



# Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica

## A.C. 716

Dossier n° 280 - Schede di lettura  
3 marzo 2020

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	716
Titolo:	Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Giorgia Meloni
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	13
Date:	
presentazione:	11 giugno 2018
assegnazione:	2 ottobre 2018
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	2 <sup>a</sup> (Giustizia), 3 <sup>a</sup> (Aff. esteri), 4 <sup>a</sup> (Difesa), 14 <sup>a</sup> (Pol. Unione europea), Questioni regionali

### Contenuto

La proposta di legge costituzionale C. 716 Meloni ed altri reca una serie di modifiche alla parte II della Costituzione introducendo l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e ridefinendo il ruolo del Capo dello Stato, cui viene attribuita la direzione della politica generale del Governo, di cui è responsabile. La proposta di legge introduce inoltre l'istituto della sfiducia costruttiva, prevedendo che la mozione di sfiducia debba indicare la persona alla quale il Presidente della Repubblica deve conferire l'incarico di Primo ministro.

[La pdl cost. C. 716](#)

### Modifiche al Titolo II della Costituzione - Il Presidente della Repubblica

La proposta di legge interviene, con gli **articoli da 1 a 7**, sulle previsioni costituzionali recate dal **Titolo II (Il Presidente della Repubblica)**, che comprende gli articoli da 83 a 91. Tali articoli vengono tutti modificati, ad eccezione dell'articolo 90 (responsabilità funzionale del Presidente della Repubblica) e dell'articolo 91 (giuramento del Presidente della Repubblica).

È inoltre oggetto di modifica, in base all'art. 13 della proposta di legge, l'art. 104 della Costituzione relativa alla presidenza del CSM.

L'**articolo 83 Cost.** vigente riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica e prevede che questi sia eletto dal Parlamento in seduta comune, integrato da tre delegati per ogni regione (la Valle d'Aosta ha un solo delegato) eletti dal consiglio regionale e che l'elezione avvenga per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

[Modifiche agli artt. 83 e 84 Cost.](#)

La proposta di legge prevede l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, oggetto del nuovo articolo 84 Cost., e la conseguente sostituzione del testo dell'articolo 83 con l'attribuzione del titolo di **Capo dello Stato** e della funzione di **rappresentanza dell'unità nazionale (articolo 1)**. Si tratta di definizioni già presenti nel primo comma dell'art. 87 vigente, dedicato alle funzioni del Presidente, e trasposti, pressoché testualmente, nel nuovo art. 83.

La proposta di legge, inoltre, aggiunge alcune **nuove funzioni** del Presidente della Repubblica nel testo dell'art. 84 Cost:

- garantire l'indipendenza della Nazione;
- vigilare sul rispetto della Costituzione;

- assicurare il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali;
- rappresentare l'Italia in sede internazionale ed europea.

L'**articolo 2** della proposta di legge integra l'articolo 84 Cost. inserendo in primo luogo un nuovo primo comma che stabilisce l'**elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto**.

Il secondo comma del nuovo articolo 84 Cost. riproduce il contenuto del vigente primo comma relativo ai requisiti per il **diritto di elettorato passivo**, portando da 50 a **40 anni** l'età minima per poter essere eletto Presidente della Repubblica.

Viene integrata la disciplina dell'**incompatibilità** affidando alla legge la previsione di disposizioni idonee ad evitare **conflitti tra gli interessi privati** di chi ricopre l'ufficio di Presidente della Repubblica e gli **interessi pubblici** e l'individuazione di situazioni di **ineleggibilità e incompatibilità**.

Resta ferma la disposizione secondo la quale l'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica. Viene introdotta l'incompatibilità anche con qualsiasi **attività pubblica e privata**.

Come previsto dal vigente art. 84, ultimo comma, Cost. l'assegno e la dotazione del Presidente della Repubblica sono determinati per legge.

L'**articolo 3** della proposta di legge modifica l'articolo 85 Cost. che disciplina l'**elezione** del Presidente della Repubblica.

Modifiche all'art.  
85 Cost.

Il testo vigente dell'art. 85 fissa in sette anni il mandato del Presidente della Repubblica. Prevede, inoltre, che 30 giorni prima della scadenza del mandato il Presidente della Camera convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro 15 giorni dalla riunione delle Camere nuove e nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

Secondo le modifiche apportate dalla proposta di legge in esame il mandato presidenziale è ridotto da 7 a **5 anni**, la stessa durata della legislatura, e viene espressamente prevista la possibilità di rielezione per una sola volta.

La nuova procedura prevede l'**indizione delle elezioni** da parte del **Presidente del Senato** (anziché dal Presidente della Camera) il novantesimo giorno precedente la scadenza del mandato. L'elezione ha luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il trentesimo giorno precedente la scadenza.

Con tali modifiche l'organo preposto all'indizione delle elezioni (Presidente del Senato) verrebbe a coincidere con quello incaricato della supplenza, ai sensi del primo comma dell'articolo 86, non modificato dalla proposta in esame. Nel sistema vigente al Presidente della Camera è affidato il compito di indire le elezioni del Presidente della Repubblica e al Presidente del Senato quello di esercitarne le funzioni in caso di impedimento.

