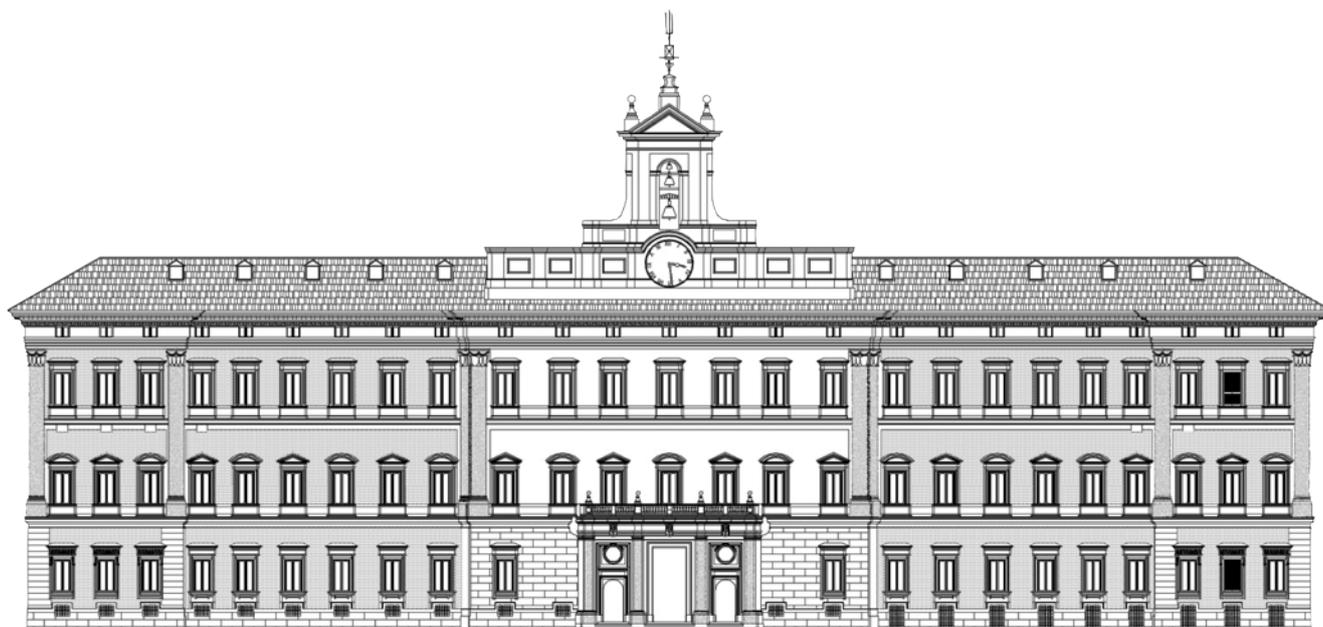




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di  
Progetti di legge



Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta  
del Presidente del Consiglio dei ministri in  
Costituzione

AA.C. 1354 e 1921

*Schede di lettura*

n. 319

4 luglio 2024



# Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di  
Progetti di legge

Disposizioni per l'introduzione  
dell'elezione diretta del Presidente del  
Consiglio dei ministri in Costituzione  
A.A.C. 1354 e 1921

n. 319

4 luglio 2024

---

Servizio responsabile:

*SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni*

☎ 066760-3855 – ✉ [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it)

Hanno partecipato alla redazione del *dossier* il seguente Servizio e Ufficio:

*SERVIZIO BIBLIOTECA – Osservatorio della legislazione straniera*

☎ 066760-2278 – ✉ [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

---

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

---

*File: AC0243.docx*

# INDICE

|   |            |
|---|------------|
| <b>PREMESSA</b>   | <b>3</b>   |
| <b>SCHEDE DI LETTURA A.C. 1921</b>  |            |
| ▪ Articolo 1 ( <i>Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione</i> )   | 7          |
| ▪ Articolo 2 ( <i>Modifica dell'articolo 83 della Costituzione</i> )  | 15         |
| ▪ Articolo 3 ( <i>Modifiche all'articolo 88 della Costituzione</i> )  | 22         |
| ▪ Articolo 4 ( <i>Modifica all'articolo 89 della Costituzione</i> )   | 28         |
| ▪ Articolo 5 ( <i>Modifica dell'articolo 92 della Costituzione</i> )  | 38         |
| ▪ Articolo 6 ( <i>Modifica dell'articolo 57 della Costituzione</i> )  | 57         |
| ▪ Articolo 7 ( <i>Modifica all'articolo 94 della Costituzione</i> )   | 62         |
| ▪ Articolo 8 ( <i>Norme transitorie</i> )   | 72         |
| <b>SCHEDE DI LETTURA A.C. 1354</b>  |            |
| <b>Il contenuto della proposta di legge</b>   | <b>81</b>  |
| <b>ALLEGATI</b>   |            |
| <b>La forma di governo nei lavori dell'Assemblea costituente</b>  | <b>85</b>  |
| <b>I precedenti progetti di riforma della forma di Governo</b>  | <b>89</b>  |
| <b>La giurisprudenza costituzionale sul premio di maggioranza</b>   | <b>101</b> |
| <b>La legge elettorale dei Comuni</b>   | <b>108</b> |
| <b>La forma di Governo regionale e il premio di maggioranza</b>   | <b>111</b> |
| ▪ Forma di governo nelle regioni  | 111        |
| ▪ I sistemi elettorali regionali  | 115        |
| <b>L'esperienza dello stato di Israele</b>  | <b>123</b> |
| <b>Formazione del Governo e vicende del rapporto fiduciario nelle Costituzioni degli Stati dell'Unione Europea</b>                  | <b>126</b> |
| <b>Sistemi elettorali nelle Costituzioni (A cura del Servizio Biblioteca – Ufficio legislazione straniera – Appunto 36/2023 del</b> |            |

|  |            |
|--|------------|
| <b>10 novembre 2023)</b>   | <b>141</b> |
| <b>Composizione e attribuzioni della House of Lords del Regno Unito (A cura del Servizio Biblioteca – Ufficio legislazione straniera – Appunto 23/2024 del 19 giugno 2024)</b> | <b>149</b> |

## PREMESSA

Il 15 novembre 2023 è stato presentato al Senato il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa [A.S. 935](#) volto a modificare alcuni articoli della seconda parte della Costituzione con la finalità principale di introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'esame in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato è stato avviato il 23 novembre 2023 per concludersi il 24 aprile 2024.

Il disegno di legge [A.S. 935-A](#), risultante dalle modifiche approvate dalla Commissione in sede referente, è stato discusso dall'Assemblea del Senato dal 14 maggio al 18 giugno 2024.

Al disegno trasmesso alla Camera ([A.C. 1921](#)) è stato abbinato per l'esame in sede referente da parte della Commissione Affari costituzionali la proposta di legge Boschi [A.C. 1354](#) vertente sulla medesima materia.

Nel presente dossier, oltre all'illustrazione dei contenuti dei due progetti di legge, sono ricompresi i seguenti allegati ritenuti utili per la loro contestualizzazione:

- una sintetica ricostruzione dei lavori dell'Assemblea Costituente sulla forma di governo;
- una sintetica ricostruzione dei precedenti progetti di riforma costituzionale in materia di forma di governo giunti a uno stadio avanzato;
- una sintetica ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale sul premio di maggioranza;
- un'esposizione sintetica del sistema elettorale dei sindaci e della forma di governo regionale, con una descrizione delle diverse tipologie di premio di maggioranza a livello regionale;
- una ricostruzione della legislazione in materia di elezione diretta del primo ministro che ha trovato attuazione in Israele tra il 1996 e il 2001;
- una sintesi delle procedure di formazione dei governi e di disciplina della crisi di governo negli Stati membri dell'Unione europea, al fine di offrire un'illustrazione delle varie tipologie di rapporto fiduciario;
- una ricostruzione, a cura dell'Ufficio legislazione straniera della Biblioteca della Camera dei deputati, dei riferimenti presenti, nelle Costituzioni europee, alla legge elettorale;
- una ricostruzione, sempre a cura dell'Ufficio legislazione straniera della Biblioteca della Camera dei deputati, della composizione e delle attribuzioni della Camera dei Lords nel Regno Unito.



