

PAPER – AGGIORNATO AL
1 MAGGIO 2024

Un nuovo Osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale

a cura di

Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

e Giovanni Piccirilli

Professore associato di Diritto costituzionale
Università LUISS Guido Carli – Roma

Con la collaborazione di

Federico Micari e Francesco Severa



Presentata la proposta governativa, con un titolo che già guarda al referendum. “Sparisce” l’elezione «in un’unica scheda».

Aggiornamento del 22 novembre 2023

Con la presentazione alle Camere del [disegno di legge costituzionale A.S. 935](#) si apre il percorso parlamentare di un nuovo tentativo di riforma della Parte II della Costituzione.

Come già in passato – nella XVII legislatura con il testo approvato dal Parlamento e poi rigettato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e nella XVIII legislatura in relazione ai tentativi, poi falliti, di dare un seguito e un completamento alla riduzione del numero dei parlamentari – *Federalismi.it* torna a proporre un Osservatorio parlamentare per segnalare, con cadenza settimanale, i principali avanzamenti della discussione sul testo e commentare a primissima lettura l’evoluzione dei suoi contenuti.

Come già nelle precedenti esperienze, il ruolo dell’Osservatorio sarà essenzialmente quello di raccogliere in un unico ambiente virtuale i vari elementi che potrebbero non essere sempre di immediato reperimento sui pur sempre aggiornati e documentatissimi siti istituzionali delle Camere. Il commento sui contenuti si limiterà a fornire spunti per il dibattito nella comunità scientifica, senza assumere una posizione di merito, che non spetta a questa sede portare avanti.

Quanto al procedimento, il Governo ha ritenuto di presentare il testo al Senato, la cui 1^a Commissione (alla quale è stato assegnato martedì 21 novembre, con annuncio nella seduta n. 127) ha appena concluso l’esame in sede referente dell’A.S. 615 («Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione»).

Dall’ordine del giorno della seduta di giovedì 23 novembre si evince l’abbinamento del ddl cost. 935 con [il disegno di legge costituzionale A.S. 830](#), Renzi e altri («Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione») che prevede l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione; non sono stati abbinati, invece, altri disegni di legge costituzionale aventi ad oggetto la modifica della forma di governo o il superamento del bicameralismo paritario.

Con riferimento al ddl costituzionale 935, già rispetto al testo depositato lo scorso 15 novembre (e reso accessibile *online* il successivo venerdì 17) è possibile segnalare alcuni profili di interesse a proposito del



titolo, nonché qualche limitata (ma rilevante) differenza rispetto alle bozze circolate nei giorni precedenti e immediatamente successivi alla delibera del [Consiglio dei Ministri del 3 novembre](#).

Il titolo («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») si presenta come un titolo “misto”, ossia non limitato a elencare gli articoli della Costituzione oggetto di proposta di modifica, ma anche una sintetica, ma non per questo banale, indicazione dei contenuti della direzione in cui tale proposta si orienta. È una scelta per più versi analoga a quella operata nella scorsa legislatura in occasione delle iniziative finalizzate alla riduzione del numero dei parlamentari ([A.C. 1172](#) e [A.S. 805](#), che tuttavia in quella occasione furono presentati dai capigruppo della maggioranza e non come iniziativa dello stesso Governo).

È già emerso nel dibattito pubblico come al titolo dell'atto parlamentare sia stata dedicata una particolare attenzione, in considerazione della combinazione di due fattori: *i*) la ragionevole aspettativa che sarà assai arduo per la maggioranza aggregare un consenso parlamentare tale da evitare, in caso di positiva conclusione dell'*iter* parlamentare, il ricorso al referendum costituzionale; *ii*) in questa eventualità, l'esperienza dei precedenti referendum costituzionali già svolti ha mostrato come il titolo dell'atto parlamentare da cui origina il testo giunto ad approvazione è quello che è stato indicato sulla scheda sottoposta al voto del singolo elettore.

Questo secondo punto, in realtà, ha suscitato un qualche dibattito in dottrina, in quanto dipendente da una certa interpretazione dei contenuti dell'art. 16 della legge n. 352 del 1970, anche in relazione alla presenza o meno di contenuti (disposizioni transitorie, clausole di differimento dell'applicazione etc.) ulteriori rispetto alla formale modifica del testo costituzionale.

Dunque, il titolo prescelto sembra confermare ulteriormente la consapevolezza della maggioranza di un dialogo molto difficile con le opposizioni (o, almeno, con quelle parti che consentirebbero di raggiungere i due terzi in entrambe le Camere). E, di conseguenza, l'inserimento di formule sintetiche e in qualche modo “accattivanti” (es. «il rafforzamento della stabilità del Governo», come del resto in passato «il superamento del bicameralismo paritario» o «il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni»).

Quanto ai contenuti, la principale differenza rispetto alle bozze circolate informalmente in precedenza è una importante modifica dell'indicazione per cui l'elezione diretta da parte del corpo elettorale del Presidente del Consiglio dei Ministri non avverrebbe più «in un'unica scheda» insieme all'elezione delle Camere, ma «contestualmente» ad essa. In pratica, almeno a quanto è possibile dire a primissima lettura,



il meccanismo immaginato dai proponenti è quello di individuare una disciplina elettorale per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri distinta da quella delle Camere, ma a questa intrinsecamente collegata, sia strumentalmente (ai fini di individuare meccanismi di collegamento tra le liste o le coalizioni e i candidati Presidenti) sia teleologicamente, come riportato in relazione illustrativa (pag. 4 dello stampato), «in modo da rendere evidente l'unitarietà del procedimento elettorale ». La contestualità potrebbe quindi essere temporale, magari con un unico *election day* nel quale il corpo elettorale sarebbe chiamato a votare – su schede diverse – per il rinnovo di ciascuna delle Camere, nonché per l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

Resta invece nel testo del disegno di legge costituzionale la previsione di un vincolo per la legislazione elettorale dell'individuazione di un premio di maggioranza del 55% in ciascuna delle Camere per le liste e i candidati collegati al Presidente del Consiglio risultato eletto. Per altro, l'applicazione della riforma resta (inevitabilmente) condizionata alla «entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere» (così l'art. 5, comma 2 del testo).



Individuato il relatore, sen. Balboni (FdI), Presidente della I Commissione. Iniziano le audizioni.

Aggiornamento del 29 novembre 2023

Dopo l'assegnazione alla 1^a Commissione del Senato e la congiunzione con l'esame dell'ulteriore disegno di legge costituzionale A.S. 830 presentato dal sen. Renzi, altrettanto finalizzato all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, l'esame del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo è formalmente iniziato nella [seduta del 23 novembre 2023](#), alla presenza del Ministro Alberti Casellati, con l'assunzione da parte del [Presidente Balboni \(FdI\)](#) del ruolo di relatore e l'illustrazione essenziale dei suoi contenuti.

Nella stessa seduta è stato disposto l'avvio di un ciclo di audizioni di una serie di soggetti istituzionali (i sindacati maggiormente rappresentativi, quali CGIL, CISL, UIL e UGL, Confindustria, ANCI, il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), nonché dei Presidenti emeriti della Corte costituzionale che siano o siano stati anche professori ordinari di diritto costituzionale o di diritto pubblico (indicati nominalmente nelle persone di Giuliano Amato, Marta Cartabia, Ugo De Siervo, Gaetano Silvestri e Gustavo Zagrebelsky). Una scelta, quest'ultima con cui si è ritenuto di escludere non solo gli ex presidenti della Corte costituzionale provenienti dalle supreme magistrature, ma anche gli ex presidenti professori di discipline diverse, tra i quali la più recente Presidente cessata dal mandato, prof.ssa Silvana Sciarra.

Inoltre, si è stabilito che ciascun gruppo parlamentare potesse indicare ulteriori 4 soggetti entro la giornata del 27 novembre, in modo da iniziare il ciclo di audizioni il giorno successivo.

L'elenco completo dei nominativi indicati dai gruppi non risulta disponibile, e il calendario delle audizioni sarà deciso progressivamente, anche alla luce delle disponibilità dei soggetti da audire.

Nella giornata del 28 novembre 2028 il ciclo di audizioni è iniziato con, nell'ordine, i rappresentanti dei sindacati UIL, CGIL, UGL e CISL (Ivana Veronese, Christian Ferrari, Fiovo Bitti e Ignazio Ganga), nonché dei professori Francesco Saverio Marini, Marta Cartabia, Alessandro Sterpa, Ugo De Siervo,



Tommaso Edoardo Frosini, nonché dei proff. Gustavo Zagrebelsky e Gaetano Silvestri (interventuti in videoconferenza). È possibile ascoltare quanto reso in sede di audizione (nonché nel corso del dibattito con i membri della 1^a Commissione che è seguito a ciascuno di questi interventi) sul [canale dedicato della web tv del Senato](#).

A quanto risulta, nella giornata di domani, 30 novembre, saranno auditi i proff. Fabio Cintioli, Oreste Pollicino e Nicolò Zanon, nonché il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Massimo Fedriga.



Proseguono le audizioni, anche con senatori connessi da remoto. Disponibile la documentazione predisposta dagli auditi.

Aggiornamento del 6 dicembre 2023

Proseguono le audizioni dei soggetti istituzionali e degli esperti presso la 1^a Commissione del Senato in relazione al disegno di legge di revisione costituzionale. [I documenti predisposti dagli auditi sono stati resi disponibili online](#) e saranno progressivamente integrati nel tempo.

Al fine di rendere maggiormente efficiente questa fase del lavoro di Commissione, consentendo l'audizione di tutti i soggetti previsti, ma senza dilatare eccessivamente l'arco temporale necessario, ci si è interrogati circa la possibilità di calendarizzare tali attività anche nelle giornate di lunedì, in coincidenza con uno spazio settimanale tradizionalmente dedicato dai senatori ad attività sul territorio. La soluzione individuata è stata quella di consentire anche ai senatori (e non solo agli auditi) di intervenire da remoto in queste occasioni. Tuttavia, investendo questioni di rilevanza generale per l'organizzazione dei lavori del Senato (e, a quanto riportato dal sen. Giorgis (PD), incontrando perplessità in sede di Conferenza dei Presidenti di gruppo), a tale soluzione si è arrivati coinvolgendo il Presidente di Assemblea, che ha interpellato sul punto la Giunta per il regolamento, riunitasi a tal proposito nella seduta del 30 novembre 2023 (della seduta è disponibile al momento unicamente [la convocazione, con all'ordine del giorno](#) la discussione delle “modalità di partecipazione ai lavori delle Commissioni”, ma non ancora il resoconto sommario). Si è così definito che la partecipazione da remoto dei senatori alle audizioni sarà possibile limitatamente a questo disegno di legge costituzionale, nella sola sede informale dell'Ufficio di Presidenza, nella giornata di lunedì e che, in ogni caso, si sarebbe proceduto a contenere le audizioni entro un numero e una fascia oraria ragionevole, così da rendere compatibile tale partecipazione alle attività sul territorio da parte degli stessi senatori.

Nella seduta di martedì 5 dicembre, i senatori Giorgis (PD), Maiorino (M5S) e De Cristofaro (Misto-AVS), hanno espresso la richiesta di una nuova organizzazione dei lavori con riferimento allo svolgimento delle audizioni. In particolare, è stata avanzata la proposta di riduzione del numero delle audizioni per



seduta, così da salvaguardare tempistiche adeguate per l'approfondimento degli altri argomenti all'ordine del giorno della Commissione. Il Presidente Balboni ha ricordato che il concorso con ulteriori attività della Commissione, come l'esame in sede consultiva, non dipende dall'autonoma determinazione dell'organo, essendo dipendenti dalla programmazione dei lavori dell'Assemblea.