Le candidature possono essere presentate, secondo le modalità stabilite dalla legge, da: un **gruppo parlamentare** presente in almeno una delle Camere (*sembra intendersi al momento dell'indizione dell'elezione*) o da 200.000 elettori ovvero da deputati e senatori, membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, consiglieri regionali, Presidenti delle Giunte regionali o sindaci, nel numero stabilito dalla legge (*andrebbe chiarito a quali categorie è riferita la previsione che affida alla legge la determinazione del numero*).

È previsto un **sistema di elezione a doppio turno**. È eletto al primo turno il candidato che ha ottenuto la metà più uno dei voti validi e, nel caso nessun candidato abbia conseguito tale maggioranza, il quattordicesimo giorno successivo si procede ad un secondo turno di votazione tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti.

Viene demandato alla legge ordinaria:

- la definizione delle modalità di presentazione delle candidature;
- la regolazione della campagna elettorale al fine di assicurare la parità di condizioni fra i candidati;
- la disciplina della procedura per la sostituzione e per l'eventuale rinvio della data dell'elezione in caso di morte o di impedimento permanente di uno dei candidati;

- il procedimento elettorale di dettaglio.

Infine, viene regolata la procedura relativa al passaggio dei poteri tra il Presidente uscente e il nuovo Presidente: quest'ultimo **assume le funzioni** l'ultimo giorno del mandato del Presidente uscente. In caso di elezione per vacanza della carica, il Presidente assume le funzioni il settimo giorno successivo a quello della proclamazione dei risultati elettorali.

In virtù della scelta dell'elezione diretta operata dalla proposta di legge, la nuova riformulazione dell'art. 85 non riproduce la disposizione di cui all'ultimo comma vigente che recita: "Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica".

Il sistema di elezione del Presidente della Repubblica delineato dalla proposta di legge in esame presenta alcune affinità con quello vigente in particolare in Francia.

Il Presidente della Repubblica francese è eletto per cinque anni a suffragio universale diretto. Non può esercitare più di due mandati consecutivi (art. 6 Cost.).

Possono candidarsi tutti i cittadini che abbiano compiuto 23 anni, a condizione di aver ottenuto il sostegno di cinquecento eletti a livello nazionale o locale; è inoltre richiesta una particolare ripartizione geografica dei sostenitori (che devono provenire da almeno 30 dipartimenti o collettività d'oltremare; i sostenitori provenienti dallo stesso dipartimento o collettività d'oltremare non possono inoltre essere più di un decimo). La validità delle candidature è verificata dal Consiglio costituzionale.

Il Presidente della Repubblica è eletto con sistema maggioritario a doppio turno.

Il Presidente è eletto a maggioranza assoluta dei voti espressi. Se tale maggioranza non viene conseguita al primo scrutinio, si procede ad una nuova votazione il quattordicesimo giorno successivo.

Possono presentarsi al secondo turno soltanto i due candidati che abbiano raccolto il maggior numero di voti al primo scrutinio, a meno che i candidati più favoriti non si ritirino (art. 7 Cost.).

Una riforma costituzionale del 2000 ha ridotto il mandato presidenziale da 7 a 5 anni, facendolo coincidere con quello dell'Assemblea nazionale.

L'**articolo 4** della proposta di legge interviene sull'articolo 86 Cost. che, oltre ad affidare, come accennato, al Presidente del Senato le funzioni di supplenza, prevede che **in caso di impedimento** permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, spetta al Presidente della Camera dei deputati indire l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro 15 giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

Modifiche all'art.  
86 Cost.

Secondo le modifiche introdotte dalla proposta di legge in esame, anche in questo caso è il Presidente del Senato ad indire l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, entro 10 giorni (e non 15). L'elezione deve avere luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo al verificarsi dell'evento o della dichiarazione di impedimento.

La proposta di legge (**articolo 5**) apporta alcune limitate modifiche anche all'articolo 87 Cost. concernente le **funzioni del Presidente della Repubblica**.

Modifiche all'art.  
87 Cost.

Il contenuto del primo comma, che individua nel Presidente della Repubblica il Capo dello Stato e il rappresentante dell'unità nazionale, è confluito, come accennato, nel nuovo art. 83.

Il contenuto dell'attuale nono comma, secondo il quale il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge e dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere, viene in parte modificato e distinto in più disposizioni.

Parte del contenuto viene infatti trasferito nel nuovo primo comma stabilendo che il Presidente della Repubblica presiede il **Consiglio supremo per la politica estera e la difesa** e ha il comando delle **Forze armate**.

Il Consiglio supremo di difesa, dunque, viene sostituito da un nuovo organo con funzioni anche nel campo della **politica estera**.

Il [Consiglio supremo di difesa](#) è l'organo preposto all'esame dei problemi generali politici e tecnici attinenti alla sicurezza e alla difesa nazionale.

È stato istituito con la legge 28 luglio 1950, n. 624 ora confluita nel Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66).

Il Consiglio è presieduto dal Capo dello Stato ed è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dai Ministri per gli affari esteri, dell'interno, dell'economia e delle finanze, della difesa e dello sviluppo economico e dal Capo di stato maggiore della difesa.

Partecipano alle riunioni del Consiglio il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei

ministri, il Segretario generale della Presidenza della Repubblica ed il Segretario del Consiglio supremo di difesa. A seconda delle circostanze e della materia trattata, possono essere chiamati a prendere parte alle riunioni anche altri ministri, i Capi di stato maggiore di Forza armata, il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, il Presidente del Consiglio di Stato, nonché ulteriori soggetti e personalità in possesso di particolari competenze in campo scientifico, industriale ed economico ed esperti in problemi militari.

