. Si prevede inoltre che il Presidente del Consiglio venga eletto nella Camera per la quale si è candidato: ciò implica che questi, così, sia necessariamente un parlamentare, sottoposto al voto popolare, e non un soggetto « esterno » al circuito del suffragio elettorale;

assicura la stabilità nel tempo dell'incarico del Presidente del Consiglio, sancendone una durata quinquennale;

garantisce il rispetto del voto popolare e la continuità del mandato elettorale conferito dagli elettori, prevedendo, mediante un'apposita clausola « anti-ribaltone », che il Presidente del Consiglio dei ministri in carica possa essere sostituito solo da un parlamentare della maggioranza e solo al fine di proseguire nell'attuazione del medesimo programma di Governo: la rottura definitiva del

patto di governo determina lo scioglimento delle Camere e il ritorno al giudizio degli elettori stessi;

si fa carico della questione della governabilità, salvaguardando al contempo il principio di rappresentatività, affidando alla legge la determinazione di un sistema elettorale delle Camere che, attraverso un premio assegnato su base nazionale, assicuri al partito o alla coalizione di partiti collegati al Presidente del Consiglio la maggioranza dei seggi parlamentari;

infine, nella logica di portare la legittimazione democratica al più ampio numero possibile di istituti della forma di governo, si supera la categoria dei senatori a vita. Un intervento, quest'ultimo, reso inevitabile, nella già menzionata prospettiva di stabilità delle maggioranze, dall'intervenuta riduzione del numero dei senatori, che ha ulteriormente ridotto il margine delle maggioranze in quel ramo del Parlamento.

Dal punto di vista tecnico, la formulazione del testo è ispirata a un criterio « minimale » di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi. Ciò consente, da un lato, di ridurre anche le difficoltà applicative e i dubbi interpretativi; dall'altro, di preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale.

Venendo all'analisi più puntuale dell'articolo, il testo si compone di cinque articoli.

L'articolo 1 sopprime il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, cioè la disposizione in base alla quale il Presidente della Repubblica può nominare senatori a

vita, in un numero complessivo di cinque, cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

L'articolo 2 opera sul primo comma dell'articolo 88 della Costituzione sopprimendo le parole « o anche una sola di esse », così escludendo la possibilità che si proceda allo scioglimento anche di una sola Camera. Possibilità che da decenni ha perso la sua *ratio* originaria (connessa alla previsione costituzionale, abrogata nel 1963, che stabiliva una diversa durata delle Camere) ed è ormai caduta in desuetudine.

L'articolo 3 sostituisce integralmente l'articolo 92 della Costituzione. Si prevede, anche nella nuova formulazione, che il Governo della Repubblica sia composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. Si stabilisce inoltre che il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto a suffragio universale e diretto, per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere avvengono contestualmente, in modo da rendere evidente l'unitarietà del procedimento elettorale, anche ai fini del collegamento tra liste e candidati Presidenti.

Si specifica, poi, che il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura, così da escludere che possa trattarsi di un non parlamentare.

Quanto al sistema elettorale si rinvia alla legge, che, nel rispetto dei principi di governabilità e rappresentatività, dovrà garantire al partito o alla coalizione collegati al Presidente del Consiglio dei ministri, mediante un premio assegnato su base nazionale, la maggioranza dei seggi nelle Camere. Si intende, con tale disposizione, evitare le degenerazioni funzionali che hanno caratterizzato l'esperienza del Premierato israeliano.

Invariata rimane infine la previsione per cui il Presidente della Repubblica conferisce

al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i Ministri.

L'articolo 4 apporta due modifiche all'articolo 94.

Anzitutto, ne sostituisce il terzo comma, disponendo che: « Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere ». Nonostante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, permane la centralità del rapporto di fiducia e in particolare dell'approvazione parlamentare della mozione di fiducia, che coinvolge l'intera compagine governativa, nella sua collegialità, e il programma di Governo. Conseguentemente, si può verificare l'ipotesi in cui la maggioranza non approvi la compagine proposta dal Presidente del Consiglio e nominata dal Presidente della Repubblica o non condivida il programma presentato alle Camere dal Presidente del Consiglio. In mancanza della fiducia iniziale al Governo, il Presidente concede una seconda ed ultima possibilità al Presidente del Consiglio di formare un Governo in modo da evitare l'estrema *ratio* rappresentata dall'immediato scioglimento delle Camere.

Inoltre, si aggiunge all'articolo un ulteriore comma, secondo cui: « In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato

in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia ». Qualora poi il Governo così nominato non ottenga la fiducia delle Camere e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere: in altri termini non si può sostituire il Presidente del Consiglio subentrante con un altro Presidente del Consiglio. La previsione mira ad evitare un eccessivo irrigidimento della forma di governo, non ricorrendo al meccanismo automatico del *simul stabunt simul cadent*, previsto, come è noto, nel modello costituzionale relativo agli organi apicali delle regioni. Ciò garantisce una maggiore flessibilità al sistema e il pieno rispetto delle prerogative parlamentari. Tuttavia, nella prospettiva di assicurare governabilità al sistema e di affermare una democrazia di investitura, si introduce una norma « antiribaltone », consentendo ai soli parlamentari della maggioranza espressa dalle elezioni di subentrare al Presidente del Consiglio e con il solo scopo di proseguire nell'attuazione del programma di Governo.

Infine, l'articolo 5 contiene le disposizioni transitorie.

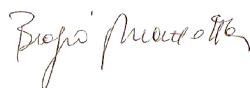
In particolare si prevede, anzitutto, che i senatori a vita, nominati ai sensi del precedente secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, restano in carica. È stabilito, poi, che la presente legge costituzionale si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere.