Il 4, il 5 e il 6 dicembre sono proseguite le audizioni informali, sia in remoto che in presenza.

Per ciascuna seduta sono stati resi disponibili sulla web tv del Senato i video integrali sia delle esposizioni degli auditi, sia del dibattito seguito con i membri della Commissione (e con gli altri senatori intervenuti).

Nel dettaglio:

- 4 dicembre, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, Massimiliano Fedriga, il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, Arno Kompatscher, nonché dei proff. Annamaria Poggi, Carlo Fusaro, Daria De Pretis, Andrea Buratti, e Massimo Cavino ([qui il video](#));
- 5 dicembre mattina, proff. Fulco Lanchester, Salvatore Curreri, Francesco Clementi, Maria Agostina Cabiddu e Giovanni Guzzetta ([qui il video](#));
- 5 dicembre pomeriggio, proff. Carla Bassu, Giuliano Amato (da remoto), Michele Belletti e Gaetano Azzariti ([qui il video](#));
- 6 dicembre mattina, proff. Roberta Calvano, Giovanni Orsina e Barbara Pezzini, quest'ultima intervenuta da remoto ([qui il video](#)).



Ulteriori audizioni. Predisposto un dossier di raffronto con i precedenti tentativi di revisione costituzionale.

Aggiornamento del 13 dicembre 2023

Nell'ultima settimana sono ulteriormente proseguite le audizioni informali. In particolare, sono stati auditi:

- il 7 dicembre, prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni ([qui il video](#));
- il 12 dicembre, i proff. Alfonso Celotto, Michele Ainis e Francesco Pizzetti, nonché gli onn. Giuseppe Calderisi e Anna Finocchiaro ([qui il video](#));
- il 13 dicembre (mattina), la prof.ssa Ida Angela Nicotra ([qui il video](#)).

Le audizioni proseguiranno anche nel pomeriggio del 13 dicembre.

I [documenti predisposti dagli auditi](#) e resi disponibili *online* sono stati progressivamente integrati.

Il Servizio Studi del Senato ha predisposto un utilissimo [testo a fronte](#), che permette il raffronto tra i contenuti delle proposte di riforma costituzionale degli ultimi 40 anni, limitatamente agli articoli interessati dall'A.S. 935. Non sono invece contemplati gli ulteriori interventi recati dagli altri testi, in relazione ad altri articoli del testo costituzionale.

In ordine cronologico progressivo, si tratta dei testi prodotti dalla Commissione Bozzi, dalla Commissione De Mita-Iotti, dal “Comitato Speroni”, i due contenuti prodotti dalla bicamerale D'Alema, il testo approvato dalle Camere nella XIV legislatura e rigettato dal referendum Costituzionale nel referendum costituzionale del 2006; la “bozza Violante” della XV legislatura, l'A.C. 5386, approvato dal Senato nella legislatura successiva, il testo deliberato dalle Camere nella XVII legislatura e rigettato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.



Nuove audizioni alla ripresa e termine emendamenti a fine gennaio 2024.

Aggiornamento del 20 dicembre 2023

Nella [seduta del 19 dicembre 2023](#), il Presidente della I Commissione del Senato, sen. Balboni, ha riferito gli esiti della riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, tenutasi nella stessa giornata.

In quella sede si è stabilito un supplemento di audizioni alla ripresa delle attività successivamente alla pausa di fine anno, nella giornata del 9 gennaio, individuando già tre soggetti da audire (i proff. Sabino Cassese e Antonio Baldassarre e il pres. Luciano Violante), nonché rimettendo ai gruppi l'indicazione di ulteriori esperti di diritto pubblico comparato, nel numero di due per la maggioranza e due per l'opposizione, da indicare entro le ore 12.00 di mercoledì 20 dicembre.

Infine, è stata stabilita una programmazione di massima per il prosieguo dell'esame (in realtà, prima ancora di individuare il testo base o il testo unificato della trattazione). Dal 10 al 19 gennaio si terrà la discussione generale congiunta e, a valle della individuazione del testo per l'esame, il termine per la presentazione delle proposte emendative è stato concordato per lunedì 29 gennaio, alle ore 17.00. L'illustrazione delle stesse dovrebbe quindi essere avviata il successivo mercoledì 31 gennaio 2024.



Ulteriori audizioni. Confermata la fine della discussione generale per il 19 gennaio 2024.

Aggiornamento del 10 gennaio 2024

Nella [seduta del 9 gennaio 2024](#) della Commissione Affari costituzionali, la prima del nuovo anno, sono ulteriormente proseguite le audizioni informali. In particolare, sono stati auditi i proff. Sabino Cassese, Antonio Baldassarre, Paolo Becchi, Mauro Volpi e Jens Woelk, nonché il pres. Luciano Violante ([qui il video completo](#)).

Nella successiva [seduta del 10 gennaio 2024](#), il Presidente Balboni ha preannunciato la convocazione della Commissione per il 16 gennaio successivo, ore 11.00, per il solo avvio della discussione generale sui provvedimenti in discussione, invitando i Gruppi parlamentari a comunicare, entro la fine della detta seduta, i nominativi dei senatori che intendano intervenire nella discussione generale stessa, al fine di rispettare il termine di conclusione del 19 gennaio, così come stabilito nell'Ufficio di Presidenza dello scorso 19 dicembre 2023.

Da notare che, per la medesima giornata del 16 gennaio, è previsto [l'inizio della trattazione in Assemblea dell'A.S. 615 in tema di attuazione dell'autonomia differenziata](#), a testimonianza di un percorso parlamentare per i due testi di riforma che, al netto delle differenze nell'*iter*, vuole essere sviluppato quanto più possibile in parallelo.



Iniziata la discussione generale (con la prospettiva di concluderla già in settimana). Il punto fermo è l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, mentre sul premio (e sulle soglie) vi sono aperture alla discussione.

Aggiornamento del 17 gennaio 2024

Nella [seduta antimeridiana del 16 gennaio 2024](#) della 1^a Commissione Affari costituzionali è stato dato avvio alla discussione generale del disegno di legge sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Come già segnalato, l'obiettivo della Commissione - ribadito nuovamente dal Presidente Balboni - è quello di chiudere la discussione generale già entro la settimana, rispettando quindi i tempi previsti dall'Ufficio di Presidenza dello scorso 19 dicembre 2023 (che ha definito altresì il termine per il deposito delle proposte emendative per il 29 gennaio prossimo).

Nella giornata del 16 gennaio si sono svolte due sedute, una antimeridiana e una notturna, seguite poi da una ulteriore seduta antimeridiana il giorno successivo.

Sono intervenuti senatori di tutti i gruppi, ad eccezione del gruppo di Noi moderati (che in 1^a Commissione è rappresentato da un solo componente, il sen. Borghese). Nelle tre sedute menzionate hanno preso la parola, nell'ordine, i senn. Tosato (Lega), Gelmini (Misto-Azione), Alfieri (PD), Verini (PD), Durnwalder (Aut), Bevilacqua (M5S), Musolino (IV), De Priamo (FdI), De Cristofaro (Misto-AVS), Valente (PD) e Occhiuto (FI).

Per il momento, dalla discussione svoltasi, si conferma la profonda divisione tra maggioranza e opposizioni, con l'eccezione del gruppo di Italia Viva, che si è espresso in senso generalmente favorevole all'idea dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (anche alla luce dei contenuti del disegno di legge A.S. 830 del sen. Renzi, che si discute congiuntamente), tuttavia criticando la previsione



del premio di maggioranza senza soglia minima di attivazione, preferendo la previsione di quest'ultima unitamente alla possibilità di ricorso a un turno di ballottaggio (del resto, con qualche coerenza con i contenuti di fondo di quella che era stata la legge n. 52 del 2015).

PD e Azione si sono espressi a favore di un modello ispirato al cancellierato tedesco, che dunque non passi per l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo. In generale, quello dell'assenza di una soglia minima per l'attivazione del premio di maggioranza (nonché la fissazione di quest'ultimo direttamente in Costituzione) è stato il punto maggiormente avversato dalle opposizioni, insieme alla c.d. norma antiribaltone, da più senatori ritenuta confusa e di difficile applicazione (se non proprio criticata per mancanza di condivisione dei suoi propositi).

Da parte della maggioranza sono state fatte delle aperture su vari aspetti del testo, in particolare in relazione al premio di maggioranza. Significativi, in particolare, risultano gli interventi dei senn. [Occhiuto](#) e [De Priamo](#), che hanno ammesso l'ipotesi di «necessari miglioramenti» e l'esistenza di una riflessione in corso *«sull'opportunità di inserire in Costituzione il premio di maggioranza del 55 per cento e sulla necessità di una soglia minima per conseguirlo, sulle modifiche alla norma antiribaltone, sul rafforzamento dei poteri del Premier, sull'alternativa al voto iniziale di fiducia, sulla limitazione dei mandati, nonché sulla esplicitazione delle modalità di elezione del Presidente del Consiglio»*.

La discussione proseguirà nella seduta notturna delle ore 20:00 di oggi, 17 gennaio, nonché in quella già prevista per domani, 18 gennaio, alle ore 9.



Verso la conclusione della discussione generale.

Aggiornamento del 24 gennaio 2024

La discussione generale sui disegni di legge congiunti AA.SS. 935 del Governo e 830 del sen. Renzi è proseguita nelle sedute svoltesi il 17 ([notturna](#)), [18](#) e 23 gennaio ([antimeridiana](#) e ben due sedute pomeridiane, alle [14.25](#) e alle [18.50](#)), nell'ambito delle quali sono intervenuti esponenti di pressoché tutti i gruppi parlamentari di opposizione, nonché alcuni di maggioranza, nell'ordine: Parrini (PD), Cataldi (M5S), Di Girolamo (M5S), Giorgis (PD), Maiorino (M5S), Borghi (IV), Pirro (M5S), Meloni (PD), Bazoli (PD), Lisei (FdI), Magni (Misto-AVS), Pera (FdI), Patuanelli (M5S) e Nicita (PD).

Oltre alla rappresentazione di posizioni per massima parte già note, i punti maggiormente salienti del dibattito sono stati costituiti dall'invito al ritiro della proposta da parte della sen. Maiorino e dalla proposta di rinvio della discussione a dopo le elezioni europee del sen. Parrini (entrambi, evidentemente, non raccolti dalla maggioranza). Il sen. Parrini ha anche proposto una sintesi della proposta di maggioranza qualificandola in termini di “presidenzialismo primoministeriale”. Dal punto dei gruppi che sostengono il Governo, va segnalato l'intervento del sen. Pera, che ha sottolineato l'assenza di un testo alternativo da parte dei maggiori gruppi di opposizione, contrariamente ai tentativi di riforma discussi in passato, nei quali non era mai mancata una controproposta. Da questo punto di vista, infatti, l'unico testo in discussione congiuntamente a quello del Governo è quello presentato dal sen. Renzi, tra i contenuti del quale si segnala l'inserimento di un meccanismo di *simul stabunt simul cadent*.

Nella seduta pomeridiana di martedì 23 gennaio il sen. Patuanelli ha segnalato, con riferimento alla possibilità di conferimento dell'incarico di formare il Governo al parlamentare candidato in collegamento al “Presidente eletto”, la difficoltà di verifica del rispetto degli “impegni programmatici” assunti dal Presidente eletto e che il “secondo” Presidente del Consiglio della legislatura sarebbe chiamato ad attuare. Il sen. Nicita (PD) (forse in risposta a quanto evidenziato dal sen. Pera), ha invece espresso, ad avviso del proprio gruppo, la preferenza per la previsione di un modello simile a quello tedesco, ritenuto “più consona alla tradizione italiana”.