Inoltre, viene soppressa la previsione secondo la quale il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio superiore della magistratura, funzione che la proposta di legge in esame affida al primo presidente della Corte di cassazione (vedi oltre art. 13).

L'**articolo 6** interviene sul potere presidenziale di **scioglimento delle Camere** disciplinato dall'articolo 88 Cost.

Modifiche all'art.  
88 Cost.

Viene mantenuto in capo al Presidente della Repubblica il potere di sciogliere entrambe le Camere o anche una sola di esse (primo comma art. 88 Cost.). Rispetto alla norma vigente, il Presidente della Repubblica deve prima acquisire il **parere** non solo dei presidenti delle Camere, ma anche del **Primo ministro**, organo che sostituisce il Presidente del Consiglio (vedi oltre art. 8).

È modificato anche il secondo comma dell'articolo 88 Cost. che disciplina il cosiddetto "semestre bianco", ossia il divieto di sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, a meno che questi coincidano, in tutto o in parte, con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Il nuovo secondo comma dell'articolo 88 prevede che se la scadenza delle **Camere** cade nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, non si procede allo scioglimento e la loro **durata è prorogata**. Si procede dunque all'elezione diretta del Presidente della Repubblica e le elezioni delle nuove Camere si svolgono **entro due mesi** dall'elezione del nuovo Presidente.

Inoltre, il Presidente non può sciogliere le Camere nel primo anno della legislatura.

L'**articolo 7** interviene sull'istituto della **controfirma** disciplinata dall'articolo 89 Cost. Nella formulazione vigente si prevede che tutti gli atti del Presidente della Repubblica per essere validi devono essere controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. La controfirma anche del Presidente del Consiglio è limitata agli atti che hanno valore legislativo e agli altri atti indicati dalla legge.

Modifiche all'art.  
89 Cost.

La proposta di legge prevede che gli atti del Presidente della Repubblica adottati su proposta del Primo ministro o dei ministri sono controfirmati dal proponente, che ne assume la responsabilità.

Inoltre, individua una serie di atti che **non sono sottoposti a controfirma**. Si tratta dei seguenti atti:

- la nomina del Primo ministro;
- l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento delle stesse;
- l'indizione dei *referendum* nei casi previsti dalla Costituzione;
- il rinvio e la promulgazione delle leggi;
- l'invio dei messaggi alle Camere;
- le nomine che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo.

## Modifiche al Titolo III della Costituzione - Il Governo

La proposta di legge interviene quindi (**articoli da 8 a 12**) sulle previsioni costituzionali recate dal **TITOLO III (Il Governo) Sezione I (Il Consiglio dei ministri)**, che racchiudono gli articoli da 92 a 96 Cost.

Le modifiche previste dalla proposta di legge al Titolo III della Costituzione sono volte a ridefinire il ruolo del Presidente della Repubblica nell'ambito del Governo, attribuendogli in particolare la funzione di presidenza del Consiglio dei ministri, di direzione della politica generale del Governo e di revoca dei ministri.

In base al **vigente articolo 92 Cost.** il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri. Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri.

Modifiche all'art.  
92 Cost.

La proposta di legge C. 716 interviene (art. 8) sul primo comma dell'art. 92 Cost. al fine di prevedere che il Governo della Repubblica sia **composto dal Primo ministro** (anziché dal Presidente del Consiglio dei ministri) e dai ministri che, come attualmente previsto, costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Aggiungendo un nuovo comma all'art. 92 Cost., la pdl C. 716 affida inoltre la **presidenza del Consiglio dei ministri al Presidente della Repubblica**, consentendo la possibilità di delegare il Primo ministro.

Attualmente, il Consiglio dei Ministri è convocato dal Presidente del Consiglio che ne stabilisce anche l'ordine del giorno. In caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente, le riunioni del Consiglio sono presiedute dal Vicepresidente e, qualora vi siano più Vicepresidenti, dal più anziano secondo l'età. Qualora il Vicepresidente non venga nominato, trattandosi di figura eventuale nella composizione del Governo, tali funzioni sono svolte dal Ministro più anziano per età. La disciplina del funzionamento interno del Consiglio dei Ministri è contenuta in un apposito regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio del 10 novembre 1993, previa deliberazione del Consiglio stesso.

Il Consiglio dei Ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini della sua attuazione, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. Esso delibera, inoltre, su ogni altra questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere e provvede a dirimere i conflitti di attribuzione tra i Ministri. Infine, il Consiglio dei Ministri esprime l'assenso all'iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere. La legge 400/88, al terzo comma dell'art. 2, individua, inoltre, puntualmente gli atti sottoposti alla deliberazione del Consiglio.

Inoltre, la proposta di legge interviene sul vigente secondo comma dell'art. 92 Cost. prevedendo che il Presidente della Repubblica **nomini il Primo ministro** (sostituendo quindi la dizione 'Presidente del Consiglio dei ministri') e, su proposta di questo, **i ministri**.

Nel sistema costituzionale vigente il Parlamento esercita una funzione di indirizzo politico nei confronti del Governo in primo luogo attraverso lo strumento della fiducia: prima di iniziare la sua attività, infatti, ogni Governo deve ottenere la fiducia del Parlamento, attraverso la votazione per appello nominale di una mozione motivata di fiducia sulla base del programma comunicato alle Camere.