## **Schede di lettura A.C. 1921**



**Articolo 1**  
**(Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione)**

| <b>Costituzione</b>  |                         |
|--|-------------------------|
| <i>Testo vigente</i>   | <i>Testo modificato</i> |
| <i>Articolo 59</i>   | <i>Articolo 59</i>      |
| È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica.   | <i>Identico</i>         |
| Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque. | <i>Abrogato</i>         |

L'**articolo 1** prevede l'abrogazione della disposizione costituzionale che consente al Presidente della Repubblica di nominare senatori a vita.

Come è noto, il primo comma dell'articolo 59 della Costituzione dispone che sia senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi sia stato Presidente della Repubblica.

Il vigente **secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione**, che la disposizione in commento abroga, prevede che il Capo dello Stato possa nominare senatori a vita cittadini che abbiano illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. A seguito della modifica intervenuta con l'articolo 3 della [legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1](#), è stato aggiunto un ulteriore periodo a tale comma, ai sensi del quale "il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque", risolvendo in tale senso il dubbio interpretativo su cui si veda *infra* il box "I senatori a vita nei lavori dell'assemblea costituente e nella storia repubblicana".

In base alla relazione illustrativa, la *ratio* della presente modifica costituzionale è da ricondurre a due ordini di motivi.

Il primo è relativo alla volontà di legittimare democraticamente e direttamente "il più ampio numero possibile di istituti della forma di governo". Il secondo, invece, lega l'eliminazione dei senatori a vita alla riforma costituzionale del 2020 in materia di riduzione del numero dei parlamentari. Si sostiene, sempre nella

relazione illustrativa citata, che l'eliminazione della figura oggetto del presente commento sia resa necessaria "dall'intervenuta riduzione del numero dei senatori, che ha ulteriormente ridotto il margine delle maggioranze in quel ramo del Parlamento".

Si segnala che in base all'**articolo 8**, comma 1, restano, comunque, "in carica i senatori a vita nominati ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, nel testo previgente alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale". Per effetto di tale disposizione resterebbero quindi in carica gli attuali senatori di nomina presidenziale (i senatori Mario Monti, Elena Cattaneo, Renzo Piano, Carlo Rubbia, nominati dal Presidente Napolitano, e Liliana Segre, nominata dal Presidente Mattarella).

#### I SENATORI A VITA NEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE E NELLA STORIA REPUBBLICANA

##### *I lavori dell'Assemblea Costituente*

L'inserimento di una componente non elettiva all'interno del Senato della Repubblica fu oggetto di dibattito in seno all'Assemblea costituente.

Alle spalle di questo dibattito vi era l'esperienza del Senato regio.

Il sistema bicamerale in vigore durante l'epoca monarchica prevedeva, accanto alla Camera dei deputati, il Senato del Regno non elettivo. Nello specifico, l'articolo 33 dello [Statuto albertino](#) stabiliva che i membri della Camera alta venissero nominati a vita dal Re. Essi erano scelti, in numero non limitato, tra ventuno categorie<sup>1</sup>. Ai fini del presente commento è importante precisare che la ventesima categoria era così composta: "coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la Patria". Vi erano inoltre alcuni membri di diritto (Principi della Famiglia reale al compimento del ventunesimo anno, con diritto di voto al compimento del venticinquesimo). Nella nomina dei senatori, sebbene sempre formalmente regia, ebbero un ruolo notevole gli intendimenti dei governi. Ciò emerge anche dalla legislazione ordinaria immediatamente successiva all'emanazione dello Statuto (R.D. n. 1122 del 21 dicembre 1850, articolo 11, comma primo n. 8 ai

---

<sup>1</sup> Le ventuno categorie previste all'articolo 33 dello Statuto erano le seguenti: "Gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato; 2° Il Presidente della Camera dei Deputati; 3° I Deputati dopo tre legislature, o sei anni di esercizio; 4° I Ministri di Stato; 5° I Ministri Segretarii di Stato; 6° Gli Ambasciatori; 7° Gli Inviati straordinarii, dopo tre anni di tali funzioni; 8° I Primi Presidenti e Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti; 9° I Primi Presidenti dei Magistrati d'appello; 10° L'Avvocato Generale presso il Magistrato di Cassazione, ed il Procuratore Generale, dopo cinque anni di funzioni; 11° I Presidenti di Classe dei Magistrati di appello, dopo tre anni di funzioni; 12° I Consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti, dopo cinque anni di funzioni; 13° Gli Avvocati Generali o Fiscali Generali presso i Magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni; 14° Gli Ufficiali Generali di terra e di mare. Tuttavia i Maggiori Generali e i Contr'Ammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività; 15° I Consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni; 16° I Membri dei Consigli di Divisione, dopo tre elezioni alla loro presidenza; 17° Gli Intendenti Generali, dopo sette anni di esercizio; 18° I membri della Regia Accademia delle Scienze, dopo sette anni di nomina; 19° I Membri ordinarii del Consiglio superiore d'Istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio; 20° Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la Patria; 21° Le persone, che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni, o della loro industria".

sensi del quale il Consiglio dei ministri avrebbe sempre dovuto deliberare in merito alle nomine, tra le altre, dei senatori). Nel corso del periodo monarchico si assisterà alle cosiddette “informate” di senatori, aventi spesso lo scopo di agevolare la politica governativa per via della composizione della Camera alta. Si possono in proposito ricordare, tra le altre, le numerose proposte di nomina presentate da Cavour (tenendo ovviamente conto del periodo preunitario), da Depretis ([35 nomine](#) nel solo 1886), da Giolitti ([67 nomine](#) nel solo 1913). Durante il fascismo, il regime non rinunciò al metodo delle “informate”. Tra le tante avvenute nel corso del ventennio, particolarmente cospicua fu quella del 1939 con [212 nomine](#). L'ultima del periodo fascista fu, invece, quella del 1943, costituita da [32 nomine](#).

Con riferimento al dibattito in seno all'Assemblea costituente, tra i contrari alla presenza di una componente di senatori nominati nel costituendo Senato repubblicano, era particolarmente autorevole la voce del Presidente della seconda Sottocommissione della Commissione dei 75, onorevole Terracini (comunista). Egli, nella [seduta del 25 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione](#), (cosiddetta Commissione dei 75) ebbe modo di precisare che ogni designazione dall'alto, sia pure di pochi membri, di un'Assemblea rappresentativa costituisse, in regime democratico, una mostruosità.

Tra le opinioni dei favorevoli ai senatori di nomina a vita, appare significativa quella dell'onorevole Einaudi (liberale), il quale, nella [seduta del 24 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione](#), dichiarò che la nomina a vita presentasse dei vantaggi, dato che il nominato, in quanto coperto dal pericolo di non essere più gradito, avrebbe assunto un notevole grado di indipendenza morale. L'onorevole Einaudi riteneva, inoltre, che il numero dei futuri senatori a vita di nomina presidenziale dovesse essere fissato tra le dieci e le cinquanta persone di indiscusso e altissimo valore, risultante da titoli accertabili.

Il progetto di Costituzione predisposto dalla Commissione dei 75 non contemplava i senatori a vita, all'interno però di una configurazione del Senato assai diversa da quella che sarebbe poi stata approvata dall'Assemblea costituente. Si prevedeva, infatti:

- che la “Camera dei senatori” fosse eletta a base regionale;
- che a ciascuna Regione fosse attribuita, oltre ad un numero fisso di cinque senatori, un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila (con l'eccezione di un solo senatore previsto per la Valle d'Aosta);
- che i senatori fossero eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età;
- che fossero eleggibili a senatori gli elettori, nati o domiciliati nella Regione, che avessero compiuto trentacinque anni di età, appartenenti ad alcune categorie<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Decorati al valore nella guerra di liberazione 1944-45, capi di formazioni regolari o partigiane con grado non inferiore a comandate di divisione; Presidenti della Repubblica, Ministri o Sottosegretari di Stato, Deputati all'Assemblea Costituente o alla Camera dei deputati, membri non dichiarati decaduti del disciolto Senato; membri per quattro anni complessivi di consigli regionali o comunali; professori ordinari di università e di istituti superiori, membri della Accademia dei Lincei e di corpi assimilati; magistrati e funzionari dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni di gradi non inferiori o equiparati a quelli di consigliere di cassazione o direttore generale; membri elettivi per quattro anni di consigli superiori presso le amministrazioni centrali; di consigli di ordini professionali; di consigli di Camere di commercio, industria ed agricoltura; di consigli direttivi nazionali, regionali o provinciali di organizzazioni sindacali, membri per quattro anni di consigli di amministrazione o di gestione di aziende private o cooperative con almeno