RELAZIONE TECNICA
(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Le disposizioni contenute nel presente disegno di legge costituzionale non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi dell'art. 17 comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito **positivo** negativo

13/11/2023 Il Ragioniere Generale dello Stato
Firmato digitalmente *Biagio Mazzotta*



ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

Amministrazione proponente: Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministro per le Riforme Istituzionali e la Semplificazione Normativa

Oggetto: Disegno di legge costituzionale recante “Disposizioni 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”

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo

La proposta ha l’obiettivo di offrire soluzione a problematiche risalenti della forma di governo italiana, cioè l’instabilità dei Governi, la eterogeneità e volatilità delle maggioranze, il transfughismo parlamentare. Il disegno di legge costituzionale mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell’indirizzo politico della Nazione, attraverso l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico.

Tali finalità sono state chiaramente indicate come prioritarie nel programma di governo.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

La riforma interviene su un quadro costituzionale ispirato al modello della forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione. Tale quadro normativo ha determinato una grave instabilità dei governi e disaffezione dei cittadini rispetto alle istituzioni.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

La modifica costituzionale imporrà una conseguente modifica della legislazione elettorale di Camera e Senato.

Dovrà essere valutato anche l'eventuale impatto sulla legge n. 400 del 1988 e sulle discipline di rango secondario in tema di organizzazione e funzionamento del Governo.

La riforma implica poi un conseguente riassetto delle prassi costituzionali che si sono inverte nel processo di formazione del Governo, in particolare nella fase immediatamente conseguente alle elezioni.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

Il modello di forma di governo previsto nel disegno di legge è in armonia con i principi costituzionali di democrazia, rappresentatività, separazione dei poteri e con il rispetto delle prerogative degli organi costituzionali.

Non si ravvisano contrasti con i limiti espliciti ed impliciti alla revisione costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Non vi sono incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

L'intervento normativo è conforme ai principi previsti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione. Non si rilevano, quindi, profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie ed a statuto speciale nonché degli Enti locali, né di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

L'intervento normativo non contiene rilegificazioni.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

In Parlamento vi sono alcuni disegni di legge costituzionale vertenti su materia analoga. In particolare, AC 1354, AS 830 e AS 149.

Sono stati tutti assegnati, ma di nessuno è iniziato l'esame.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Sul medesimo oggetto non risultano pendenti giudizi di costituzionalità.

Risultano orientamenti della Corte costituzionale con riferimento al tema del premio di maggioranza (sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), che si riferiscono a legislazione ordinaria e non possono essere automaticamente estesi alla valutazione di legittimità di norme di rango costituzionale.

Ad ogni modo, le norme proposte si armonizzano con tali orientamenti giurisprudenziali che dovranno essere tenuti in debita considerazione in sede di revisione della legislazione elettorale di Camera e Senato.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

Il testo normativo proposto non presenta profili d'incompatibilità con l'ordinamento europeo.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano in corso procedure di infrazione nei confronti dell'Italia nella materia trattata dal provvedimento in esame.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

Il testo normativo proposto non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto, né risultano orientamenti in senso contrario.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto, né risultano orientamenti in senso contrario.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea

La disciplina della forma di governo è materia radicata nelle tradizioni costituzionali di ciascuno Stato membro, ferma restando la condivisione dei principi dello stato di diritto che sono pienamente rispettati nel modello qui prefigurato.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO*1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso*

Il disegno di legge costituzionale introduce due nuove definizioni normative: quella di Presidente del Consiglio eletto e quella di Presidente del Consiglio subentrante, il cui significato è agevolmente deducibile dal quadro normativo complessivo e che si inseriscono armonicamente nel quadro costituzionale e legislativo vigente.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi. Si tratta di interventi abrogativi e modificativi del testo della Costituzione. Gli articoli rilevanti sono pertinentemente citati in modo chiaro e univoco.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Il disegno di legge interviene sul testo della Costituzione secondo le forme e gli stili consolidati della revisione costituzionale.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

Il provvedimento contiene solo abrogazioni espresse.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

Nella materia costituzionale non si conferiscono deleghe.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione

L'unico atto successivo attuativo è la legge elettorale per l'elezione del Presidente del Consiglio dei Ministri, della Camera e del Senato. Non è previsto un termine per l'approvazione di tale legge. Si prevede che la legge costituzionale si applichi a decorrere dalla data del primo scioglimento delle Camere, successivo alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei Ministri e delle Camere.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

Non sono state considerate rilevazioni statistiche né si ritiene che ne sussista l'esigenza.

DICHIARAZIONE DI ESCLUSIONE DALL'AIR


Si comunica che, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a), del d.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169, lo schema di disegno di legge costituzionale concernente "Disposizioni 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" non è soggetto ad AIR in quanto rientrante nella categoria dei disegni di legge costituzionale.

Il Capo dell'Ufficio Legislativo

Alessandrina Tudino



Il Capo Dipartimento



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Modifica all'articolo 59
della Costituzione)*

1. Il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione è abrogato.

Art. 2.

*(Modifica all'articolo 88
della Costituzione)*

1. Al primo comma dell'articolo 88 della Costituzione, le parole: « o anche una sola di esse » sono soppresse.

Art. 3.

*(Modifica dell'articolo 92
della Costituzione)*

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 92. - Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente. La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al

Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura.

Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri ».

Art. 4.

*(Modifiche all'articolo 94
della Costituzione)*

1. All'articolo 94 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il terzo comma è sostituito dal seguente:

« Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere »;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla

carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere ».

Art. 5.

(Norme transitorie)

1. Restano in carica i senatori a vita nominati ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, nel testo previgente alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

2. La presente legge costituzionale 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.