I deputati e i senatori possono in ogni momento presentare una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Governo o di un singolo Ministro. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti di una delle due Camere e non può essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione.

Inoltre, attraverso la questione di fiducia, il Governo può chiamare l'Assemblea ad una verifica della permanenza del rapporto fiduciario con riferimento alla votazione di uno specifico testo all'esame dell'Aula (con le sole limitazioni, per la Camera, previste dall'art. 116 del Regolamento). Anche la questione di fiducia si vota per appello nominale: tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione devono intercorrere, alla Camera, almeno 24 ore (salvo diverso accordo fra i Gruppi).

La proposta di legge aggiunge inoltre - nel testo dell'art. 92 Cost. - la possibilità per il Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, di **revocare i ministri**.

Relativamente agli "strumenti di risoluzione politica" presenti nel vigente assetto costituzionale nel caso di conflitto tra Parlamento e Governo o verso un singolo ministro, la Corte Costituzionale - nella sentenza n. 7 del 1996 - ha ricordato come l'attività collegiale del Governo e l'attività individuale del singolo ministro, "svolgendosi in armonica correlazione, si raccordano all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo. Al venir meno di tale raccordo, l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell'esecutivo, attraverso le dimissioni dell'intero Governo ovvero del singolo ministro; quanto del Parlamento, attraverso la sfiducia, atta ad investire, a seconda dei casi, il Governo nella sua collegialità ovvero il singolo ministro, per la responsabilità politica che deriva dall'esercizio dei poteri spettantigli".

Ha quindi ricordato come la fiducia è la necessaria valutazione globale sulla composizione e sul programma politico del Governo al momento della sua presentazione alle Camere (art. 94), mentre la sfiducia è giudizio eventuale e successivo su comportamenti e, quindi, è valutazione non necessariamente rivolta al Governo nella sua collegialità, bensì suscettibile di essere indirizzata anche al singolo ministro.

A disegnare il modello di rapporti tra Parlamento e Governo concorrono anche le fonti integrative del testo costituzionale. A questo proposito la Corte richiama in particolare i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, che "rappresentano l'inveramento storico di principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione".

Quanto alle conseguenze di un voto parlamentare di sfiducia nel vigente ordinamento la Corte rammenta che, "per pacifica e comune opinione in materia, la fiducia del Parlamento è il presupposto indefettibile per la permanenza in carica del Governo e dei ministri, sicché, quando essa viene meno, le dimissioni si configurano come atto dovuto in base ad una regola fondamentale del regime parlamentare". In questo senso, l'obbligo di dimissioni del Governo, in caso di sfiducia, ancorché non espressamente previsto, può farsi discendere - oltre che dal principio sancito nel primo comma dell'art. 94 - dall'argomento desumibile a contrario dal quarto comma di tale disposizione, secondo la quale "il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni".

La proposta di legge C. 716 interviene inoltre sugli **articoli 94 e 95 Cost.** al fine di introdurre alcune modifiche alla vigente disciplina costituzionale.

In primo luogo, con le modifiche previste all'**art. 94 Cost.** (dall'art. 10 della pdl) *si sostituisce* la disciplina sulla fiducia al Governo con quella relativa alla facoltà di voto di sfiducia al Governo. Modifiche all'art. 94 Cost.

Il vigente art. 94 Cost. recita "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un 1/10 dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di 3 giorni dalla sua presentazione".

La sostituzione integrale dell'art. 94 Cost. disposta dalla proposta di legge comporta che *non sia più presente nella Carta costituzionale* la previsione in base alla quale il Governo, entro dieci giorni dalla sua formazione, *si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia* la quale è accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale. La presentazione alle Camere per ottenere la fiducia viene infatti riferita (v. *infra*) solo al "Governo formato dopo l'approvazione della mozione di sfiducia". Non sarebbe inoltre più presente la vigente previsione costituzionale in base alla quale "Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni".

La proposta di legge prevede al contempo che **ciascuna Camera** possa votare la sfiducia al Governo. Dispone che la **mozione di sfiducia** deve essere sottoscritta da almeno 1/10 dei componenti di una Camera e che è votata per appello nominale (come nel sistema vigente); richiede la **maggioranza assoluta** dei componenti della Camera per la sua approvazione (quindi una maggioranza 'aggravata' rispetto al vigente art. 94 Cost.).

La mozione di sfiducia deve essere motivata e deve **indicare la persona** alla quale il Presidente della Repubblica deve conferire l'incarico di Primo ministro.

Il Governo formato dopo l'approvazione della mozione di sfiducia si presenta, **entro 5 giorni**, alle Camere per ottenerne la fiducia. La mozione di fiducia è votata per **appello nominale**.

Si introduce quindi nella Carta costituzionale la disciplina "**sfiducia costruttiva**". La Camera ha infatti la possibilità di sostituire il Primo ministro ricorrendo ad un'apposita mozione - che deve essere motivata e approvata a maggioranza assoluta – indicando il nome del "futuro" Primo ministro.

L'istituto della sfiducia costruttiva è previsto da ordinamenti di altri Paesi europei quali in particolare la Germania e la Spagna.