Sempre sul fronte dei favorevoli alla presenza di una componente non elettiva all'interno del Senato, vi era chi riteneva di dover inserire nella Camera alta alcune eminenti personalità sulla base degli incarichi ricoperti. In tal senso, l'emendamento Clerici (DC) ([seduta antimeridiana del 9 ottobre 1947](#)) attribuiva il seggio senatoriale di diritto, durante l'esercizio del loro ufficio, al Primo Presidente della Corte di Cassazione, al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, al Presidente del Consiglio di Stato, al Presidente della Corte dei Conti, all'Avvocato generale dello Stato, al Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche, al Presidente dell'Accademia dei Lincei e al Capo di Stato maggiore generale. L'emendamento venne respinto, ma, nella stessa seduta, venne invece approvato l'emendamento Alberti (DC) del seguente tenore: "cinque Senatori sono nominati a vita dal Capo dello Stato fra coloro che, con meriti insigni, nel campo sociale, scientifico, artistico, letterario hanno illustrata la Patria".

#### *La nomina dei Senatori a vita nella prassi repubblicana*

Una delle questioni maggiormente dibattute sui senatori a vita di nomina presidenziale è stata quella della determinazione del loro esatto numero. Il testo del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, prima della riforma del 2020, così disponeva: "il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario".

La disposizione venne a lungo interpretata nel senso che il riferimento fosse da considerarsi relativo alla carica del Capo dello Stato, non già alla persona concretamente occupante l'ufficio. Ciò comportava, nell'interpretazione maggioritaria, che non potessero essere presenti contemporaneamente più di cinque senatori di nomina presidenziale. Tale interpretazione venne seguita dai primi Presidenti della Repubblica, fino alla presidenza Leone compresa<sup>3</sup>.

In particolare:

- il Presidente Enrico De Nicola non nominò alcun senatore a vita<sup>4</sup>;
- il Presidente Luigi Einaudi nominò otto senatori: Guido Castelnuovo, Arturo Toscanini, Pietro Canonica, Gaetano De Sanctis, Pasquale Jannaccone, Carlo Alberto Salustri (Trilussa), Luigi Sturzo e Umberto Zanotti Bianco. Si noti che tale quantità di nomine fu possibile per via delle dimissioni del senatore Toscanini e per via del decesso dei senatori Castelnuovo e Salustri<sup>5</sup>;

---

cento dipendenti o soci; imprenditori individuali, proprietari conduttori, dirigenti tecnici ed amministrativi di aziende di eguale importanza.

<sup>3</sup> L'elenco di tutti i senatori a vita nominati nel periodo repubblicano è consultabile sul [sito](#) del Senato della Repubblica.

<sup>4</sup> Per effetto della I disposizione transitoria della Costituzione, Enrico De Nicola, in quanto Capo provvisorio dello Stato, esercitò le attribuzioni di Presidente della Repubblica e ne assunse il titolo dal 1° gennaio 1948.

<sup>5</sup> Per effetto della III disposizione transitoria della Costituzione, erano inoltre presenti nel Senato della I legislatura altri componenti non elettivi nominati senatori con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea costituente, in possesso dei requisiti di legge per essere senatori, che: fossero stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative; avessero fatto parte del disciolto Senato; avessero avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea costituente; fossero stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; avessero scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato. Erano nominati senatori, altresì, i membri del disciolto Senato che avessero fatto parte della Consulta Nazionale. Tra le eminenti personalità che fecero parte della I legislatura del Senato per effetto

- il Presidente Giovanni Gronchi nominò un solo senatore a vita: Giuseppe Paratore;
- tre furono le nomine effettuate dal Presidente Antonio Segni: Cesare Merzagora, Ferruccio Parri e Meuccio Ruini;
- il Presidente Giuseppe Saragat nominò quattro senatori a vita: Vittorio Valletta, Eugenio Montale, Giovanni Leone e Pietro Nenni;
- il Presidente Giovanni Leone effettuò una sola nomina: Amintore Fanfani;
- il Presidente Sandro Pertini nominò cinque senatori a vita: Leo Valiani, Eduardo De Filippo, Camilla Ravera, Carlo Bo e Norberto Bobbio.

Il Presidente Pertini adottò una differente interpretazione del dettato costituzionale, ritenendo che l'articolo 59, secondo comma, della Costituzione dovesse essere interpretato nel senso di consentire a ciascun Presidente della Repubblica di nominare fino a cinque senatori a vita. Il Presidente Pertini prima di procedere alla nomina a senatori a vita di Carlo Bo e Norberto Bobbio (nomine che avrebbero portato a sette il numero di senatori a vita di nomina presidenziale in carica contemporaneamente), rese nota questa sua interpretazione del dettato costituzionale in una lettera al Presidente del Senato Cossiga del 14 luglio 1984, chiedendo la sua opinione in merito anche a seguito, ove lo avesse ritenuto opportuno, di interlocuzione con l'organo del Senato competente a valutare i titoli di ammissione dei senatori, cioè la Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato. Il Presidente Cossiga rispose in senso affermativo, anche sulla base dell'esito positivo del parere richiesto alla Giunta.

Il Presidente Cossiga seguì l'interpretazione del suo predecessore, nominando senatori a vita Giovanni Spadolini, Giovanni Agnelli, Giulio Andreotti, Francesco De Martino ed Emilio Paolo Taviani.

I successivi Presidenti della Repubblica ritornarono, invece, alla interpretazione originaria e consolidata. Nello specifico:

- il Presidente Oscar Luigi Scalfaro non nominò alcun senatore a vita;
- il Presidente Carlo Azeglio Ciampi effettuò cinque nomine: Rita Levi-Montalcini, Emilio Colombo, Mario Luzi, Giorgio Napolitano e Sergio Pininfarina;
- il Presidente Giorgio Napolitano, durante il suo primo mandato, nominò senatore a vita Mario Monti;
- nel corso del suo secondo mandato, il Presidente Napolitano nominò senatori a vita Claudio Abbado, Elena Cattaneo, Renzo Piano e Carlo Rubbia;
- il Presidente Sergio Mattarella ha nominato esclusivamente Liliana Segre e ciò è avvenuto durante il primo mandato del Presidente.

La legge costituzionale n. 1 del 2020, come anticipato all'inizio del presente commento, ha costituzionalizzato l'interpretazione originaria e prevalente, aggiungendo un ulteriore periodo al secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, ai sensi del quale "il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque". *Ratio* dell'intervento è stata anche quella di tenere conto della riduzione del numero dei senatori, da trecentoquindici a duecento, operata dalla medesima riforma. Infatti, in assenza della modifica, il Capo dello Stato avrebbe potuto, in ipotesi, adottare l'interpretazione fatta

---

della III disposizione transitoria citata, si possono ricordare Benedetto Croce, Emilio Lussu, Vittorio Emanuele Orlando, Sandro Pertini, Carlo Sforza e Umberto Terracini.

propria dai Presidenti Pertini e Cossiga con possibilità di influire in maniera significativa sugli equilibri politici interni del Senato ridimensionato nel numero dei suoi componenti.

Attualmente i senatori a vita in carica di nomina presidenziale sono cinque: Mario Monti, nominato il 9 novembre 2011; Elena Cattaneo, Renzo Piano e Carlo Rubbia, nominati il 30 agosto 2013; Liliana Segre, nominata il 19 gennaio 2018.

#### *Atto formalmente e sostanzialmente presidenziale*

L'articolo 89 della Costituzione nella versione attualmente in vigore (ma il cui testo, ove venisse approvata la presente riforma costituzionale, verrebbe modificato, cfr. infra scheda sull'articolo 4) così dispone al primo comma: "nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità". Il secondo comma aggiunge che "gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri".

La dottrina si è a lungo interrogata sulla funzione della controfirma, nonché sulla classificazione degli atti del Presidente della Repubblica. Basti qui ricordare che la classificazione generalmente accolta suddivide gli atti del Capo dello Stato in tre tipologie: atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi; atti formalmente e sostanzialmente presidenziali; atti complessi. È prevalente la tesi che individua la nomina dei senatori a vita come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale.