In ragione dell'elevato numero di iscritti a intervenire in discussione generale, il Presidente Balboni ha dapprima ipotizzato una prosecuzione della stessa fino a mercoledì 24 gennaio, data individuata per le repliche e l'adozione del testo base (a cui seguirà il termine, già fissato in precedenza per il 29 gennaio alle 11.00) per la presentazione delle proposte emendative.

Nonostante le indiscrezioni giornalistiche, dunque, per il momento non sono state formalizzate proposte nel senso di modificare il testo in relazione al possibile "secondo" Presidente del Consiglio in corso di legislatura, né rispetto al premio di maggioranza, né a proposito dell'inserimento di potere di nomina e revoca dei ministri.

Sono previste sedute per la giornata di oggi, 24 gennaio, nelle quali dovrebbe essere finalmente adottato il testo del Governo come testo base, così da rendere possibile la presentazione degli emendamenti entro il prossimo lunedì.



Adottato il testo base, ma la maggioranza lavora a modifiche ulteriori.

Aggiornamento del 31 gennaio 2024

Nella [seduta pomeridiana del 24 gennaio 2024](#), la 1^a Commissione del Senato ha adottato come testo base - com'era ampiamente prevedibile - il disegno di legge costituzionale governativo A.S. 935, al quale saranno dunque riferite le proposte di modifica. Inoltre, a seguito di una discussione in Ufficio di Presidenza integrato con i rappresentanti dei gruppi parlamentari, si è convenuto lo spostamento del termine per la presentazione delle proposte emendative al 5 febbraio prossimo, ore 12.00.

Circa l'adozione del testo base, merita di essere segnalato il voto contrario anche dei rappresentanti del gruppo di Italia Viva, che pure sostenevano il disegno di legge costituzionale del sen. Renzi nel quale altrettanto si prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, alla luce delle ulteriori differenze tra i due testi, nonché dei *rumors* di ulteriori riflessioni interne alla maggioranza che potrebbero condurre a significativi cambiamenti del testo in discussione, la sen. Musolino (IV) - nell'annunciare il voto contrario del proprio gruppo - aveva richiesto un azzeramento della discussione in attesa della presentazione di un nuovo testo da parte della maggioranza.

Già in precedenza, nella seduta antimeridiana [della stessa giornata](#), il Presidente Balboni, in qualità di relatore, era intervenuto in replica ribadendo l'apprezzamento per il dibattito svolto in Commissione, annunciando il lavoro già in atto della maggioranza con l'obiettivo di proporre alcuni correttivi al disegno di legge. Tali modifiche sarebbero da riferirsi all'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di nomina e revoca dei Ministri; alla questione relativa al premio di maggioranza e ad una possibile alternativa alla disposizione legata al Presidente del Consiglio non eletto. Sempre durante le repliche, il Presidente ha anche espresso l'intenzione della maggioranza parlamentare di mutare la legge elettorale attualmente in vigore, in modo da «restituire agli elettori la facoltà di scegliere i propri rappresentanti» e ha riportato la disponibilità della stessa all'introduzione di uno «statuto delle opposizioni».

Nei giorni successivi, l'ipotesi di modifiche concordate all'interno della maggioranza sono state confermate dallo stesso Ministro Alberti Casellati, che ha anticipato che tali contenuti potrebbero essere



veicolati nella discussione parlamentare non come un nuovo testo, ma come singoli emendamenti al testo base (che quindi giungeranno in vista del termine già segnalato).



Pubblicate le (oltre 1.500) proposte emendative. Le opposizioni preparano un serrato ostruzionismo.

Aggiornamento del 7 febbraio 2024

Spirato lunedì 5 febbraio, alle ore 12.00, il termine per la presentazione delle proposte emendative, la Commissione le ha raccolte in un corposo fascicolo (disponibile a questo [link](#)), contenente oltre 1500 emendamenti, rivolti in particolar modo agli articoli 4 e 5, relativi, rispettivamente alle modifiche all'art. 94 Cost. e alla disciplina transitoria.

I quattro emendamenti di maggioranza (numerati 2.2000, 3.2000, 3.0.2000 e 4.2000), che raccolgono i contenuti dell'accordo tra i vertici dei partiti di governo svoltisi nella settimana passata, sono stati trasmessi ai gruppi parlamentari, fissando – nella [seduta della Commissione del 6 febbraio](#) – un termine per la presentazione dei subemendamenti a oggi, 7 febbraio, ore 10. Al momento i subemendamenti non sono ancora stati resi disponibili.

Nel merito, gli emendamenti di maggioranza si concentrano essenzialmente sui seguenti punti:

- i. chiarire che **la eventuale sfiducia** nei confronti del Presidente del Consiglio direttamente eletto dai cittadini determini un sostanziale **autoscioglimento** delle Camere (tanto da qualificarlo in termini di «atto dovuto» per il Presidente della Repubblica);
- ii. restringere le ipotesi di **nuovo incarico** a un esponente della maggioranza (eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio) **unicamente ai casi di dimissioni volontarie, morte o impedimento permanente**;
- iii. fissare il **limite di due mandati** consecutivi per il Presidente del Consiglio direttamente eletto dai cittadini (con una deroga nel caso in cui uno dei due mandati derivi da un incarico in corso di legislatura, secondo quanto specificato al punto precedente);
- iv. chiarire che **l'elezione popolare del Presidente del Consiglio e delle Camere debba avvenire contestualmente**, fissando il principio per cui sia la legge elettorale a assicurare la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere alle liste collegate al candidato Presidente del Consiglio (senza però specificare l'entità dell'eventuale “premio di maggioranza”, e quindi **eliminando il riferimento al 55%** per cento dei seggi, presente nel testo base);



- v.confermare la **necessità di una fiducia iniziale** anche per il Governo presieduto dal Presidente del Consiglio eletto direttamente, con la possibilità di un nuovo incarico per il medesimo soggetto in caso di iniziale reiezione della mozione di fiducia e l'obbligo di procedere allo scioglimento delle Camere in caso di un secondo voto contrario;
- vi.specificare che non solo la nomina, ma anche la **revoca** dei Ministri avvenga su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La risposta dei gruppi di opposizione è stata di decisa chiusura, con la presentazione di un amplissimo numero di emendamenti, incidenti non solo sugli articoli oggetto della proposta governativa di revisione, ma anche su altre disposizioni costituzionali, con modifiche spesso riguardanti meri differenziali numerici ovvero aspetti ancillari e formali, con l'evidente scopo di rallentare l'attività istruttoria della Commissione.

Al netto delle proposte con finalità puramente dilatoria, si possono rilevare con chiarezza alcune linee di fondo nell'azione emendativa, tali da far emergere le posizioni dei singoli gruppi sulla proposta di riforma e dunque i margini di composizione delle divisioni politiche sin qui emerse tra i partiti.

Anzitutto deve segnalarsi una grande varietà tematica, nonché una finalizzazione anche ulteriore rispetto ai contenuti del testo base, tanto da rischiare l'inammissibilità ove la Commissione – come già avvenuto in occasioni analoghe in passato – decidesse di effettuare una rigida perimetrazione dei contenuti della discussione.

Almeno in questa fase non vi è stato un coordinamento tra le opposizioni e le proposte emendative sono state presentate in maniera disgiunta. Di seguito si segnalano, per ciascun gruppo, i contenuti principali delle proposte presentate.

Per quanto riguarda il maggior gruppo di opposizione, quello del **Partito democratico**, le proposte emendative sono state presentate a firma dei Senatori Boccia, Alfieri, Giorgis e Parrini e sono principalmente finalizzate al superamento dell'elezione diretta, recuperando l'impianto vigente dell'art. 92 Cost. (aggiungendo solo la proposta del Presidente del Consiglio rispetto alla revoca dei Ministri, alla quale procede poi il Presidente della Repubblica). Estremamente diversi, sia dalla Costituzione vigente, sia rispetto al testo base, sono i contenuti ipotizzati per l'art. 94 Cost.: si prevede che la **fiducia sia**



accordata dalle Camere in seduta comune; le dimissioni del Presidente del Consiglio devono essere comunicate e motivate innanzi al Parlamento in seduta comune e solo dopo al Presidente della Repubblica; la Camere riunite potranno sempre esprimersi con un voto di sfiducia, congelando le dimissioni volontarie del vertice dell'esecutivo; la mozione deve essere firmata da almeno un decimo dei parlamentari e «contenere l'indicazione della persona che sarà incaricata di formare il nuovo Governo» (sfiducia costruttiva); si positivizza il meccanismo dell'apposizione della “questione di fiducia” governativa su un disegno di legge ordinario, comunque votata dalle Camere riunite. Qualche somiglianza va segnalata con lo schema della Commissione Bozzi (IX Legislatura).

A questo impianto emendativo, si aggiungono una serie di proposte di modifica più ampie, che vedono il rafforzamento del formato della “seduta comune” per le deliberazioni parlamentari in materia di conversione dei decreti-legge (modifiche all'art. 77 Cost.), autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (modifiche all'art. 80), bilancio (modifiche all'art. 81), nonché per le comunicazioni governative inerenti le riunioni del Consiglio europeo (modifiche all'art. 95 Cost.). Sempre in riferimento agli emendamenti ultronei rispetto al testo base, va segnalata la proposta di introdurre vincoli di maggioranza più stringenti per l'elezione dei Presidenti delle Camere e per l'approvazione dei Regolamenti parlamentari, come anche la possibilità di accesso diretto alla Corte costituzionale per un terzo dei componenti di una Camera (modifiche all'art. 73 Cost.).

Gli emendamenti presentati dal gruppo parlamentare **MoVimento 5 Stelle**, a firma dei senn. Patuanelli, Maiorino, Cataldi, Damante, Floridia e Sironi si presentano **per lo più soppressivi o integralmente sostitutivi** rispetto alle modifiche agli articoli 92 e 94 Cost. previsti dal testo base. In particolare, viene in risalto la volontà di soppressione delle proposte di modifica relative all'elezione diretta del Presidente del Consiglio e all'introduzione di un premio di maggioranza su base nazionale, mantenendo l'**impianto originale dell'art. 92** e aggiungendo in capo al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Presidente della Repubblica la **revoca dei ministri** (modifiche all'art. 92). Viene altresì presentato un emendamento all'art. 3 del disegno di legge che, in caso di elezione diretta del Presidente del Consiglio, prevede il **limite tassativo dei due mandati** consecutivi alla medesima carica.

Rispetto alla proposta emendativa dell'art. 94 Cost, nel superare l'istituto dell'incarico al Presidente del Consiglio non eletto, viene avanzata una **proposta sostitutiva dell'art. 94 Cost. ispirata al modello tedesco**. Seguendo lo schema proposto, si vincola il Presidente del Consiglio (non il Governo) al **Parlamento in seduta comune**, che ne accorda o revoca la fiducia. Si disciplina altresì l'istituto della



mozione di sfiducia che deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti di ciascuna Camera e approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento in seduta comune. L'impianto dell'emendamento prevede anche l'introduzione del meccanismo della **sfiducia costruttiva**, in base al quale l'approvazione della mozione di sfiducia comporterebbe le dimissioni del Presidente del Consiglio e il conferimento dell'incarico alla personalità designata dalla mozione stessa (modifiche all'articolo 94 Cost.). Non è previsto alcun potere di proposta di scioglimento delle Camere in capo al Presidente del Consiglio.