L'articolo 67 della [Grundgesetz](#) (Legge fondamentale) dispone che il Bundestag può esprimere al Cancelliere federale la sfiducia soltanto quando elegge a maggioranza dei suoi membri un successore e chiede al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto. Il regolamento del Bundestag, a sua volta, all'articolo 97, dispone che la proposta di sfiducia debba essere sottoscritta da almeno ¼ dei deputati e che da essa risulti il candidato proposto dal Bundestag come successore. In base all'articolo 63 della Legge Fondamentale infine il Cancelliere federale viene eletto senza dibattito dal Bundestag su proposta del Presidente federale.

Il 27 aprile 1972 si verificò il primo caso di votazione di una mozione di sfiducia costruttiva, quando l'Unione cristiana democratica (CDU) e l'Unione cristiano sociale (CSU) cercarono di rovesciare il Cancelliere socialdemocratico Willy Brandt, eleggendo al suo posto Rainer Barzel. La proposta fu respinta (per due voti).

Il cambio di Governo a causa di un voto di sfiducia costruttiva si è verificato il 1° ottobre 1982 con l'avvicendamento alla carica di cancelliere di Helmut Kohl (CDU/CSU) al posto di Helmut Schmidt (SPD).

In Spagna l'istituto della sfiducia costruttiva utilizza lo strumento della mozione di censura. L'articolo 113 della Costituzione dispone che il Congresso dei Deputati può impegnare la responsabilità politica del Governo mediante l'adozione a maggioranza assoluta della mozione di censura. La mozione di censura dovrà essere proposta almeno dalla decima parte dei Deputati e dovrà indicare un candidato alla Presidenza del Governo. La mozione di censura non potrà essere votata fino a che non trascorrono cinque giorni dalla sua presentazione. Nei due primi giorni di tale periodo si potranno presentare mozioni alternative. Se la mozione di censura non fosse approvata dal Congresso, i suoi firmatari non potranno presentarne un'altra durante lo stesso periodo di sessione.

In Spagna in tre casi la mozione di sfiducia costruttiva è stata respinta:

- 30 maggio 1980, Governo di Adolfo Suarez, mozione presentata dal PSOE;
- 30 marzo 1987, Governo di Felipe Gonzalez (194 voti contro; 67 voti a favore), mozione

presentata da Alleanza Popolare

- 2017, Governo di Mariano Rajoy, mozione presentata da Unidos Podemos.

Una mozione di sfiducia costruttiva è stata approvata la prima volta nel 2018: presentata dal Partito socialista nei confronti del Governo Rajoy e stata approvata il 1° giugno 2018 con 180 voti a favore, 169 contrari e un'astensione. Al suo posto è subentrato Pedro Sánchez.

Con le modifiche disposte dall'art. 11 della pdl C. 716 al primo comma dell'art. 95 della Costituzione si **affida** inoltre **al Presidente della Repubblica** – anziché al Presidente del Consiglio dei ministri – la **direzione della politica generale** del Governo, il quale ne è **responsabile**. Al Presidente della Repubblica è inoltre affidato, con il "concorso" del Primo ministro, il mantenimento dell'**unità di indirizzo politico ed amministrativo**, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

Modifiche all'art.  
95 Cost.

Restano ferme le altre previsioni del vigente art. 95 Cost. che dispongono (secondo comma) che i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri e che (terzo comma) la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri.

Si ricorda che in base alla [Costituzione francese](#) il Presidente della Repubblica "garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato. È garante della indipendenza nazionale, della integrità del territorio, del rispetto degli accordi della Comunità e dei trattati" (art. 5).

Al Governo è affidata la determinazione e la direzione della politica nazionale. Il Governo dispone dell'amministrazione e delle forze armate. È responsabile davanti al Parlamento nelle condizioni e secondo le procedure previste negli artt. 49 e 50. Il Primo Ministro dirige l'azione del Governo. È responsabile della difesa nazionale. Assicura l'esecuzione delle leggi (artt. 20 e 21).

*Parrebbe suscettibile di approfondimento la previsione che pone in capo al Presidente della Repubblica la responsabilità della politica generale del Governo ("dirige" e "ne è responsabile") tenuto conto che nel sistema delineato dalla proposta di legge la mozione di sfiducia può essere votata da ciascuna Camera nei confronti del Governo mentre per il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini, resta fermo il vigente art. 90 Cost. che dispone che "il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione".*

Sono infine oggetto di modifica, in base agli artt. 9 e 12 della proposta di legge, le previsioni degli **articoli 93** (giuramento) e **96** (giurisdizione dei membri del Governo) della Costituzione, al fine di sostituire le parole «Presidente del Consiglio dei ministri» con quelle di «Primo ministro».

Al contempo, la proposta di legge (art. 13) modifica l'art. 104 della Costituzione affidando al primo presidente della corte di cassazione la **presidenza del Consiglio superiore della magistratura**, in luogo del Presidente della Repubblica, in ragione del mutato ruolo attribuito a quest'ultimo nel nuovo assetto costituzionale definito dalla proposta di legge.

Presidenza del  
CSM

## I precedenti progetti di riforma

### L'elezione diretta del Presidente della Repubblica

Nel corso della XVI legislatura il Senato ha approvato un **progetto di legge costituzionale** di riforma della parte II della Costituzione ([A.C. 5386](#)) che delinea una **forma di governo semipresidenziale**.