Si riscontra, quindi, un'evoluzione rispetto a quanto accadeva in epoca statutaria, allorché la nomina dei senatori, sebbene costituente una prerogativa regia, era spesso volta a favorire gli intendimenti del Governo.

#### *I senatori a vita nell'architettura costituzionale e istituzionale*

Si discute se i senatori a vita abbiano una posizione loro propria all'interno dell'architettura costituzionale e parlamentare; se cioè essi abbiano una posizione differenziata rispetto agli altri membri del Senato, ovvero se siano a questi assimilabili. Manca effettivamente nell'ordinamento una norma che possa risolvere in senso assoluto tale problema. Tuttavia, possono essere riportati alcuni dati.

Da un punto di vista giurisprudenziale, la Corte costituzionale (sentenza n. 176 del 2005) ha avuto modo di soffermarsi sulla equiparazione dei senatori di nomina presidenziale a quelli elettivi almeno per quanto attiene all'immunità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione (insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari). La Corte si è espressa nel senso che la tesi "secondo la quale l'immunità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione avrebbe, in riferimento ai senatori a vita, un'ampiezza maggiore di quella attribuita ai parlamentari eletti non trova riscontro in alcuna norma costituzionale, né essa può essere desunta dalla asserita maggior importanza del titolo d'investitura dei senatori a vita rispetto a quello dei senatori eletti, sicché è alla stregua dei criteri appena menzionati che deve essere accertata e valutata l'esistenza degli elementi di fatto alla quale è subordinato il riconoscimento dell'immunità"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Si era nell'ambito di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Perugia, sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 31 gennaio 2001 relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Giulio Andreotti nei confronti

Dal punto di vista normativo, è noto che nel 2017 è intervenuta un'importante riforma del regolamento parlamentare del Senato. Per effetto di essa, e per ciò che interessa in questa sede, è stata introdotta all'articolo 14 del regolamento, comma 1, una deroga al principio dell'appartenenza necessaria a un gruppo parlamentare<sup>7</sup> proprio in favore dei senatori a vita. Il secondo periodo del comma 1 del citato articolo così dispone: "I Senatori di diritto e a vita e i Senatori a vita, nella autonomia della loro legittimazione, possono non entrare a far parte di alcun Gruppo".

#### PRECEDENTI PROGETTI DI RIFORMA

Nel rinviare al relativo allegato, si segnala che alcuni dei precedenti progetti di riforma costituzionale contemplavano la modifica dell'istituto dei senatori a vita. In particolare:

- nel testo elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali costituita nella IX legislatura e presieduta dall'on. Bozzi (la quale Commissione presentò la [relazione](#) conclusiva nel gennaio del 1985) si prevedeva che fossero senatori di diritto e a vita, salvo rinuncia, gli ex Presidenti della Repubblica, gli ex Presidenti delle Camere per una legislatura e gli ex Presidenti della Corte costituzionale per almeno tre anni. Era poi previsto che il Presidente della Repubblica potesse nominare senatori a vita cittadini che avessero illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario e che il loro numero complessivo non potesse essere superiore ad otto;
- la [relazione](#) del Comitato Speroni (dicembre 1994) prevedeva l'abrogazione della disposizione costituzionale che consente la nomina di senatori a vita da parte del Capo dello Stato (articolo 3);
- il progetto di legge [A.C. 3931-A](#), presentato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella XIII Legislatura (cd. "bicamerale D'Alema") prevedeva l'abrogazione dell'istituto dei senatori a vita di nomina presidenziale (non anche, invece, l'abrogazione della nomina degli ex Presidenti della Repubblica a senatori di diritto e a vita);
- la [riforma costituzionale del 2006](#), prevedeva l'abrogazione dell'istituto dei senatori a vita ma, al contempo, stabiliva che il Presidente della Repubblica potesse nominare deputati a vita cittadini che avessero illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo

---

del dottor Mario Almerighi. I criteri nominati nel testo fanno riferimento al c.d. "nesso funzionale". In particolare, la Corte costituzionale nella medesima pronuncia ha così statuito: "questa Corte, nel delimitare i confini dell'immunità spettante ai parlamentari in virtù dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ha da tempo adottato il criterio del c.d. nesso funzionale che deve legare le opinioni espresse dai componenti delle Camere all'attività parlamentare, affermando l'insufficienza di un contesto politico cui esse possano riferirsi, contesto che, su un diverso piano, può rilevare in sede di merito. D'altro canto, è stato ritenuto che la qualifica di attività parlamentare non sia subordinata al suo estrinsecarsi necessariamente in atti tipici della funzione o alla sua localizzazione e che sono quindi coperte dall'immunità anche le divulgazioni all'esterno del Parlamento di opinioni espresse nello svolgimento di attività qualificabili come parlamentari". Conseguentemente, la Corte costituzionale ha dichiarato che non spettasse al Senato affermare che le opinioni espresse dal senatore Giulio Andreotti per le quali pendeva procedimento penale a suo carico, per il reato di diffamazione aggravata, davanti al Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Perugia, costituissero opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. La Corte ha quindi annullato la delibera di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 31 gennaio 2001.

<sup>7</sup> Altre deroghe, non attinenti alla materia in esame, sono state introdotte con la riforma del 2022.

sociale, scientifico, artistico e letterario. Si prevedeva, inoltre, che il numero totale dei deputati di nomina presidenziale non potesse in alcun caso essere superiore a tre (articolo 5). Era poi previsto che gli ex Presidenti della Repubblica fossero deputati di diritto e a vita, salvo rinuncia;

- il [testo della riforma costituzionale del 2016](#) prevedeva che il Presidente della Repubblica, per effetto della riforma, potesse nominare cinque senatori (articolo 2). Era inoltre disposto che tali senatori – scelti tra i cittadini che avessero illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario – durassero in carica sette anni e non potessero essere nuovamente nominati (articolo 3).

Per elementi di diritto comparato, si rinvia infine all'allegato relativo alla Camera dei Lord britannica.

**Articolo 2**  
**(Modifica dell'articolo 83 della Costituzione)**

| <b>Costituzione</b>   |   |
|---|---|
| <i>Testo vigente</i>  | <i>Testo modificato</i>   |
| <i>Articolo 83</i>  | <i>Articolo 83</i>  |
| Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.  | <i>Identico</i>   |
| All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato. | <i>Identico</i>   |
| L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.      | L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. <b>Dopo il sesto scrutinio</b> è sufficiente la maggioranza assoluta. |

L'**articolo 2**, inserito nel corso dell'esame del provvedimento in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, modifica il terzo comma dell'articolo 83 della Costituzione, prevedendo che l'elezione del Presidente della Repubblica possa avvenire a maggioranza assoluta solo dal **settimo scrutinio** e non dal quarto come attualmente previsto.

Nel corso dei lavori della prima Commissione del Senato, l'emendamento che ha introdotto la disposizione in commento (Enrico Borghi, Musolino 02.1) è stato approvato all'esito di un dibattito tra coloro che sostenevano l'opportunità di un innalzamento del *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica, alla luce della costituzionalizzazione del premio di maggioranza disposta dall'articolo 5 del provvedimento, e quanti invece ritenevano che tale innalzamento avrebbe favorito, nell'elezione del Presidente della Repubblica, comportamenti ostruzionistici da parte di una minoranza.

Come è noto, il primo comma dell'**articolo 83 della Costituzione** prevede che il Presidente della Repubblica sia eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

Al secondo comma si prevede che all'elezione prendano parte tre delegati per ogni Regione, eletti da ciascun Consiglio regionale, in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta esprime un solo delegato.

Al terzo comma è previsto che il Presidente della Repubblica venga eletto a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dell'assemblea. Al terzo comma si prevede altresì, ed è ciò che più interessa in questa sede, che dal quarto scrutinio sia sufficiente la maggioranza assoluta.