Il pacchetto di emendamenti prevede anche una serie di modifiche che intendono superare il perimetro del confronto parlamentare stabilito dal testo base, rischiando una possibile dichiarazione di inammissibilità. Tale pacchetto propone disposizioni dedicate ai rapporti politici, alla tutela delle opposizioni, ad alcuni aspetti dell'iter legislativo e ai limiti alla decretazione d'urgenza. In particolare, il primo emendamento all'art. 1 ambisce alla **costituzionalizzazione della disciplina degli statuti interni dei partiti politici**, ancorandoli ai "diritti fondamentali garantiti in Costituzione" e alle norme di **trasparenza e di democrazia interna** (modifiche all'art. 49). Un secondo emendamento al medesimo articolo interviene sull'art. 64 Cost., proponendo l'inserimento dei "diritti delle opposizioni" in ogni fase parlamentare, secondo una formulazione mutuata dal testo di riforma costituzionale risultante dalla Commissione bicamerale della XIII legislatura ([A.S. 2583-A](#)). Per ciò che riguarda il procedimento legislativo, un emendamento propone la modifica dell'art. 71, introducendo un limite di trenta giorni alle Camere per l'inizio dell'esame dei disegni di legge di iniziativa popolare, ispirandosi nella sostanza [all'art. 74 del regolamento del Senato](#). All'interno di questo pacchetto di emendamenti, di particolare impatto sembra essere la proposta di modifica che ambisce ad introdurre il giudizio preventivo di legittimità costituzionale della Corte costituzionale in relazione alle leggi elettorali, aggiungendo un comma all'art. 73 Cost.

Tra le proposte di modifica si rileva anche la riformulazione dell'**art. 74** volto ad incidere sul **potere di rinvio** alle Camere del Presidente della Repubblica, prevedendone non solo il possibile rinvio della legge, ma **anche di singole parti di essa**. Con una formulazione in qualche modo anomala si dichiara che la medesima disciplina si applica anche alle leggi di conversione dei decreti-legge e ai decreti legislativi. Infine, vengono proposte modifiche anche agli articoli 75 e 77 della Costituzione. Nel primo caso viene proposta una **riduzione del quorum di validità del referendum abrogativo**, previsto per la soglia di un terzo degli aventi diritto. Nel secondo caso si presenta una proposta di modifica che mira a positivizzare in Costituzione una serie di **limiti alla decretazione d'urgenza**. Nel primo comma



aggiuntivo dell'art. 77, infatti, si propone di costituzionalizzare la non rinnovabilità di disposizioni contenute in decreti-legge non convertiti e l'impossibilità di ripristinare l'efficacia, mediante decreto, di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte. Recependo, inoltre, parte dei limiti contenuti nella legge 400 del 1988, si disciplina la specificità, l'omogeneità e la puntuale corrispondenza al titolo del contenuto del decreto-legge.

Il pacchetto di emendamenti presentati da **Italia Viva** è a firma del capogruppo, Enrico Borghi, e della sen. Musolino (e non anche del sen. Renzi). Le proposte di modifica sono riassumibili in due diverse tipologie:

- (1) quelle volte a **recepire nel testo del Governo alcune previsioni che erano contenute nel ddl [A.S. 830](#)**, (a prima firma del Sen. Renzi), già abbinato al testo governativo nella discussione in Commissione prima dell'adozione del testo base, e che si muovono all'interno dello stesso perimetro del ddl A.S. 935;
- (2) quelle finalizzate ad **ampliare l'oggetto** delle modifiche, intervenendo anche su taluni articoli del Titolo I della parte seconda della Costituzione.

Per quanto attiene alle proposte emendative che intervengono sull'art. 92 e sull'art. 94 Cost., queste consistono nella previsione del potere di **nomina e di revoca dei ministri** da parte del Presidente del Consiglio; nella eliminazione del cosiddetto "secondo round", cioè dell'incarico ad altra personalità della stessa lista o della stessa coalizione del Presidente del Consiglio eletto in caso di cessazione del mandato per quest'ultimo; nell'introduzione del **limite dei due mandati** e nell'eliminazione della fiducia iniziale, che si dà per presupposta prevedendo solamente che il Presidente eletto abbia l'obbligo di illustrare alle Camere le linee programmatiche (questo già nella proposta Renzi). Per quanto attiene al sistema elettorale, gli emendamenti di Italia Viva sono volti ad **eliminare il riferimento al 55%** sostituendolo con il necessario raggiungimento di "stabili maggioranze", rimettendo dunque alla legge elettorale l'individuazione della soglia (in questo, sostanzialmente convergendo su posizioni non distantissime dall'emendamento di maggioranza). Recuperando poi, ancora, previsioni già contenute nel ddl [A.S. 830](#), viene presentato un emendamento che prevede l'obbligo di dimissioni da parte del Presidente del Consiglio in caso di due voti contrari su una questione di fiducia da lui posta e un secondo che modifica l'art. 95 Cost., esplicitando il ruolo del Presidente del Consiglio quale organo di vertice del governo.

Gli emendamenti che mirano ad ampliare il perimetro della discussione riguardano in particolare la **composizione delle Camere ed il procedimento legislativo**. Per quanto attiene alla composizione,



un lunghissimo emendamento aggiuntivo prevede il **superamento del bicameralismo paritario e l'introduzione del Senato delle Regioni**; il testo riprende chiaramente alcune **soluzioni che erano state previste nel disegno di legge costituzionale che è stato sottoposto a referendum nel 2016**, sia sotto il profilo della composizione (Senato ad elezione indiretta con rappresentanti delle Regioni), che sotto il profilo dei poteri (Senato titolare di poteri di controllo, ma escluso dal circuito fiduciario, con possibilità di intervento sul procedimento legislativo solo in casi individuati). Infine, due emendamenti sono volti a modificare l'art. 72 Cost., prevenendo il cosiddetto **voto a data certa**, e l'art. 77 Cost., limitando il ricorso alla decretazione di urgenza.

Mentre il destino dell'emendamento che intenderebbe superare il bicameralismo paritario sembra segnato nel senso di una dichiarazione di inammissibilità, sarà interessante vedere quale decisione verrà assunta con riferimento, invece, alle due proposte emendative sugli artt. 72 e 77 Cost.

Gli **emendamenti di Azione-Renew Europe** (componente politica del Gruppo misto) sono stati presentati a firma dei Senatori Calenda, Gelmini, Lombardo e Versace. A una lettura organica delle proposte di modifica avanzate, appare chiaro come la detta componente di opposizione tenti di **superare l'elezione diretta del Presidente del Consiglio**, introducendo però un sistema di "candidatura" alla carica di vertice dell'esecutivo in fase pre-elettorale e vincolando dunque il Presidente della Repubblica ad incaricare solo colui che, «tra i candidati alla suddetta carica [avrà] la maggiore possibilità di formare un Governo» (modifica all'art. 92 Cost.). Ancora, con riguardo al rapporto tra Parlamento e Governo, si prevede che la fiducia sia votata dalle Camere in seduta comune, come anche si positivizza il meccanismo della "**sfiducia costruttiva**" (modifiche all'art. 94 Cost.). In merito invece ai poteri propri del Presidente del Consiglio, questo viene denominato "**Primo ministro**" e gli si riconosce il potere di revoca dei ministri «con proprio decreto» (modifiche all'art. 95 Cost.). Ultronei rispetto ai contenuti del testo base (e quindi a rischio inammissibilità) sono gli emendamenti che riguardano l'art. 64 Cost., con la proposta introduzione di uno "statuto dell'opposizione" quale contenuto vincolato dei Regolamenti parlamentari, e l'art. 77 Cost., con una disciplina più restrittiva per l'adozione dei decreti-legge.

Gli emendamenti presentati dalla componente **Alleanza Verdi-Sinistra** (AVS), prevalentemente a firma dei senn. De Cristofaro, Cucchi, Aurora Floridia, Magni, possono essere riassunti principalmente in modifiche tendenti al **mantenimento dell'impianto vigente** dell'attuale forma di governo, con l'aggiunta di alcuni specifici correttivi. Con riferimento all'art. 92 Cost viene proposto l'inserimento del principio della **parità di genere nella composizione del Consiglio dei Ministri**, con un cambio di



denominazione in “Consiglio dei Ministri e delle Ministre”. Inoltre, nel tentativo di superare il meccanismo che vincola l’elezione diretta del Presidente del Consiglio al premio di maggioranza, si propongono una serie di emendamenti che mirano all’introduzione di una **elevata soglia di sbarramento**, al superamento della quale attribuire alla maggioranza collegata al Presidente eletto il suddetto premio.

Un altro pacchetto di emendamenti, invece, propone l’abbassamento del premio di maggioranza a quote percentuali minime dei seggi (10%, 9%, 8 % ecc...), evidentemente con lo scopo di opporsi alla direzione proposta dalla maggioranza stessa. Con riferimento alle proposte di modifica all’art. 94 Cost., si segnala il tentativo di proporre una disciplina sostitutiva (emendamento 4.17) relativa alla mozione di sfiducia, da approvarsi contestualmente sia alla Camera che al Senato, alla quale si aggiungerebbe l’istituto della **sfiducia costruttiva**, in quanto la stessa mozione è chiamata ad indicare la persona cui il Presidente della Repubblica dovrà affidare l’incarico. Si prevedono, nello stesso emendamento, due commi aggiuntivi riguardanti la **costituzionalizzazione della disciplina della questione di fiducia**.

Da segnalare anche la proposta di modifica per la quale La Corte costituzionale “giudica sulle controversie concernenti l’elezione del Presidente del Consiglio, promosse con ricorso diretto firmato da almeno dieci tra deputati e senatori”.

Infine, con riguardo al pacchetto di emendamenti che esonda il perimetro del testo base, si rileva la **modifica all’art. 66 Cost.**, in base alla quale sui titoli di ammissione, le cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, e ogni altra controversia concernente l’elezione del Presidente del Consiglio giudica la Corte costituzionale, nei casi e nei modi stabiliti dalla legge.

Si rimanda al fascicolo su richiamato per ogni ulteriore approfondimento.



Pubblicati anche i subemendamenti. Clima teso in Commissione, contestato il Presidente. Il contrasto è stato portato all'attenzione dell'Assemblea.

Aggiornamento del 14 febbraio 2024

Dopo la presentazione delle [proposte emendative](#) (e dei [subemendamenti ai quattro emendamenti di maggioranza](#)) i lavori della 1^a Commissione del Senato sono proseguiti con la [seduta notturna del 7 febbraio 2024](#), convocata per le ore 20.00, al fine di avviare l'illustrazione degli emendamenti.

È stata una seduta estremamente tesa e convulsa, iniziata con la contestazione da parte delle opposizioni circa l'opportunità stessa di avviare in quel momento l'illustrazione degli emendamenti, alla luce della scadenza, nella mattina della stessa giornata, alle ore 10.00, del termine per la loro presentazione. c'È opportuno ricostruire sommariamente i vari passaggi circa la programmazione dei lavori, che sono stati oggetto di contestazione nel corso della seduta di Commissione, nonché successivamente discussi anche in Assemblea, in occasione della seduta antimeridiana del giorno successivo, quando sono state sollevate dure critiche all'operato del Presidente Balboni.

La convocazione per il giorno 7 febbraio era stata disposta quando era ancora aperto il termine per la presentazione degli emendamenti (fissato per il 5 febbraio alle ore 12.00), a ridosso del quale erano stati depositati i quattro emendamenti di maggioranza (nn. 2.2000, 3.2000, 3.0.2000 e 4.2000), che intervenivano a modificare in maniera significativa il perimetro e i contenuti del testo base. Rendendosi quindi necessaria la fissazione del termine per la presentazione dei subemendamenti, questo veniva posto al 7 febbraio mattina, grosso modo a 24h dalla circolazione dei testi degli emendamenti presentati dal Governo.