XVI legislatura:  
la proposta di  
legge di legge  
A.C. 5386

Le principali linee della riforma sono:

- **elezione a suffragio universale e diretto** del **Presidente della Repubblica**, da parte dei cittadini maggiorenni;
- **presidenza**, da parte del Presidente della Repubblica, del **Consiglio dei ministri**, salvo delega al Primo ministro;
- quest'ultima figura sostituisce quella del Presidente del Consiglio: pertanto il Governo è composto dal **Primo ministro** e dai ministri che costituiscono, insieme, il Consiglio dei ministri;
- potere del Presidente della Repubblica di nominare il Primo ministro, mentre la nomina e la revoca dei ministri costituiscono potere da esercitare su proposta del Primo ministro;

- previsione di uno "**statuto dell'opposizione**".

Il progetto di riforma prevede **l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica**, al cui ufficio può accedere **ogni cittadino** che abbia compiuto **quarant'anni** e goda dei **diritti politici e civili**, il novellato comma terzo dell'art. 83 richiede la presentazione di **candidature** da parte di un gruppo parlamentare delle Camere, ovvero da duecentomila elettori, o da deputati e senatori, da membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, da consiglieri regionali, da presidenti delle Giunte regionali e da sindaci, che vi provvedono nel numero e secondo le modalità stabiliti dalla legge.

Il **potere di indizione** delle elezioni, che il vigente art. 87, terzo comma, attribuisce al Presidente della Repubblica, è invece conferito al **Presidente del Senato della Repubblica** dal secondo comma dell'art. 85, nonché dal secondo comma dell'art. 86, per il caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica.

L'elezione, il cui procedimento è rinviato alla legge, è indetta nel novantesimo giorno prima che scada il mandato del Presidente della Repubblica e deve aver luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il trentesimo giorno precedente la scadenza.

In caso di **impedimento permanente** o di **morte** o di **dimissioni** del Presidente della Repubblica, l'elezione è indetta entro dieci giorni e deve svolgersi in una data compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo al verificarsi dell'evento o della dichiarazione di impedimento. Il Presidente assume le funzioni il settimo giorno successivo a quello della proclamazione dei risultati elettorali.

È eletto il candidato che ha ottenuto la **maggioranza assoluta dei voti validamente espressi**. Qualora nessun candidato abbia conseguito la maggioranza, il quattordicesimo giorno successivo si procede al ballottaggio fra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti (art. 85 quinto comma).

Il Governo è composto dal **Primo ministro e dai ministri**, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri (art. 92 primo comma).

La **nomina del Primo ministro** spetta al **Presidente della Repubblica**.

Anche la **nomina e la revoca dei ministri** sono effettuate dal Presidente della Repubblica, ma su proposta del Primo ministro (art. 92 terzo comma).

Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri, salvo delega al Primo ministro, ma non fa parte del Governo, che è composto dal Primo ministro e dai ministri.

Il **rapporto fiduciario** continua a **legare il Governo ad entrambe le Camere e vi resta estraneo il Presidente della Repubblica**, tanto che spetta al Primo ministro dirigere la politica generale del Governo, di cui è responsabile, e mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri (art. 95, primo comma).

Il **Presidente** della Repubblica è **eletto per cinque anni**. Può essere rieletto una sola volta (art. 85). L'ufficio è **incompatibile** con qualsiasi altra carica e attività pubblica o privata. La legge prevede altresì disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici. A tal fine la legge individua le situazioni di ineleggibilità e incompatibilità.

La modifica dell'art. 89 consente di chiarire con immediatezza gli **atti di natura esclusivamente presidenziale** che, non essendo posti in essere in base a proposta di altri organi, non richiedono controfirma.

Rientrano tra tali atti i seguenti:

- la nomina del Primo ministro;
- l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento delle stesse;
- l'indizione dei *referendum* nei casi previsti dalla Costituzione;
- il rinvio e la promulgazione delle leggi;
- l'invio dei messaggi alle Camere;
- le nomine che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo.

Per ogni altro atto del Presidente della Repubblica, il proponente, che sia il Primo ministro o i ministri, ne assume la responsabilità.

Lo **scioglimento delle Camere** è espressamente qualificato come facoltà presidenziale che il Presidente della Repubblica esercita, sentito il Primo ministro e i loro Presidenti, e può riguardare una o entrambe le Camere.

Il Presidente della Repubblica **presiede il Consiglio dei ministri**, salvo delega al Primo



ministro (art. 92, secondo comma), ma non fa parte del Governo che è costituito dal Primo ministro e dei ministri.

Ferme restando le attribuzioni conferite al Capo dello Stato dal vigente **art. 87**, salvo quella dell'attuale decimo comma, le novelle introdotte in tale articolo conferiscono al Presidente della Repubblica le seguenti funzioni:

- rappresentanza della Nazione e di garanzia della relativa indipendenza;
- vigilanza sul rispetto della Costituzione;
- assicurazione del rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali;
- rappresentanza dell'Italia in sede internazionale ed europea;
- presidenza del Consiglio Supremo per la politica estera e la difesa, la cui costituzione è rimessa alla legge.

È eliminata dalle attribuzioni del Capo dello Stato l'attribuzione della **Presidenza del Consiglio superiore della magistratura**, conferita al primo presidente della Corte di cassazione.