Si deve ricordare che il collegio elettorale su cui interviene la riforma, posticipando l'elezione a maggioranza assoluta del Capo dello Stato dalla quarta alla settima votazione, è stato di recente oggetto di modifica per effetto della [legge costituzionale n. 1 del 2020](#) in materia di riduzione del numero dei parlamentari. In particolare, la riduzione della componente parlamentare in seno al collegio determina un'incidenza maggiore dei delegati regionali (58). Più precisamente, il Parlamento in seduta comune è ora composto da seicento parlamentari elettivi (quattrocento deputati più duecento senatori), cui si aggiungono i senatori di diritto e a vita (ex Presidenti della Repubblica), nonché i senatori a vita di nomina presidenziale. Tale organo, ai fini dell'elezione del Capo dello Stato, è integrato da cinquantotto delegati regionali.

#### **I LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SULL'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Le modalità di elezione del presidente della Repubblica furono oggetto di dibattito in seno alla Commissione per la Costituzione (cosiddetta Commissione dei 75). In particolare, nella [seduta del 3 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione](#), l'onorevole Mortati (democratico cristiano) propose che il Capo dello Stato venisse eletto da gruppi sociali (in quanto particolarmente interessati al mantenimento di quell'equilibrio di cui il Presidente della Repubblica sarebbe stato il tutore, in virtù della sua funzione moderatrice e neutra, e perciò posto al disopra dei partiti). L'onorevole Mortati, nel prosieguo dell'intervento, precisò in questi termini: "queste forze sociali in uno Stato che debba essere organico, che debba, cioè, riconoscere giuridicamente i gruppi sociali e farli intervenire nel funzionamento degli organi dello Stato, sono i partiti, i gruppi territoriali e i gruppi economici, di professione, di categoria. In una struttura statale così organizzata, si potrebbero fare intervenire gli organi più rappresentativi dei gruppi sociali in un collegio speciale nel quale dovrebbero essere rappresentati anche gli enti territoriali e soprattutto le regioni, e questo collegio dovrebbe eleggere il Capo dello Stato".

Rimase pressoché isolata, invece, la proposta della forma di governo presidenziale presentata dall'onorevole Calamandrei (autonomista), il quale riteneva (come emerge dal resoconto sommario della [seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 5 settembre 1946](#)) che le dittature "sorgono non dai governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici".

Il testo definitivo del progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione per la Costituzione così disponeva: "il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale, con la partecipazione dei Presidenti dei Consigli regionali e di un consigliere designato da ciascuno dei Consigli stessi a maggioranza assoluta.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi, e dopo il terzo scrutinio a maggioranza assoluta dei membri che compongono l'Assemblea a questo fine" (articolo 79).

È opportuno precisare che l'Assemblea nazionale era un organo previsto nel progetto di Costituzione e composto dalle due Camere, le quali si riunivano in Assemblea nei casi previsti dalla Costituzione ex articolo 52, secondo comma. Nel progetto era inoltre specificato che la presidenza dell'Assemblea Nazionale fosse assunta "per la durata di un anno, alternativamente, dal Presidente della Camera dei Deputati e dal Presidente della Camera dei Senatori" (articolo 60, secondo comma). Si prevedeva, inoltre, che il Presidente dell'Assemblea nazionale convocasse l'Assemblea per l'elezione del Capo dello Stato (articolo 81, secondo comma, e articolo 82, secondo comma) ed esercitasse le funzioni di quest'ultimo in caso di suo impedimento (articolo 82, primo comma). Era poi stabilito che l'Assemblea nazionale, così come previsto per le Camere, adottasse il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi membri (articolo 61, primo comma), potesse deliberare di riunirsi in Comitato segreto (articolo 61, secondo comma), non potesse validamente deliberare se non fosse presente la maggioranza dei suoi membri e che le sue deliberazioni fossero adottate a maggioranza dei presenti (articolo 61, terzo comma). Nel progetto di Costituzione si prevedeva, inoltre, che tale organo fosse titolare di maggiori funzioni rispetto a quelle poi effettivamente attribuite dalla Costituzione al Parlamento in seduta comune. Nello specifico, era previsto che l'Assemblea nazionale: deliberasse la mobilitazione generale e l'entrata in guerra (articolo 75, primo comma), nonché l'amnistia e l'indulto (articolo 75, secondo comma); eleggesse, integrata come previsto all'articolo 79 già citato, il Presidente della Repubblica; ponesse in stato di accusa il Capo dello Stato in caso di alto tradimento o violazione della Costituzione (articolo 85, terzo comma); accordasse la fiducia al Governo, presentatosi, a tal fine, dinnanzi ad essa entro otto giorni dalla sua formazione (articolo 87, secondo comma); fosse convocata dal Governo per pronunciarsi su una mozione motivata, allorquando esso, dopo il voto di sfiducia di una delle Camere, non avesse inteso dimettersi (articolo 88, terzo comma); nominasse uno dei vicepresidenti del Consiglio superiore della magistratura e designasse metà dei membri di quest'organo (articolo 97, secondo comma); fosse competente a decidere l'impugnazione da parte del Governo, nel merito per contrasto di interessi, dei disegni di legge approvati dal Consiglio regionale, rinviati dal Governo allo stesso Consiglio e nuovamente approvati a maggioranza assoluta da quest'ultimo (articolo 118, secondo comma); nominasse tutti i giudici della Corte costituzionale, sebbene su designazione – con riferimento alle categorie dei magistrati, avvocati e docenti di diritto (complessivamente i tre quarti della Corte) – in numero triplo di nomi da parte rispettivamente delle magistrature ordinaria e amministrative, del Consiglio superiore forense, dei professori ordinari di discipline giuridiche nelle Università (articolo 127, secondo comma).

Nella [seduta pomeridiana del 19 settembre 1947](#) dell'Assemblea Costituente, il relatore, onorevole Tosato (democratico cristiano), dopo aver illustrato gli inconvenienti derivanti dall'elezione diretta del Capo dello Stato come anche quelli derivanti dall'elezione da parte delle sole Camere, propose che, **qualora non fosse stata raggiunta la maggioranza dei due terzi nei primi tre scrutini, si procedesse, solo in quella circostanza, con l'elezione diretta da parte del corpo elettorale**. In particolare, l'onorevole Tosato precisò in questi termini: "abbiamo così formato un collegio speciale, costituendo un corpo elettorale allargato, rispetto alle due Camere. La prima nostra idea sarebbe stata anzi di allargare ulteriormente questo collegio, includendovi delle categorie qualificate; ma la Commissione non ha creduto di accettare questo criterio di ulteriore allargamento. D'altra parte, sempre per rafforzare i poteri e il prestigio del Presidente, noi abbiamo stabilito che la sua durata in carica sia di sette anni, sia cioè superiore a quella

delle Assemblee. Ma, soprattutto, noi abbiamo preso una altra disposizione: e cioè che il Presidente è eletto bensì dall'Assemblea Nazionale, ma si esige, in seno ad essa, la maggioranza dei due terzi. Ci è sembrato che questo requisito della maggioranza di due terzi possa dare veramente la garanzia che venga eletto un Presidente il quale risponda ai requisiti essenziali, il quale abbia cioè la capacità di esercitare quella funzione neutra, imparziale, che occorre abbia il Presidente della Repubblica. Siamo riusciti in questo intento? Evidentemente no. No, perché non basta stabilire che il Presidente sia eletto a maggioranza qualificata di due terzi. Infatti, se al primo scrutinio non si ottengono i due terzi, si procede a un secondo scrutinio; se poi anche a questo scrutinio non si ottenesse la maggioranza di due terzi, si procederà a un terzo scrutinio; e, se anche a questo terzo scrutinio la maggioranza di due terzi non si dovesse ottenere, è prescritto allora che ci si dovrà rimettere al volere della maggioranza assoluta. Ora, a mio avviso questo rappresenta effettivamente un grave inconveniente, rappresenta una grave lacuna del progetto. Noi ci siamo preoccupati di non avere un Presidente che rappresenti esclusivamente la maggioranza, perché, in questo caso, noi avremmo evidentemente un Presidente il quale non potrebbe svolgere la sua funzione in quanto sarebbe completamente collegato alla maggioranza che lo ha eletto e da essa dipendente. Ebbene, onorevoli colleghi, che cosa si può escogitare per risolvere questo problema? Mi permetto di presentarvi non dico un suggerimento, ma un'idea che mi è venuta: io penso che, nell'ipotesi in cui il candidato alla Presidenza della Repubblica, dopo il terzo scrutinio non abbia raccolto i 2/3 previsti dal primo comma dell'articolo 79 del progetto, in questo caso — e in questo caso soltanto — si debba ricorrere all'elezione diretta. Perché in questa ipotesi? Perché io ritengo che in questo caso, la ipotesi e la possibilità di un'elezione diretta del Presidente da parte del popolo, nel caso che non si ottengano i due terzi, indurrà anzitutto le Camere ad ottenere più facilmente la maggioranza richiesta dei due terzi. Ritengo poi che si introduca in tal modo un elemento di «*souplesse*» nella Costituzione, che è sempre bene abbia una certa fluidità, una certa possibilità di adattamento a situazioni nuove che possono formarsi. D'altra parte, qui si tratta di fare una scelta: è necessario un Capo dello Stato che svolga determinate funzioni e non sia un Capo dello Stato puramente simbolico, un Capo dello Stato, e non un capo del Parlamento. Orbene, si domanda: nel caso che il Presidente non raccolga il largo suffragio dei due terzi dell'Assemblea Nazionale, e quindi, almeno in parte, non ottenga anche il voto della minoranza, in tal caso è preferibile un Presidente di maggioranza dell'Assemblea nazionale o un Presidente di maggioranza del popolo?"