Le opposizioni non hanno condiviso un termine così ravvicinato, di norma utilizzato per disegni di legge di conversione di decreti-legge in scadenza, e hanno continuato a protestare, in maniera veemente, nel corso della seduta, anche durante l'inizio dell'illustrazione dei primi emendamenti. La seduta, infatti, era stata confermata, con l'intenzione di limitarne lo scopo all'illustrazione degli emendamenti riferiti



all'articolo 1, rispetto al quale non vi erano stati emendamenti governativi e dunque subemendamenti presentati nelle ore precedenti. Ciononostante, il confronto con le opposizioni è stato accesissimo. In particolare, da parte dei Senatori Giorgis (PD) e Magni (Misto-AVS) è pervenuta la richiesta di una più accurata programmazione in sede di Ufficio di Presidenza - lamentando la proposta di organizzazione dei lavori dell'ultima seduta plenaria via *chat* - anche per garantire i gruppi parlamentari più piccoli, che necessitano di maggiore coordinamento al fine di far fronte agli impegni in diverse commissioni.

A seguito delle proteste in tema di organizzazione dei lavori da parte di alcuni Senatori dell'opposizione durante l'intervento illustrativo del primo emendamento, a firma dalla Senatrice Musolino (IV), il Presidente Balboni ha paventato addirittura l'intervento della «forza pubblica». Il clima si è ulteriormente surriscaldato quando il Presidente stesso ha negato al Sen. Parrini (PD) di interloquire con un consigliere parlamentare della struttura amministrativa della Commissione, sostenendo che i funzionari presenti in Commissione siano a supporto della sola Presidenza. Davanti alla palpabile tensione, la Sen. Musolino ha chiesto una breve sospensione. Alla ripresa, avvenuta appena cinque minuti dopo, il Sen. Nicita ha sollevato la richiesta di rinuncia al proprio intervento, al fine di concedere il proprio tempo alla sen. Musolino per completare la propria esposizione. Il Presidente ha obiettato che tale ipotesi non è prevista dal regolamento e ha richiamato l'art. 100 comma 9, per il quale l'illustrazione è effettuata da parte di uno solo dei presentatori, che può intervenire una sola volta per non oltre cinque minuti, elevabili a dieci se è l'unico intervento del Gruppo. L'immediata ripresa, dunque, è stata caratterizzata da ulteriori accuse di ostruzionismo da una parte e di eccesso di fiscalità regolamentare dall'altra.

Il Presidente della Commissione, ricordando come la presentazione di 800 subemendamenti alle proposte di modifica del Governo sia emblematica di un tempo più che sufficiente concesso alle opposizioni per l'elaborazione degli stessi, si è scusato per l'episodio di nervosismo e ha assicurato il rispetto delle norme regolamentari tanto per la maggioranza quanto per le opposizioni.

La questione è stata portata anche all'attenzione dell'Assemblea, in occasione della [seduta dell'8 febbraio 2024](#), dove sono intervenuti quasi tutti i Capigruppo sul tema, compresi buona parte dei Senatori coinvolti nella discussione della seduta del giorno prima. In replica alle reiterate contestazioni dei componenti dei gruppi di opposizione, che accusavano il Presidente Balboni di aver deriso la finalità ostruzionistica di parte delle proposte di opposizione, questi ha negato di averlo fatto, richiedendo la convocazione del giuri d'onore e ipotizzando di chiamare a “testimoniare” i funzionari dell'amministrazione parlamentare presenti (citando i rappresentanti della struttura amministrativa del Senato per ben tre volte nel suo



intervento). A seguito di ulteriori attacchi reciproci sui comportamenti tenuti in sede di dibattito, alcuni Gruppi parlamentari hanno riportato la volontà di approfondire quanto accaduto nella successiva riunione della Conferenza dei Capigruppo.



Esaurita l'illustrazione degli emendamenti e dei subemendamenti. In attesa della decisione sull'ammissibilità.

Aggiornamento del 21 febbraio 2024

Nel corso dell'ultima settimana la 1^a Commissione del Senato è andata avanti nell'illustrazione delle proposte emendative al testo base, per massima parte incentrata sugli emendamenti governativi e sui relativi subemendamenti presentati dalle opposizioni.

La discussione è andata avanti a ritmo serrato, dedicando al massimo un paio di sedute a ciascun articolo e svolgendo anche più sedute nella stessa giornata. In totale, l'illustrazione delle oltre 1800 proposte emendative è stata svolta in ulteriori sei sedute complessive: due del 13 febbraio ([pomeridiana](#) e [notturna](#)), due del 14 febbraio ([antimeridiana](#) e [notturna](#)), due sedute del 15 febbraio (entrambe antimeridiane, una iniziata alle [8:35](#) e una alle [12](#)) e una del [20 febbraio](#). In occasione di quest'ultima seduta è stata esaurita l'illustrazione di tutte le proposte emendative presentate.

In relazione agli emendamenti governativi, il Ministro Alberti Casellati ha portato avanti la linea della maggioranza per cui i contenuti del testo non comportano una riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica. In particolare, l'eliminazione della possibilità di sciogliere una sola Camera è stata considerata non innovativa, in quanto tale ipotesi è stata ritenuta sostanzialmente superata sin dalla equiparazione della durata dei due rami del Parlamento, operata con legge costituzionale n. 2 del 1963. Inoltre, ha tenuto a rimarcare che nel programma elettorale era prevista l'elezione del Presidente della Repubblica, opzione tuttavia poi accantonata al fine di cercare di coinvolgere le opposizioni. Dal canto loro, le opposizioni hanno sottolineato la mancanza di condivisione del progetto e la preoccupazione dei metodi e dei tempi seguiti dalla maggioranza, ritenuti inadatti all'impatto sistemico del provvedimento e al respiro della proposta di riforma.

Si attende ora di conoscere l'esito del vaglio di ammissibilità delle proposte emendative presentate, alla luce del quale sarà più chiara la consistenza quantitativa del fascicolo e, dunque, sarà possibile una stima dei tempi nei quali la Commissione procederà al voto su di essi. In questa prospettiva sarà interessante conoscere la linea che verrà adottata dal Presidente di Commissione, specie in relazione alla eventuale



perimetrazione degli argomenti rispetto ai quali saranno ritenute ammissibili le proposte di modifica, nonché rispetto alla loro reale portata modificativa. In ipotesi, infatti, non è da escludersi che il numero di emendamenti da sottoporre alla votazione della Commissione possa essere significativamente più basso del numero dei testi presentati, cosa che verosimilmente provocherebbe una reazione da parte delle opposizioni e un ulteriore irrigidimento delle posizioni reciproche tra le forze politiche.



Dichiarati inammissibili (o improponibili) circa 1000 emendamenti. Domani inizierà la fase dei pareri e del voto in Commissione.

Aggiornamento del 28 febbraio 2024

In occasione della [seduta del 21 febbraio 2024](#) della 1^a Commissione affari costituzionali del Senato, il Presidente Balboni ha comunicato gli esiti del vaglio di ammissibilità e proponibilità degli emendamenti e dei subemendamenti presentati.

Alla luce delle specificità del regolamento del Senato, è stato fatto ricorso a varie cause distinte ai fini dell'espunzione di un numero non indifferente di proposte dal fascicolo. Non è agevole identificare il criterio utilizzato nell'impiego delle diverse categorie, anche alla luce dell'assenza di indicazioni in tal senso da parte del Presidente della Commissione. In particolare, ben 213 emendamenti e 36 subemendamenti (nonché, parti di ulteriori 49 emendamenti) sono stati dichiarati inammissibili in quanto privi di ogni reale portata modificativa, ai sensi dell'art. 100, comma 8, del regolamento.

Analoga causa di inammissibilità è assente nel regolamento della Camera, ma comunque prevista anche dalle identiche Circolari dei due Presidenti di Assemblea sull'istruttoria legislativa nelle commissioni del 10 gennaio 1997 (punto 5.5.). Il regolamento del Senato rimette alla Presidente di Assemblea la facoltà di discutere e votare tali proposte ai fini del coordinamento finale di cui all'art. 103 del regolamento.

Ulteriori 646 emendamenti sono stati invece dichiarati improponibili, ai sensi dell'art. 97 del regolamento, in quanto formulati «in termini sconvenienti». Si tratta delle proposte di natura marcatamente ostruzionistica che, ad esempio, prevedevano che a seguito dell'elezione diretta il mandato del Presidente del Consiglio dei Ministri avesse una durata di «un'ora» e così gli ulteriori emendamenti che incidevano sulla durata del mandato fino a «undici mesi» (emendamenti da 3.176 a 3.239). A partire dalla durata di un anno e a salire (emendamenti da 3.240 a 3.287, come pure i subemendamenti da 3.2000/1666 a 3.2000/184) proposte recanti contenuti sostanzialmente analoghi sono state invece dichiarate inammissibili, senza tuttavia chiarire la causa di tale decisione.



Ad ogni buon conto, quasi 1000 emendamenti o subemendamenti sono stati espunti dal fascicolo, che dunque “scende” a circa 800 proposte di modifica.

La fase di espressione dei pareri sugli emendamenti e la relativa votazione sarebbero dovute iniziare nella [seduta di ieri, 27 febbraio 2024](#). Tuttavia, a causa di una indisposizione del Presidente (nonché relatore) Balboni, il Vicepresidente di turno, sen. Tosato, ha proceduto a rinviare l’inizio alla seduta pomeridiana di oggi, 28 febbraio, sconvocando le sedute già previste per la sera di ieri e per questa mattina. Successivamente sono state sconvocate anche le ulteriori sedute previste nel corso della giornata odierna. L'esame dunque sarà avviato domani, 29 febbraio, nella seduta che avrà inizio alle ore 12.



Iniziata la fase della votazione in Commissione.

Aggiornamento del 6 marzo 2024

L'avvio della fase dei pareri e delle votazioni sui circa 800 emendamenti e subemendamenti rimasti nel fascicolo a seguito della decisione su inammissibilità e improponibilità era prevista per la scorsa settimana. Tuttavia, come si è già riportato, anche a causa di una indisposizione del Presidente (nonché relatore) Balboni, sono stati effettuati ripetuti rinvii protrattisi fino alla data odierna, nonostante il rientro del Presidente Balboni nelle attività della Commissione già dalla metà della scorsa settimana.

Nella seduta antimeridiana di oggi, 6 marzo 2024, è finalmente iniziato il confronto sulle singole proposte. In attesa della pubblicazione del resoconto stenografico, è emerso che durante i lavori della seduta n. 181, durati dalle 9.10 alle 11.55, è stato completato l'esame degli emendamenti all'articolo 1. In particolare, è stato approvato un primo emendamento (in realtà assolutamente formale): si tratta dell'1.169 dei senn. De Cristofaro e altri, relativo alla sostituzione della rubrica dell'articolo 1, da «Modifica all'articolo 59 della Costituzione» a «Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione». Gli ulteriori emendamenti all'art. 1 sono stati dichiarati preclusi o respinti. Restano tuttavia da votare i 21 articoli aggiuntivi proposti in relazione all'articolo 1 (proposte da 1.0.1 a 1.0.21), per massima parte finalizzati ad estendere il perimetro del disegno di legge costituzionale, intervenendo su ulteriori disposizioni della Costituzione finora non oggetto di intervento.

Si sono altresì manifestati dei malumori tra i gruppi di opposizione, i quali hanno lamentato una mancanza di disponibilità al confronto da parte della maggioranza.