Il progetto di legge [A.C. 3931-A](#) di riforma della seconda parte della Costituzione elaborato in seno alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella XIII Legislatura (cd. "bicamerale D'Alema") introduce meccanismi per la diretta investitura popolare degli organi di governo (alla elezione diretta del Capo dello Stato si accompagnano altre previsioni del progetto, come quelle che sanciscono una forte connessione tra la nomina del Primo Ministro e il risultato delle elezioni della camera politica) e individua istituti per incrementare l'efficienza delle procedure di decisione politica, come il superamento del principio del bicameralismo perfetto o paritario, la revisione delle norme sull'articolazione interna del Governo al fine di assicurare la prevalenza del premier, nonché l'attribuzione di poteri assai rilevanti al governo nell'ambito del procedimento legislativo.

Commissione  
bicamerale  
D'Alema

Il **Presidente** della Repubblica è eletto a **suffragio universale diretto a doppio turno eventuale** (artt. 64 e 67, comma sesto). Il mandato del Presidente dura sei anni (art. 67).

Il **Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro**, "tenendo conto dei risultati della Camera dei deputati" (art. 66, lettera b). Spetta, invece, al Primo Ministro, la nomina e la revoca dei Ministri.

L'articolo 70 prevede che il **Presidente della Repubblica possa sciogliere la Camera dei deputati** prima del termine ordinario, mentre l'articolo 71, co. 2 sottrae l'atto di scioglimento all'obbligo di controfirma: il Presidente esercita pertanto tale potere in piena autonomia, disponendo in tal modo di uno strumento assai efficace di risoluzione delle situazioni di "coabitazione".

Il Presidente può sciogliere la Camera **unicamente in caso di dimissioni del Primo Ministro**. Nel caso in cui il premier sia sostenuto da una solida maggioranza parlamentare, il Presidente non avrà pertanto modo di provocare nuove elezioni.

Successivamente alle elezioni presidenziali ed in costanza di rapporto fiduciario tra Primo Ministro e Camera dei deputati, il Presidente della Repubblica può chiedere al Primo Ministro di presentarsi alla Camera per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia (art. 66, lettera d).

I punti principali sui quali si basa l'equilibrio tra il Presidente e il Primo Ministro sono i seguenti:

- al Governo è assegnata la responsabilità di "dirigere la politica nazionale" e al **Primo Ministro** il compito di **dirigere la politica del Governo**;
- l'articolo 75 conferma il principio, accolto nella vigente Costituzione, della **irresponsabilità del Presidente della Repubblica** per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni. L'art. 71 precisa tale principio, affermando che gli atti del Presidente adottati su proposta del Primo Ministro o dei ministri sono controfirmati dal proponente, che ne assume la responsabilità. Lo stesso articolo 71 enumera tuttavia una serie di atti del Capo dello Stato per i quali non è richiesta la controfirma ministeriale e che quindi debbono ritenersi adottati dal Presidente in piena autonomia (oltre al già citato scioglimento delle camere rientrano in questa categoria: l'indizione delle elezioni delle camere, l'indizione dei referendum, il rinvio delle leggi e degli atti con forza di legge e dei regolamenti, la promulgazione delle leggi, l'invio di messaggi alle camere, le nomine attribuite alla esclusiva competenza del presidente).

Quanto all'esecutivo, il testo in primo luogo muta la denominazione del Presidente del Consiglio in quella di **"Primo Ministro"**. Pur non abbandonando il principio di collegialità nell'azione dell'esecutivo, il testo esprime inoltre con chiarezza la sovraordinazione del

Primo Ministro rispetto agli altri ministri. Tale principio è reso operante in primo luogo **dagli incisivi poteri riconosciuti al Primo Ministro nella formazione del Governo** (a lui spetta proporre al Presidente della Repubblica non solo la nomina, ma anche la revoca dei ministri); viene confermato dall'attribuzione (art. 73, terzo comma) al premier della competenza a **dirigere l'azione del Governo e a mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo**, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. Il mantenimento in capo a questi ultimi della responsabilità individuale per gli atti di loro competenza (art. 73, quarto comma), si accompagna alla precisazione che l'azione dei ministri deve svolgersi "nell'ambito delle direttive del Primo Ministro".

Il Primo Ministro è inoltre l'esclusivo interlocutore nei confronti della camera politica per quanto attiene alle vicende relative al rapporto fiduciario con il Governo: all'atto dell'insediamento dell'esecutivo.

Per quanto riguarda il rapporto fiduciario, si rileva che il passaggio da un sistema di bicameralismo perfetto a uno di bicameralismo imperfetto comporta che il rapporto di fiducia si instauri con un solo ramo del Parlamento, la Camera dei deputati. Benché il Primo Ministro sia tenuto ad esporre il proprio programma di governo davanti ad entrambe le Camere, **solo la Camera dei deputati** può approvare **mozioni di sfiducia** e solo in conseguenza delle sue elezioni il Governo è tenuto a dimettersi.

Gli elementi che caratterizzano il progetto sono i seguenti:

1. **non è previsto un iniziale voto di fiducia**;
2. si dispone un **aggravamento della procedura** con cui la Camera può approvare la **mozione di sfiducia**. Per essere posta in discussione, la mozione dovrà infatti essere sottoscritta da un quinto dei componenti della Camera, invece che da un decimo di essi, come nel sistema vigente. Inoltre, essa dovrà essere approvata a maggioranza assoluta;
3. si stabilisce che **non sono ammesse mozioni di sfiducia contro singoli ministri**, in connessione con l'introduzione della possibilità di revoca dei ministri attribuita al Primo Ministro, la cui figura viene rafforzata sia nei confronti della maggioranza parlamentare che all'interno del Governo.