Nella [seduta pomeridiana del 21 ottobre 1947](#), l'onorevole Nobili (Partito socialista italiano) presentò un emendamento volto a eliminare la partecipazione regionale all'elezione del Capo dello Stato e a fare in modo che essa avvenisse sin dal primo scrutinio a maggioranza assoluta. Con riferimento a quest'ultimo aspetto egli così dichiarò "orbene, onorevoli colleghi, noi pensiamo che esporre un candidato alla prima Magistratura del Paese a tentativi ripetuti di elezioni prima che se ne affermi il risultato positivo, prima che si formi la maggioranza prescritta, sarebbe un indebolire in partenza la sua autorità ed il suo prestigio. Accontentiamoci invece che la elezione avvenga subito a maggioranza assoluta; e quando tale maggioranza, in una Assemblea composta di tanti e così diversi partiti, si sarà raggiunta, si dovrà tranquillamente riconoscere che il Presidente della Repubblica ha riscosso la fiducia dei rappresentanti veri e genuini della grande maggioranza del popolo italiano; e, non in virtù di un'antiquata formula sacramentale, ma in forza di una realtà attuale e sempre più profondamente operante,

avrà diritto di essere da questo momento considerato il Capo, atteso e veramente voluto, di tutti e singoli i cittadini italiani!”

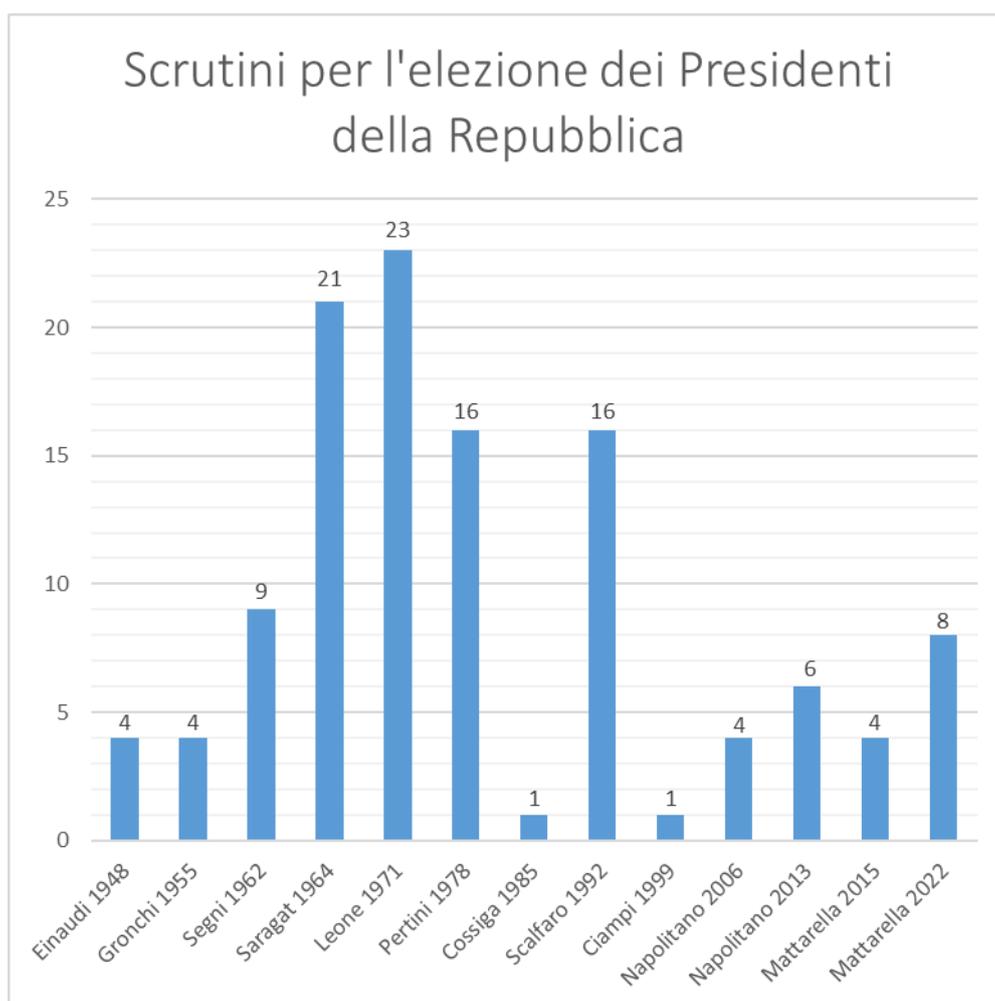
Nel corso della stessa seduta, l'onorevole Angelo Carboni (Partito socialista lavoratori italiani), illustrando il proprio emendamento («Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi, e dopo il terzo scrutinio a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea»), dichiarò, nel suo più ampio intervento, quanto segue: “aderiamo al concetto espresso dall'articolo 79 del progetto di Costituzione e cioè che sia opportuno richiedere in un primo momento la maggioranza di due terzi, mentre soltanto dopo i primi due scrutini sarebbe giocoforza accontentarsi della maggioranza assoluta. L'onorevole Nobili eccepisce che in questa maniera si finisce con il diminuire la figura del Presidente eletto da uno scrutinio che sia il terzo o successivo al terzo. Orbene, questa obiezione non mi pare fondata, perché sarà molto probabile che i componenti delle due Camere riunite — o come altro vorremo chiamarle — nel loro senso di responsabilità e di patriottismo faranno confluire le loro simpatie verso un determinato candidato, il quale non sarà più il candidato di una parte, ma sarà il candidato della grande maggioranza del Paese. Noi abbiamo avuto l'esempio di ciò nell'elezione del Capo provvisorio dello Stato, il quale, entrambe le volte, è stato eletto a maggioranza qualificata; maggioranza qualificata che serve appunto a conferire alla figura del Presidente della Repubblica quel rilievo, quel prestigio e quell'altezza che veramente ne fanno grande la funzione e atta a contribuire efficacemente alla vita del Paese. Noi siamo quindi d'accordo con coloro che propongono di deferire la nomina del Presidente della Repubblica alle Camere, riunite insieme; concordiamo sul punto che questa nomina si faccia a scrutinio segreto e su quello, che, in un primo momento, essa si faccia a maggioranza qualificata di due terzi”.

Nella [seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947](#) venne posto in votazione quello che nel testo definitivo della Costituzione sarebbe divenuto il secondo comma dell'articolo 83. In particolare, dopo l'approvazione della prima parte del comma (“l'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi”), venne posto in votazione l'emendamento dell'onorevole Tosato (democratico cristiano) che così disponeva: “se al terzo scrutinio non si raggiunge la maggioranza, il Presidente sarà eletto a suffragio universale diretto. Le Camere riunite designano un candidato di maggioranza e un candidato di opposizione”.

L'onorevole Moro (democratico cristiano) precisò che l'emendamento era stato presentato a titolo personale e che il suo gruppo avrebbe votato contro. L'emendamento non venne approvato e, subito dopo, venne invece approvata la seconda parte del testo in esame avente ad oggetto la possibilità di eleggere il Presidente della Repubblica a maggioranza assoluta dal quarto scrutinio.