Ulteriori avanzamenti si sono registrati nelle sedute convocate per le 13.30 e per le 20.00 di oggi.



Proseguono le votazioni, senza compromessi tra maggioranza e opposizioni. Verso una elencazione di atti non soggetti a controfirma.

Aggiornamento del 13 marzo 2024

Nell'ultima settimana la 1° Commissione del Senato ha proseguito a ritmi abbastanza sostenuti l'esame del disegno di legge di revisione costituzionale. Le posizioni reciproche di maggioranza e opposizioni sembrano irrigidirsi progressivamente e l'ipotesi di una soluzione partecipata di compromesso sembra sempre più improbabile.

L'avanzamento della discussione ha portato a esaurire l'esame dell'articolo 1 e di buona parte degli emendamenti all'articolo 2. Tra le proposte emendative ad essi riferite ne sono state accantonate alcune, relative all'inserimento in Costituzione di elementi dello statuto delle opposizioni, ma per il resto relatore e Governo hanno dato parere favorevole unicamente alle proposte di maggioranza (nonché a uno di Italia-Viva). Tra questi si segnala [l'emendamento 2.0.1](#) (testo 2), presentato dal sen. Pera, finalizzato alla modifica dell'art. 89 della Costituzione nella parte in cui si inserisce al primo comma la disciplina degli atti del Presidente della Repubblica non soggetti a controfirma. Tale proposta di modifica, infatti, in caso di approvazione, prevedrebbe che non siano *«controfirmati la nomina del Presidente del Consiglio, la nomina dei giudici della Corte Costituzionale, il decreto di scioglimento delle Camere, salvo che lo scioglimento non costituisca atto dovuto, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere»*.

La Commissione ha così respinto tutti gli altri emendamenti, tra i quali i numerosi articoli aggiuntivi proposti all'art. 1 che intendevano ampliare il perimetro della riforma. Ne è risultata una qualche aporia, come nel caso dell'approvazione dell'[emendamento 02.1 dei senn. Enrico Borghi e Musolino \(IV\)](#), finalizzato a posticipare dal quarto al settimo scrutinio l'abbassamento del quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, mentre è stato respinto l'[emendamento 1.0.1 dei senn. Boccia \(PD\) ed altri](#) finalizzato all'inserimento in Costituzione di quorum per l'elezione dei Presidenti delle Camere, più alti di quelli attualmente previsti dai regolamenti.



Questa settimana la discussione è entrata ulteriormente nel vivo, con l'analisi dei subemendamenti all'[emendamento governativo 2.2000](#), che inserisce la qualifica dello scioglimento delle Camere come «atto dovuto», anticipando poi i contenuti dell'ulteriore [emendamento 3.2000](#), che riscrive completamente l'art. 92 Cost. Finora, tutti i subemendamenti trattati (circa 90) sono stati respinti.



Approvati emendamenti di Governo e maggioranza che indirizzano definitivamente i contenuti della riforma.

Aggiornamento del 20 marzo 2024

Come anticipato in occasione dell'ultimo aggiornamento di questo Osservatorio, la 1^a Commissione del Senato ha approvato [l'emendamento 2.0.1 del sen. Pera in una ulteriore riformulazione \(testo 3\)](#) presentata nel corso della seduta. L'obiettivo è rimasto quello di modificare l'art. 89 della Costituzione, sostituendone il primo comma al fine di elencare quegli atti del Presidente della Repubblica che diverrebbero non soggetti a controfirma. Si tratta, nel dettaglio, degli atti riguardanti «la nomina del Presidente del Consiglio, la nomina dei giudici della Corte Costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere». Peraltro, è interessante notare come dall'ultima riformulazione del testo dell'emendamento sia stato espunto il riferimento al decreto di scioglimento delle Camere. La motivazione dell'espunzione, stando a quanto affermato in Commissione dal proponente, riguarderebbe il rischio di introduzione nel testo costituzionale di due tipologie di scioglimento: una come “atto dovuto” e un'altra come atto discrezionale del Presidente della Repubblica. Con tale riformulazione, pertanto, il decreto di scioglimento sembrerebbe confermarsi come atto complesso.

Oltre a considerazioni di carattere generale sulla innovazione recata dalla modifica approvata, risulta forse singolare che, nonostante l'obiettivo della riforma sia quello di giungere a una elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, evidentemente residui un potere (formale) di nomina in capo al Presidente della Repubblica. Alla luce di questa considerazione, peraltro, risulta meno comprensibile uno degli argomenti recati a sostegno dell'emendamento approvato, secondo cui l'eliminazione della controfirma costituirebbe il riconoscimento di una più ampia sfera di autonomia per il capo dello Stato. Al limite, questa parte può essere intesa nel senso di superare quella aporia necessaria ad ammettere che l'atto di controfirma della nomina del Presidente del Consiglio sia effettuato dallo stesso soggetto nominato, che quindi acquista paradossalmente il potere di controfirmare proprio a seguito dell'atto stesso.



Oltre all'emendamento citato è stato approvato nella stessa [seduta antimeridiana del 14 marzo](#) [l'emendamento governativo 2.2000](#), teso a modificare l'art. 88 Cost. nel senso di chiarire che nel “semestre bianco” il Presidente della Repubblica possa sciogliere le Camere quando ciò costituisca «atto dovuto». Come ha chiarito il Ministro Alberti Casellati, tale modifica è stata ritenuta necessaria come «coordinamento» (evidentemente preventivo) con le modifiche ipotizzate all'articolo 94 mediante [l'ulteriore proposta governativa n. 4.2000](#), là dove si prevede la possibilità che lo scioglimento delle Camere costituisca un atto dovuto in caso di sfiducia votata da una delle Camere. In questo caso, sarebbe stato forse più opportuno recare i contenuti dell'emendamento 2.2000 in un “conseguentemente” in calce alla proposta emendativa “principale”, se non altro per evitare di vincolare così il prosieguo dell'esame e, di fatto, impedire che gli stessi contenuti dell'art. 4 della proposta di legge costituzionale finiscano per divenire indisponibili alla stessa Commissione.

Nella seduta antimeridiana [del 20 marzo 2024](#) è iniziato l'esame degli emendamenti all'art. 3 della proposta di legge costituzionale. In quella e nelle due ulteriori sedute sono stati esaminati, e respinti, circa 70 subemendamenti all'[emendamento governativo 3.2000](#), che reca le disposizioni sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Ne risultano presentati e non dichiarati improponibili o inammissibili alcune centinaia, ma l'impressione è che sarà possibile esaurirli nel giro di poche altre sedute, per poi procedere alla votazione sulla proposta governativa che avrebbe effetti preclusivi (in quanto formulata come integralmente sostitutiva dell'articolo) su tutte le ulteriori proposte emendative presentate al medesimo art. 3.



Prosegue il dibattito in Commissione. Da oggi, settimanalmente, questo Osservatorio metterà a disposizione un testo del ddl cost, aggiornato agli emendamenti nel frattempo approvati.

Aggiornamento del 27 marzo 2024

La discussione in 1^a Commissione al Senato è proseguita con la reiezione di numerosi subemendamenti alla [proposta governativa di sostituzione integrale dell'art. 92 Cost.](#)

Le posizioni tra maggioranza e opposizione continuano ad essere distanti e la discussione si è ulteriormente irrigidita quando il dibattito ha iniziato a lambire il rapporto tra la riforma costituzionale in discussione e le prospettive di riforma elettorale. Se le opposizioni hanno lamentato il rischio di una legge elettorale che consenta l'elezione di un Presidente del Consiglio ad opera di una “sparuta minoranza” e la possibilità di delineare Parlamento in posizione di subalternità rispetto al Presidente eletto, la maggioranza, al contrario, ha ribadito di percepire in maniera virtuosa il legame tra la figura del nuovo Presidente del Consiglio e il Parlamento. Il Ministro Alberti Casellati, intervenendo in Commissione, ha portato avanti la linea secondo cui la modifica costituzionale consentirebbe l'introduzione di un modello «definibile come “neo-parlamentare”, incentrato sul rapporto di fiducia intercorrente tra Presidente del Consiglio eletto e le due Camere». Nella [seduta pomeridiana del 20 marzo 2024](#), il sen. De Cristoforo ha inoltre sostenuto che l'irrigidimento del meccanismo fiduciario costruito, tra le altre cose, con lo scopo di impedire la formazione di cosiddetti “governi tecnici”, non sarebbe coerente con le modifiche all'art. 94 che, a suo dire, non eliminerebbero del tutto tale possibilità.

Il Ministro Alberti Casellati ha poi rimandato la proposta governativa sulla legge elettorale successivamente all'approvazione in prima lettura del disegno di legge costituzionale. A tale proposito, nella [seduta antimeridiana del 25 marzo](#), il sen. Tosato (Lega) ha espresso l'auspicio relativo all'inizio dello svolgimento dell'esame di un disegno di legge elettorale prima dell'approvazione definitiva del ddl A.S. 935, avanzando l'ipotesi di un «ballottaggio tra le liste che hanno ottenuto più voti per il premio di maggioranza parlamentare».



Si è altresì registrata la rassicurazione, da parte del Presidente della Commissione, nonché relatore del provvedimento, congiunta a quella del Ministro Alberti Casellati, nel senso di una prosecuzione del regolare esame del provvedimento presso la Commissione. Tale comunicazione è presumibilmente da ritenersi in risposta alle recenti dichiarazioni rese dal Ministro Calderoli circa la possibilità di discussione in Aula del testo senza che sia stato votato un mandato al relatore.

Sperando di fare cosa gradita ai lettori di questo Osservatorio, e alla luce del consolidamento progressivo dei contorni dell'intervento che si va delineando, a partire da questa settimana sarà proposta una versione del ddl governativo, aggiornato con gli emendamenti progressivamente approvati. Si tratta ovviamente di un lavoro di mero ausilio per coloro che sono interessati a seguire l'avanzamento del dibattito.

Lo schema è consultabile a questo [link](#).



Primo voto parlamentare che inserisce nel testo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Aggiornato il testo a fronte del ddl, coordinato con le modifiche approvate.

Aggiornamento del 3 aprile 2024

A cavallo della sospensione dei lavori per le festività pasquali, la discussione in 1^a Commissione al Senato è entrata nel vivo, giungendo, nella seduta pomeridiana del 2 aprile 2024, all'approvazione della [proposta governativa di sostituzione integrale dell'art. 92 Cost.](#)

Già in precedenza, nella [2^o seduta antimeridiana del 27 marzo precedente](#), era stato approvato - all'unanimità - il [subemendamento 3.2000/444, dei senn. Durnwalder et aal.](#), che inserisce, in coda al terzo comma, il principio del rispetto delle minoranze linguistiche in relazione alla legge che disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio. In questa occasione, di fronte alla ribadita preoccupazione delle opposizioni di un possibile completamento "al buio" dei lavori della Commissione in merito alla mancata discussione nel dettaglio sulla legge elettorale, il Presidente Balboni in qualità di relatore ha ribadito il principio di metodo circa l'impossibilità di formalizzare un disegno di legge elettorale senza una riforma costituzionale approvata. Una considerazione analoga a quanto espresso dal Ministro Alberti Casellati nella seduta pomeridiana del 26 marzo, nella quale ha fatto presente la necessità di disporre anteriormente di un quadro consolidato della riforma costituzionale, in modo da conoscere i principi a cui la legge elettorale si dovrà conformare.