Il quinto e sesto comma dell'articolo 74 sono invece dedicati alla tipizzazione dei casi in cui il **Governo** è tenuto a presentare le proprie **dimissioni**. Essi sono:

- elezione della Camera dei deputati;
- interruzione del rapporto fiduciario, per mancata approvazione della questione di fiducia posta dal Governo o per approvazione di una mozione di sfiducia;
- elezione del Presidente della Repubblica;
- dimissioni, morte o impedimento permanente del Primo Ministro.

Ai sensi dell'art. 70, le dimissioni del Governo comportano la possibilità che il Presidente della Repubblica proceda allo scioglimento anticipato della Camera dei deputati.

In materia di forma di governo, la [relazione](#) approvata dal Comitato Speroni ha elaborato **due soluzioni alternative**:

- elezione diretta del premier ed elezione, da parte del Parlamento in composizione speciale, del Presidente della Repubblica con funzioni di garanzia;
- forma di governo di tipo semi presidenziale ispirata al modello francese.

Per quanto riguarda il modello semipresidenzialista, il progetto prevede **l'elezione diretta a doppio turno** eventuale **del Presidente della Repubblica**.

Il Presidente **nomina e revoca il Primo Ministro** e, su proposta di questo, i **ministri e i viceministri**. Gli incarichi nel Governo sono incompatibili con il mandato parlamentare.

Il Presidente della Repubblica scioglie la Camera in caso di voto di sfiducia al Primo Ministro o su richiesta di almeno due terzi dei componenti la Camera medesima. In caso di scioglimento anticipato delle Camere, il Presidente decade dal mandato e si procede ad una nuova elezione contestuale alla elezione della Camera.

**Non** è previsto un **voto di fiducia** di investitura del Governo nominato dal Presidente della Repubblica: la Camera può tuttavia votare una **mozione motivata di sfiducia** alla cui approvazione seguono le dimissioni del Governo nonché, come già ricordato, lo scioglimento della Camera e la decadenza dal mandato del Presidente della Repubblica.

## La fiducia costruttiva

La [legge costituzionale](#) di riforma della seconda parte della Costituzione approvata nella XIV Legislatura (pubblicata nella "Gazzetta Ufficiale" n. 269 del 18 novembre 2005), non è entrata in vigore perché respinta nel *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. Nell'ambito di una generale riscrittura della Parte II della Costituzione, la riforma prevedeva

Comitato  
Speroni

Il testo  
sottoposto a  
referendum nel

anche una riformulazione delle disposizioni costituzionali riconducibili alla forma di governo.

In sintesi, il **Primo ministro**, che sostituisce la figura del Presidente del Consiglio dei ministri, nomina e revoca i ministri e gode di forti prerogative nei confronti della Camera dei deputati, della quale può **chiedere lo scioglimento**. Analogo potere non sussiste nei confronti del Senato federale, al quale il Governo non è più legato dal rapporto di fiducia.

Il Primo ministro è nominato dal Presidente della Repubblica **in base ai risultati elettorali** della Camera. Il candidato *premier*, formalmente collegato alle candidature per l'elezione della Camera, è in tal modo indirettamente designato dagli elettori unitamente alla sua maggioranza. Il rigido **legame tra Primo ministro e maggioranza espressa dalle elezioni** emerge da vari aspetti del testo. In particolare: non è più previsto il voto di fiducia iniziale sul Governo; la Camera può bensì votare la sfiducia al Governo, ma ciò comporta il suo scioglimento; essa può sostituire il Primo ministro ricorrendo a una mozione di "sfiducia costruttiva", che può essere tuttavia presentata e approvata solo dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. Il Primo ministro è tenuto alle dimissioni non solo qualora una mozione di sfiducia sia approvata, ma anche quando la sua reiezione si debba al voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni.

Il progetto di riforma costituzionale [A.C. 3597 – A.S. 1789](#), elaborato nel 1994 dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura (c.d. **Commissione De Mita-Iotti**), prevedeva la revisione degli articoli 93, 94 e 95 della Costituzione.

Commissione  
bicamerale De  
Mita - Iotti

Le modifiche costituzionali ipotizzano la definizione di una forma di governo "neoparlamentare" che prevede l'investitura diretta da parte del Parlamento del Primo ministro, attribuisce a quest'ultimo la esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri e introduce l'istituto della c.d. "sfiducia costruttiva".

Il progetto di riforma mantiene il rapporto fiduciario tra le Camere e l'Esecutivo. Per quanto riguarda l'eventuale rescissione del rapporto fiduciario tra le Camere e il Primo ministro, il nuovo testo dell'art. 94 Cost. prevede l'introduzione dell'istituto della "**sfiducia costruttiva**": il Parlamento può esprimere la sfiducia al Primo ministro solo mediante l'approvazione a maggioranza dei componenti di una mozione motivata, contenente l'indicazione del successore.

L'approvazione della mozione comporta la nomina da parte del Presidente della Repubblica del nuovo Primo ministro, con conseguente revoca del Primo ministro in carica e decadenza degli altri ministri. In caso di dimissioni, di morte o di impedimento permanente del Primo ministro, il Parlamento elegge il successore con le procedure sopra descritte. Per evitare un uso strumentale delle dimissioni da parte del Primo ministro, è prevista la **non immediata rieleggibilità** del Primo ministro dimissionario.