Per approfondimenti si rinvia all'allegato relativo a *I lavori dell'Assemblea Costituente*.

Nel grafico sottostante si riportano i numeri degli scrutini risultati necessari per l'elezione dei Presidenti della Repubblica nel corso della storia repubblicana.



**PRECEDENTI PROGETTI DI RIFORMA**

Nel rinviare per approfondimenti all'allegato relativo ai precedenti progetti di riforma della forma di governo, si segnala che, nei precedenti progetti di riforma costituzionale che non contemplavano l'elezione diretta del Presidente della Repubblica:

- nel progetto della [relazione](#) del "Comitato Speroni" (dicembre 1994) fondato sull'elezione diretta del Primo ministro<sup>8</sup>, il Presidente della Repubblica veniva eletto da parte dell'Assemblea generale della Repubblica, composta dai membri della Camera dei deputati e da un numero eguale di membri, per una metà eletti dai Parlamenti regionali con criterio proporzionale e per l'altra metà da delegati dei consigli comunali e provinciali. Si prevedeva che l'elezione avesse luogo su quattro candidature definite dal Senato della Repubblica e che, per eleggere il Capo dello Stato nei primi tre scrutini, fosse necessaria la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea. Era inoltre previsto che, dopo la terza votazione, l'elezione avvenisse a maggioranza assoluta tra i due candidati più votati nello scrutinio precedente;
- la [riforma costituzionale del 2006](#), non entrata in vigore perché non confermata dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, prevedeva l'elezione del Presidente della Repubblica da parte di un nuovo organo, l'Assemblea della Repubblica, composto dai membri delle due Camere e da un'ampia rappresentanza regionale costituita dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dai delegati eletti dal Consiglio o dall'Assemblea regionale. Era previsto che ciascun Consiglio o Assemblea regionale eleggesse due delegati (un solo delegato per la Valle d'Aosta e un delegato per ciascun Consiglio provinciale del Trentino-Alto Adige). Si prevedeva inoltre che ciascun Consiglio o Assemblea regionale eleggesse, altresì, un numero ulteriore di delegati in ragione di un delegato per ogni milione di abitanti nella Regione. Era previsto, infine, che l'elezione del Capo dello Stato avvenisse con la maggioranza dei due terzi dei componenti per i primi tre scrutini, con la maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quarto scrutinio, con la maggioranza assoluta dei componenti dal sesto scrutinio;
- il [testo della riforma costituzionale del 2016](#), non entrata in vigore perché non confermata dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, prevedeva che il Presidente della Repubblica venisse eletto da parte del Parlamento in seduta comune non più integrato coi delegati regionali, alla luce della nuova composizione del Senato (composto da rappresentanti dei consigli regionali). Era, inoltre, previsto che l'elezione avvenisse con la maggioranza dei due terzi dei componenti per i primi tre scrutini, con la maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quarto scrutinio, con la maggioranza dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio.

---

<sup>8</sup> La relazione finale del "Comitato Speroni" conteneva due diversi progetti di riforma della forma di governo, uno fondato sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica, sul modello francese, uno fondato sull'elezione diretta del Primo ministro.

**Articolo 3**  
**(Modifiche all'articolo 88 della Costituzione)**

| <b>Costituzione</b>   |  |
|---|--|
| <i>Testo vigente</i>  | <i>Testo modificato</i>  |
| <i>Articolo 88</i>  | <i>Articolo 88</i>   |
| Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere <b>o anche una sola di esse.</b>  | Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere.   |
| Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. | Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, <b>salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto.</b> |

Il vigente primo comma dell'articolo 88 della Costituzione prevede che il Presidente della Repubblica possa, dopo aver sentito i rispettivi Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse. Il primo comma dell'**articolo 3** della proposta di riforma in commento elimina la possibilità che lo scioglimento possa essere limitato a un solo ramo del Parlamento.

Il vigente secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione dispone che il Presidente della Repubblica non possa esercitare la facoltà di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato (cosiddetto "**semestre bianco**"), salvo che gli stessi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. Il secondo comma dell'articolo 3 del disegno di legge costituzionale, introdotto nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, modifica la norma costituzionale in relazione ai casi in cui il Capo dello Stato può esercitare la facoltà di scioglimento negli ultimi sei mesi del suo mandato; in particolare, si prevede che tale facoltà sia esercitabile nel caso in cui lo scioglimento costituisca "**atto dovuto**".

Come poc'anzi esposto, l'articolo 3 della proposta di riforma interviene su entrambi i commi dell'articolo 88 della Costituzione. Per esigenze espositive appare opportuno separare la relativa trattazione.

### ***Sullo scioglimento di un solo ramo del Parlamento***

Il primo comma dell'**articolo 60 della Costituzione** dispone che “la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.” Occorre precisare, tuttavia, che la durata delle legislature delle due Camere non era omogenea nel testo originario della Costituzione. In principio, infatti, l'articolo 60 stabiliva: “la Camera dei deputati è eletta per cinque anni, il Senato della Repubblica per sei”.

La discrasia tra la durata delle legislature dei due rami del Parlamento comportò, nei primi anni di vita della Repubblica, gli scioglimenti anticipati del Senato del 1953, 1958 e 1963 (anni di naturale scadenza della legislatura della Camera dei deputati). Si trattava di scioglimenti disposti al fine di rinnovare contestualmente entrambe le Camere e favorire, in tal modo, la creazione di una maggioranza omogenea nei due rami del Parlamento.

La differenza di durata delle legislature delle Camere venne meno, in seguito, per effetto dell'articolo 3 della [legge costituzionale n. 2 del 1963](#), il quale modificò l'articolo 60 della Costituzione, disponendo la contestualità del rinnovo dei due rami del Parlamento ogni cinque anni.

La possibilità di scioglimento anche di una Camera soltanto da parte del Presidente della Repubblica, ai sensi del vigente primo comma dell'articolo 88 della Costituzione, si spiega, quindi, per via dell'originaria differenza di durata delle legislature dei due rami del Parlamento. Prima della riforma del 1963 sarebbe stato possibile assistere a una differente composizione delle Camere derivante dal loro rinnovo non contestuale. La possibilità di uno scioglimento limitato a un solo ramo del Parlamento avrebbe quindi potuto rappresentare una soluzione a una crisi politica siffatta. Tale eventualità, tuttavia, non si verificò mai per effetto, dapprima, della contestuale elezione delle Camere nel 1948 per la I legislatura e, in seguito, per via dei già citati scioglimenti anticipati del Senato nel 1953, 1958 e 1963 fino alla modifica costituzionale intervenuta nel 1963 stesso.

Accanto alla riforma del 1963 sull'equiparazione della naturale durata delle legislature dei due rami del Parlamento, si deve poi in questa sede ricordare la più recente modifica intervenuta per effetto dell'articolo 1 della [legge costituzionale n. 1 del 2021](#), ai sensi del quale è stata equiparata l'età dell'elettorato attivo al raggiungimento della maggiore età per entrambe le Camere (in precedenza, ai sensi dell'originario articolo 58 della Costituzione, il Senato era eletto dagli elettori che avessero raggiunto il venticinquesimo anno di età).

### ***Sul cosiddetto “semestre bianco”***

Come anticipato, il vigente secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione prevede che il Presidente della Repubblica non possa esercitare la facoltà di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che gli stessi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Dai lavori dell'Assemblea costituente (vedi box) sembra emergere come *ratio* di tale disposizione quella di evitare che il Presidente della Repubblica possa utilizzare il potere di scioglimento al fine di facilitare l'insediamento di un

Parlamento a lui, in ipotesi, più favorevole in vista della successiva e imminente elezione del nuovo Capo dello Stato con possibilità, quindi, di un'eventuale sua rielezione.

Nella versione originaria del testo costituzionale, il divieto di scioglimento delle Camere non prevedeva alcuna eccezione. È noto che, per effetto dell'articolo 1 della [legge costituzionale n. 1 del 1991](#), venne modificato il secondo comma dell'articolo 88, consentendo lo scioglimento delle Camere durante il semestre bianco, in caso di contestualità di quest'ultimo, in tutto o in parte, con gli ultimi sei mesi della legislatura. All'origine della riforma vi era la circostanza che la conclusione della X legislatura (1987-1992) veniva a coincidere con gli ultimi sei mesi del mandato del Presidente della Repubblica Cossiga. Successivamente all'approvazione della legge, il Presidente Cossiga sciolse le Camere il 2 febbraio 1992 in anticipo rispetto alla naturale scadenza del quinquennio (2 luglio 1992).