Quello della seduta pomeridiana del 2 aprile risulta, dunque, il primo voto parlamentare in favore dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Rispetto al testo originario contenuto nel disegno di legge governativo vi sono diverse novità. Anzitutto, sparisce l'identificazione in Costituzione dell'entità del premio di maggioranza (che il testo originario fissava nel 55% dei seggi in ciascuna Camera), rimandando dunque tale scelta alla legge elettorale. In relazione a questa, secondo il disposto approvato, si prevede che essa debba disciplinare sia l'elezione delle Camere, sia quella del Presidente del Consiglio, ai fini di una loro elezione contestuale (il riferimento all'«unica scheda», comparso unicamente nelle bozze



circolate informalmente dopo la deliberazione del disegno di legge costituzionale in Consiglio dei ministri, non è mai formalmente comparso nel testo trasmesso al Senato).

Come si era accennato, nonostante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il testo dell'art. 92 come in ipotesi modificato (all'ultimo comma) conserva in capo al Presidente della Repubblica un potere di conferimento dell'«incarico di formare il Governo», benché la nuova formulazione dell'art. 89 Cost., come risultante dall'approvazione dell'[emendamento 2.0.1 \(testo 3\) del sen. Pera](#), parli di «nomina» del Presidente del Consiglio dei Ministri, tra l'altro escludendo per questo atto l'obbligo di controfirma. È forse possibile ricondurre a sistema queste diverse formulazioni ritenendo che, ove «eletto», il Presidente del Consiglio non debba essere ulteriormente «nominato», e che dunque il riferimento all'art. 89 Cost. sia limitato ai casi di subentro in corso di legislatura da parte di un diverso soggetto nell'incarico di Presidente del Consiglio. Ove così fosse, tuttavia, sempre all'ultimo comma dell'art. 92 Cost., si prevede la nomina e la revoca (quest'ultima non prevista dall'originario disegno di legge governativo) dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio eletto. Volendo, per altro, visto l'esplicito riferimento alla proposta di nomina e revoca dei Ministri da parte del «Presidente del Consiglio eletto» non è chiaro se tale potere si estenda anche in caso di subentro da parte di un ulteriore Presidente del Consiglio che non fosse altrettanto «eletto» direttamente dal popolo.

A tale proposito, è interessante registrare la valutazione favorevole (seppur «con mugugno e speranza») all'emendamento 3.2000 da parte dello stesso sen. Pera (Fdl). Questi, ribadendo talune perplessità, ha sottolineato come il conferimento dell'incarico al Presidente del Consiglio eletto possa correre il rischio di indebolire la legittimazione derivante dall'elezione diretta, in quanto si scontrerebbero due legittimazioni differenti: quella di derivazione popolare e quella di derivazione parlamentare. Ad ogni buon conto, sul punto sarà decisivo il dibattito sui contenuti dell'art. 4 del disegno di legge, modificativo dell'art. 94 Cost.

Il dibattito è poi proseguito nella seduta antimeridiana del 4 aprile, occasione nella quale è stato discusso e approvato l'[emendamento governativo 3.0.2000](#), teso al coordinamento dell'art. 57 Cost. con la modifica apportata all'art. 92 citata sopra: si inserisce infatti un riferimento al premio di maggioranza quale limite (insieme alla già presente riserva per i seggi della circoscrizione estero) all'elezione a base regionale.



Si è così concluso il dibattito sull'art. 3 e sono quindi stati espressi i pareri del relatore e del Governo sugli emendamenti riferiti all'articolo 4.

Qui il [link](#) per la consultazione del testo a fronte, aggiornato agli ultimi emendamenti approvati.



Approvato l'emendamento modificativo dell'art. 4 (incidente sull'art. 94 Cost.). Verso una differenziazione tra le cause di cessazione del mandato governativo.

Aggiornamento del 10 aprile 2024

La 1^a Commissione al Senato ha proseguito il dibattito sui contenuti dell'art. 4 del disegno di legge costituzionale, modificativo dell'art. 94 Cost., rigettando numerosi subemendamenti esaminati in relazione all'[emendamento 4.2000 del Governo](#) e accogliendo invece – nella [1° seduta pomeridiana del 9 aprile](#) – il [subemendamento 4.2000/49](#) dei senn. De Cristofaro *et alii*. Obiettivo del subemendamento è la soppressione della parola «volontarie», al fine di ampliare la possibilità per il Presidente del Consiglio di richiedere lo scioglimento delle Camere indipendentemente dalla causa che aveva condotto alle dimissioni.

Al fine di comprendere le motivazioni alla base del voto dalla Commissione, è forse utile richiamare le considerazioni svolte dal Presidente Balboni in occasione della precedente [seduta antimeridiana del 4 aprile](#), quando ha avuto modo di chiarire (a seguito di numerose richieste sollevate in proposito da parte dei gruppi di opposizione e di alcune puntualizzazioni fornite da parte di esponenti di maggioranza) che, nella prospettiva indicata dalla proposta in discussione, si giungerebbe a una netta distinzione tra le conseguenze di ciascuna delle diverse cause di termine del mandato del Governo. Solo in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, o di una seconda reiezione della mozione di fiducia “iniziale”, si verificherebbe un vero e proprio *simul stabunt simul cadent*, conducendo così allo scioglimento delle Camere (che, per altro, alla luce delle modifiche già apportate all'art. 89 Cost. risulterebbe per il Presidente della Repubblica un «atto dovuto»). Diversamente, in caso di dimissioni volontarie, o anche in caso di reiezione di una questione di fiducia, il Presidente Balboni ha ipotizzato una ascrizione a possibili «incidenti di percorso» - per il quale il modello *simul simul* risulterebbe «inopportuno» vista la considerazione della stabilità, da parte della maggioranza, come «valore prioritario» - ai quali applicare il disposto risultante dall'emendamento governativo 4.2000, a questo punto come modificato dal subemendamento citato. In sintesi, quale che sia la causa delle dimissioni del Presidente del Consiglio - dimissioni volontarie, dimissioni a seguito della reiezione della mozione di fiducia “iniziale”, dimissioni a



seguito della reiezione di una questione di fiducia posta dal Governo - ne seguirebbe un passaggio parlamentare. In particolare, nei casi di dimissioni volontarie e di dimissioni legate ad un voto su questione di fiducia, seguirebbe un passaggio parlamentare di «informativa» (che non sembra precludere del tutto una qualche discussione), riservando poi allo stesso Presidente del Consiglio dimissionario la possibilità di proporre al Presidente della Repubblica di procedere allo scioglimento delle Camere.

Resta tuttavia da capire, come si anticipava già in questa sede, se lo specifico riferimento al «Presidente del Consiglio eletto» da parte dell'emendamento governativo precluda la possibilità di avanzare tale proposta all'eventuale Presidente del Consiglio "subentrato" in corso di legislatura, secondo quanto previsto dall'ultimo comma recato dal medesimo emendamento («Qualora non eserciti tale facoltà [ossia la proposta di scioglimento] e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio»).

È interessante notare come fossero emerse, nel corso delle sedute, secondo quanto esposto dal Presidente Balboni in qualità di relatore, alcune considerazioni di principio circa la futura legge elettorale. In particolare, nella [seduta pomeridiana del 3 aprile](#), il Presidente aveva espresso la concreta possibilità di una legge elettorale basata su un premio di maggioranza con soglia di sbarramento non inferiore al 40%, connesso al ballottaggio tra i primi due candidati al ruolo di Presidente del Consiglio. Tali elementi risulterebbero «coerenti con gli obiettivi prefissati» dalla riforma costituzionale e funzionali, nell'ottica della maggioranza, al raggiungimento di una democrazia con bipolarismo consolidato secondo il principio dell'alternanza. Nella stessa seduta, il Ministro Casellati aveva inoltre sottolineato alcune criticità da risolvere, tra le quali spicca l'incidenza del voto dei residenti all'estero.

Lo stesso Ministro, in occasione della [seduta pomeridiana del 2 aprile](#), aveva ribadito alcune considerazioni di metodo svolte dal Governo, tra le quali la volontà di usufruire dei rilievi formulati dalle opposizioni nel corso del dibattito in Commissione. Secondo quanto riportato, sarebbero da ascrivere a tale obiettivo alcune proposte emendative come l'espunzione dal testo della soglia numerica del premio di maggioranza (originariamente fissata al 55%) e l'introduzione del limite dei mandati consecutivi per il Presidente del Consiglio.



Nel corso della seduta notturna del 9 aprile 2024 è stato concluso l'esame dei subemendamenti all'emendamento governativo 4.2000, che è stato poi approvato nella seduta antimeridiana del giorno successivo. Sono state così esaurite le votazioni in relazione agli emendamenti riferiti al testo dell'art. 4.

Alla luce della prassi della Commissione di non procedere al voto sull'articolo come risultante dall'approvazione di singoli emendamenti (così anche da lasciare aperta la possibilità di coordinamenti successivi), a seguire è iniziato l'esame degli articoli aggiuntivi all'art. 4, tra i quali si segnala la proposta n. [4.0.5 del sen. Pera](#), tesa all'istituzione della figura del «capo dell'opposizione».

Infine, l'Ufficio di Presidenza, in relazione alla programmazione dei lavori, ha stabilito che, nella giornata di martedì 16 aprile, si procederà all'audizione di sei ulteriori costituzionalisti (tre proposti dai Gruppi di maggioranza e tre dai Gruppi di opposizione), al fine di acquisire ulteriori elementi istruttori sul disegno di legge risultante dagli emendamenti finora approvati. Nel registrare una importante accelerazione da parte della Commissione, si comunica che è stato stabilito che la votazione del mandato al relatore avverrà nella giornata di martedì 23 aprile.

Qui il [link](#) per la consultazione del testo a fronte, aggiornato agli ultimi emendamenti approvati.



La garanzia delle opposizioni rimessa alla modifica dei regolamenti parlamentari. Mancano pochi emendamenti alle disposizioni transitorie per la conclusione dell'esame in Commissione.

Aggiornamento del 17 aprile 2024

Nella [seduta pomeridiana del 10 aprile 2024](#), la 1^a Commissione al Senato ha proseguito il dibattito sui contenuti del disegno di legge costituzionale, esaminando congiuntamente gli articoli aggiuntivi presentati in relazione all'art. 4 e alcuni articoli aggiuntivi presentati in relazione all'art. 1, che erano stati precedentemente accantonati in quanto relativi alla disciplina di uno statuto dell'opposizione, e dunque da trattare successivamente alla definizione dei contenuti dell'art. 94 Cost.

In relazione all'emendamento [4.0.4 dei senn. Boccia ed altri](#) - in base al quale il Presidente del Consiglio dei Ministri renderebbe, prima e dopo lo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, comunicazioni al Parlamento in seduta comune - il Presidente Balboni, in qualità di relatore, ha espresso un parere contrario non per questioni di merito, bensì per questione di metodo relativo al perimetro della riforma. Ha specificato infatti che, sulla base della pregressa esperienza repubblicana, una riforma costituzionale troppo ampia rischierebbe di essere difficilmente compresa dal corpo elettorale. Pertanto, risulterebbe essenziale il principio di metodo in base al quale circoscrivere l'area di intervento del disegno di legge costituzionale. L'emendamento in questione è stato dunque respinto dalla Commissione.

Inoltre, in relazione a possibili interventi migliorativi nel campo della tecnica legislativa e con riferimento all'emendamento [4.2000](#), il sen. Pera, durante la [seconda seduta pomeridiana del 9 aprile 2024](#), aveva avanzato la proposta di eliminare la virgola dopo le parole «In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto». La modifica servirebbe, secondo il proponente, ad evitare l'interpretazione per la quale si possa avviare un dibattito parlamentare che abbia per oggetto il tema dello scioglimento anticipato delle Camere che, secondo la *ratio* della nuova disposizione, si riterrebbe essere una questione squisitamente affidata alla valutazione del Presidente del Consiglio eletto e al confronto con il Presidente della Repubblica.

La considerazione svolta dal sen. Pera segnala un aspetto di un tema più generale, attinente alla linearità del *drafting* delle modifiche all'art. 94 Cost. Infatti, sarebbe stato forse meglio disgiungere nettamente – in due periodi distinti – il caso delle dimissioni del Presidente del Consiglio eletto dalle ulteriori eventualità (morte, impedimento permanente, revoca), indicando per ciascuna categoria il percorso procedurale conseguente, e poi indicare in un ulteriore periodo che il subentro di un diverso Presidente del Consiglio possa avvenire una sola volta nel corso della legislatura.

Quanto invece agli interventi relativi allo statuto delle opposizioni, nel dettaglio, si trattava delle proposte nn. [1.0.2, sei senn. Maiorino ed altri](#) (modificativa dell'art. 64 Cost., al fine di inserire una riserva di regolamento sulla garanzia dei diritti delle opposizioni), [1.0.3 dei senn. Calenda ed altri](#) (che rimetteva ai regolamenti la fissazione di «modalità e limiti per la posizione della questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di singoli articoli ed emendamenti»), [1.0.9 dei senn. Boccia ed altri](#) (che introduceva una “corsia preferenziale” per una serie di disegni di legge, nonché l'ipotesi di una nuova procedura per l'approvazione di alcune proposte legislative da parte del Parlamento in seduta comune), e [1.0.20 dei senn. Boccia ed altri](#) (tesa all'introduzione della possibilità di istituire commissioni d'inchiesta da parte dell'opposizione, attraverso la richiesta di un terzo dei componenti di una Camera). Tali proposte sono state discusse insieme alla proposta n. [4.0.5 del sen. Pera](#), tesa all'istituzione della figura del «capo dell'opposizione».

Il Presidente, nonché relatore, sen. Balboni ha ribadito il parere contrario sulle proposte di opposizione. Quanto all'emendamento del sen. Pera, in un primo momento, relatore e Governo si sono rimessi alla Commissione. Poi, dopo una breve sospensione della seduta, nel corso della quale si è svolto un vertice di maggioranza, il parere è mutato in un invito al ritiro della proposta, che per altro non incontrava nemmeno il favore delle opposizioni, le quali non ne dividevano l'approccio leaderistico di un confronto tra un Presidente del Consiglio direttamente eletto e un capo dell'opposizione. Il sen. Pera ha quindi proceduto al ritiro dell'emendamento, riservandosi di ripresentarlo sotto forma di ordine del giorno, verosimilmente al fine di rimettere alla disciplina dello statuto delle opposizioni da parte dei regolamenti parlamentari senza un parallelo intervento della fonte costituzionale.

Inoltre, la Commissione ha deliberato un nuovo, breve, ciclo di audizioni, al fine di «acquisire elementi istruttori [...] alla luce delle modifiche apportate dalla Commissione». Sono così intervenuti, nella giornata

del 16 aprile 2024, i proff. Enzo Cheli e Francesco Saverio Marini ([qui il video](#)), nonché i Michele Belletti, Roberta Calvano, Ugo De Siervo e Felice Giuffrè ([qui il video](#)).

Nella seduta antimeridiana del 17 aprile, infine, la Commissione ha proceduto all'esame della massima parte degli emendamenti presentati in relazione all'art. 5 del disegno di legge costituzionale, che reca disposizioni transitorie circa la permanenza in carica dei senatori a vita dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale che abroga il secondo comma dell'art. 59 Cost., nonché il differimento dell'applicazione delle modifiche recate dal testo alla prima legislatura successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere.

Quest'ultimo aspetto merita forse un breve approfondimento. Si tratta certamente di una disposizione indispensabile, la cui mancanza potrebbe paralizzare l'assetto istituzionale nel momento in cui entrasse in vigore la modifica costituzionale e non ancora la disciplina elettorale ad essa conseguente. In parte, una analoga disposizione era contenuta nell'art. 41 del testo approvato in seconda deliberazione dalle Camere nella XVII legislatura e rigettato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, seppure – proprio in relazione alla disciplina elettorale – vi fu la scelta di “anticipare” l'approvazione della legge elettorale per la Camera dei deputati (notoriamente, la legge n. 52 del 2015) in un testo che sarebbe stato astrattamente applicabile anche in assenza di riforma costituzionale, ma che evidentemente acquistava un proprio senso solo congiuntamente ad essa.

Volendo, una strategia differente è stata seguita invece in relazione alla modifica costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, in relazione alla quale fu dapprima approvata una modifica legislativa che trasformava da numeri assoluti in percentuali il rapporto tra collegi uninominali e plurinominali (la legge n. 51 del 2019, finalizzata appunto ad «assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero di parlamentari»), che avrebbe dispiegato i propri effetti «qualora, entro ventiquattro mesi dalla [sua] entrata in vigore [, fosse]promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione».

Ad ogni buon conto, tornando al disegno di legge costituzionale in discussione, la Commissione ha esaminato e respinto pressoché tutti gli emendamenti presentati, che per altro erano in numero limitato a seguito del vaglio di ammissibilità e proponibilità effettuato dalla Presidenza. A quanto risulta, ne residuano ancora poche unità, alcuni meramente formali e altri, presentati dalle opposizioni, finalizzati a



elevare il *quorum* di approvazione della legge elettorale (a due terzi, secondo l'[emendamento n. 5.604 dei senn. Valente ed altri](#); a tre quinti, per l'[emendamento n. 5.605 dei senn. Rando ed altri](#); a maggioranza assoluta, per l'[emendamento n. 5.606 dei senn. Furlan ed altri](#)) o a rinviare ulteriormente l'operatività delle modifiche apportate, alla seconda legislatura successiva (benché attraverso una formulazione non particolarmente felice, [emendamento n. 5.571 dei senn. De Cristofaro ed altri](#)).

Qui il [link](#) per la consultazione del testo a fronte.



Approvato il testo in Commissione, senza ulteriori modifiche.

Aggiornamento del 24 aprile 2024

Nella seduta antimeridiana di oggi, 24 aprile 2024, la 1^a Commissione del Senato ha approvato il testo del disegno di legge costituzionale recante «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».

Il [testo](#), coordinato con gli emendamenti approvati, è già stato reso disponibile dalla Commissione, anche a seguito dell'intervento tecnico del Servizio per la qualità degli atti normativi che ha apportato qualche forma di coordinamento testuale e di adeguamento linguistico. È altresì possibile consultarne [la versione elaborata da questo Osservatorio](#), che reca anche indicazioni sulla provenienza di tali emendamenti e della seduta nella quale sono stati approvati.

Ripercorrendo poi l'iter dell'ultima settimana, l'esame degli emendamenti era stato concluso nella [seduta pomeridiana del 17 aprile 2024](#). Già nella [seduta antimeridiana del 17 aprile](#), il Presidente Balboni, alla luce delle osservazioni emerse durante l'ultimo ciclo di audizioni, aveva riportato l'intenzione del Governo e della maggioranza di apportare ulteriori correttivi al testo nel corso dell'esame in Assemblea. Inoltre, con riferimento al procedimento di esame della legge elettorale conseguente alla modifica costituzionale, lo stesso Presidente ha indicato l'ipotesi di attivarne l'*iter* subito dopo la conclusione della prima deliberazione *ex art.* 138 Cost. (e dunque a valle dell'approvazione da parte anche della Camera dei deputati, nonché dell'eventuale ulteriore passaggio parlamentare in Senato). Si è trattato di una indicazione di metodo parzialmente differente rispetto quanto dichiarato in passato, laddove si era lasciato intendere che sarebbe stata sufficiente la sola deliberazione del Senato in prima lettura.

Con riferimento alla seduta pomeridiana del 17 aprile, il sen. Pera aveva presentato l'[ordine del giorno G/935/1/1^a](#), derivante dal ritiro dell'[emendamento 4.0.5](#), nel quale si «esprime la necessità» che «nei Regolamenti parlamentari, sia riconosciuta la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione - da parte dei parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere ai gruppi di opposizione - e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella



formazione dell'ordine del giorno delle Camere». Si badi: come è evidente dal dispositivo, non si tratta di un ordine del giorno di istruzione al Governo, come di solito se ne incontrano nel procedimento legislativo. Si tratta piuttosto di un auspicio che la Commissione rivolge nei confronti dell'istituzione parlamentare, che gode dell'autonomia regolamentare entro la quale dovrebbero realizzarsi i contenuti dell'atto in parola.

L'ordine del giorno è poi stato approvato nella [seduta notturna del 23 aprile](#) successivo, occasione nella quale sono iniziate anche le dichiarazioni di voto ai fini del conferimento del mandato al relatore di riferire positivamente in Assemblea circa il testo approvato, alla luce anche delle modifiche apportate dalla Commissione. Dichiarazioni di voto che si sono concluse nella seduta mattutina del giorno successivo, con il voto sul mandato al relatore.



Probabile inizio dell'esame in Assemblea già la settimana prossima, con voto prima delle elezioni europee.

Aggiornamento del 1 maggio 2024

Nell'ultimo aggiornamento di questo Osservatorio si era dato conto del conferimento del mandato al relatore da parte della 1^a Commissione del Senato in occasione della seduta dello scorso 24 aprile. Nel pomeriggio del 30 aprile 2024 la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari si è riunita al fine di deliberare il calendario dei lavori dell'Assemblea per il mese di maggio.

A quanto si è avuto modo di apprendere e, del resto, com'era ampiamente prevedibile, non è stata raggiunta l'unanimità dei Gruppi sulla proposta avanzata dal Presidente. Dunque, sarà necessario un passaggio in Assemblea, ai sensi dell'art. 55, comma 3, del regolamento, con la possibilità - da parte di un senatore per ciascun Gruppo - di presentare «proposte di modifica».

Sempre stando alle dichiarazioni rese alla stampa da parte dei Capigruppo, nonché del Ministro per i rapporti con il Parlamento, la proposta di calendario sarà discussa dall'Assemblea del Senato il prossimo martedì 7 maggio. In essa dovrebbe essere previsto l'esame del disegno di legge costituzionale, nel "testo A" deliberato dalla Commissione, a partire già dall'8 maggio, con ipotesi di conclusione entro il successivo 21 maggio.

In questo intervallo di tempo, già alquanto ristretto, vi sarebbero tuttavia alcuni giorni nei quali i lavori parlamentari saranno fermi o limitati a solo parte della giornata (in particolare: il 9 maggio, nell'anniversario del ritrovamento del corpo dell'on. Aldo Moro, l'Aula del Senato sarà impegnata per la giornata commemorativa delle vittime del terrorismo; la settimana successiva, invece, i lavori parlamentari dovrebbero essere concentrati soprattutto sul decreto-legge modificativo del c.d. "super bonus"). Questa serie di coincidenze, che limiterebbe significativamente i tempi d'esame, è stata duramente contestata dalle opposizioni.

Per parte della maggioranza invece, ove le ricostruzioni riportate fossero confermate (e sempre che l'Assemblea approvi senza modifiche), ne risulterebbe confermata l'intenzione di procedere



parallelamente all'esame del ddl Calderoli sull'autonomia differenziata in discussione alla Camera e, per quanto riguarda il disegno di legge di riforma costituzionale, di concludere il primo passaggio parlamentare in Senato prima dello svolgimento delle elezioni europee dei prossimi 8 e 9 giugno.