Come anticipato, il secondo comma dell'articolo 3 della proposta in commento modifica le possibilità di scioglimento delle Camere in capo al Presidente della Repubblica durante il semestre bianco, consentendo tale scioglimento solo allorquando esso sia un "atto dovuto".

Occorre precisare che il comma attualmente in esame non era previsto nel disegno di legge costituzionale originario. Esso è stato inserito nel testo nel corso dell'esame in sede referente da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato<sup>9</sup>.

In proposito, nel corso dei lavori della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato, la rappresentante del Governo ha precisato che l'emendamento 2.2000 nasceva dalla necessità di un coordinamento con l'articolo 94 della Costituzione, come modificato dalla proposta governativa 4.2000 (possibilità che lo scioglimento delle Camere, in determinate circostanze, costituisca un atto dovuto).

Venendo ora all'analisi della norma, appare rilevante comprendere cosa si intenda come "**atto dovuto**". A tal fine, da una lettura sistematica del provvedimento, viene in rilievo l'articolo 7, ai sensi del quale sono indicati i casi in cui lo scioglimento delle Camere viene disposto dal Presidente della Repubblica, senza che in capo a quest'ultimo sussista alcun margine di discrezionalità. In particolare:

- scioglimento disposto nel caso in cui, dopo che non sia stata approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto e dopo che il Presidente della Repubblica abbia già rinnovato l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo, tale Governo non

---

<sup>9</sup> [A. S. 935 seduta della 1<sup>a</sup> Commissione permanente del 14 marzo 2024, n. 189](#)

- ottenga la fiducia neanche in quest'ultimo caso (articolo 7, comma 1, lettera a));
- scioglimento disposto in caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata (articolo 7, comma 1, lettera b));
  - scioglimento disposto nel caso in cui esso venga proposto dal Presidente del Consiglio eletto dimissionario, previa informativa parlamentare, entro sette giorni dalle dimissioni (articolo 7, comma 1, lettera b));
  - scioglimento disposto nel caso in cui il Presidente del Consiglio eletto rassegni le dimissioni una seconda volta nel corso della stessa legislatura (articolo 7, comma 1, lettera b));
  - scioglimento disposto nel caso in cui il Presidente del Consiglio subentrante rassegni le dimissioni (articolo 7, comma 1, lettera b)).

In tutti i casi poc'anzi citati, dunque, il Presidente della Repubblica, secondo quanto disposto dalla riforma in commento, potrà sciogliere le Camere anche durante gli ultimi sei mesi del suo mandato, potendosi considerare tale adempimento come "atto dovuto", non sussistendo in capo allo stesso Presidente della Repubblica alcun margine di discrezionalità.

La soppressione della previsione che il divieto di scioglimento nell'ultimo semestre del mandato presidenziale non si applica negli ultimi sei mesi della legislatura potrebbe portare a considerare quindi non più possibili, nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, i casi di scioglimento solo formalmente anticipati, in quanto legati ad esigenze di opportunità connesse all'individuazione della data delle elezioni<sup>10</sup>.

Si ricorda che tali scioglimenti solo formalmente anticipati hanno coinciso con l'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica nel già ricordato precedente del 1992 e nel 2006 (il mandato del Presidente Ciampi scadeva il 18 maggio 2006 e lo scioglimento fu effettuato in data 11 febbraio 2006, in anticipo rispetto al 30 maggio 2006, data della naturale scadenza della XIV legislatura).

---

<sup>10</sup> L'ordinamento italiano prevede almeno un caso di esplicitazione del concetto di scioglimento effettivamente e non solo formalmente "anticipato", sebbene al solo fine di disciplinare l'istituto dell'ineleggibilità parlamentare. In particolare, si ricorda che, ai sensi del terzo comma dell'articolo 7 del [decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361](#), le cause di ineleggibilità, di cui al primo e al secondo comma dello stesso articolo, non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate almeno centottanta giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata della Camera dei deputati. Ai sensi del successivo comma sesto, è specificato che tale quinquennio decorre dalla data della prima riunione dell'Assemblea della Camera. Si precisa poi, al comma settimo, che in caso di scioglimento della Camera dei deputati, che ne anticipi la scadenza di **oltre centoventi giorni**, le cause di ineleggibilità anzidette non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di scioglimento nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana.

Anche nella XVI legislatura il Presidente della Repubblica Napolitano sciolse le Camere il 22 dicembre 2012 nell'ultimo semestre del suo mandato, in breve anticipo rispetto alla conclusione della legislatura (29 aprile 2013), ma in quel caso lo scioglimento fu dovuto a una crisi politica determinata dall'abbandono da parte del Popolo della Libertà della maggioranza che sosteneva il governo Monti.

Accedendo alla predetta interpretazione, per procedere, nell'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica, allo scioglimento solo "formalmente anticipato" per le motivazioni sopra ricostruite, dovrebbe essere, in base al nuovo testo dell'articolo 94 proposto dall'articolo 7 del provvedimento in esame, il Presidente del Consiglio ad assumere l'iniziativa di dimettersi, chiedendo ed ottenendo dal Presidente della Repubblica, dopo l'informativa parlamentare, lo scioglimento delle Camere.

#### **I LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SULLA POSSIBILITÀ DI SCIoglIMENTO DI UN SOLO RAMO DEL PARLAMENTO E SUL SEMESTRE BIANCO**

Nella [seduta pomeridiana del 13 gennaio 1947](#), la prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approvò il seguente articolo: «Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere, sentito il parere dei loro Presidenti».

Nel corso della [seduta pomeridiana del 22 ottobre del 1947](#) dell'Assemblea costituente, l'onorevole Colitto (Fronte liberale democratico dell'uomo qualunque) illustrò il suo emendamento volto a rendere più chiara la dizione dell'articolo sulla possibilità di scioglimento di anche una soltanto delle Camere. Nella medesima seduta venne, inoltre, presentato l'emendamento dell'onorevole Laconi (comunista), in base al quale, riferendosi al potere di scioglimento del Capo dello Stato, si stabiliva che quest'ultimo non avrebbe potuto usare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato.

Nella [seduta pomeridiana del 24 ottobre 1947](#) l'onorevole Tosato (democratico cristiano), fornendo il parere favorevole della Commissione all'emendamento Colitto, così dichiarò: "secondo l'onorevole Colitto bisognerebbe precisare che il Presidente può sciogliere entrambe le Camere o anche una di esse. Il testo della Commissione è generico, dice semplicemente: il Presidente può sciogliere le Camere. Ma io credo che il testo del progetto comprenda implicitamente questa proposta esplicita fatta dall'onorevole Colitto. Faccio una ipotesi. La Camera dei deputati dura cinque anni, il Senato sei anni. Nel giro di poche legislature l'elezione del Senato, salvo scioglimenti anticipati, potrà cadere dopo due o tre anni da quella della Camera dei deputati; e con l'elezione del Senato manifestarsi una situazione politica totalmente cambiata, cambiata tanto da infirmare il valore rappresentativo della Camera dei deputati, eletta precedentemente. Ritengo che in questo caso, il Presidente della Repubblica possa sciogliere soltanto la Camera dei deputati, e non il Senato appena uscito dal suffragio popolare. Comunque, la Commissione non è contraria a questa precisazione proposta dall'onorevole Colitto".

L'onorevole Tosato, con riferimento all'emendamento Laconi, così precisò nel corso dello stesso intervento: "la Commissione non è aliena dall'accettare l'emendamento dell'onorevole Laconi, sebbene ritenga sia superfluo. Infatti abbiamo già votato un articolo in forza del quale non si procede ad elezione del Presidente della Repubblica nel caso in cui questa elezione cada nell'ultimo semestre di vita delle Camere. È evidente che una

norma di correttezza costituzionale imporrà identica condotta da parte del Presidente della Repubblica per quanto riguarda lo scioglimento. Tuttavia, se l'onorevole Laconi insiste, la Commissione non ha difficoltà ad accettare la sua proposta.”

L'onorevole Laconi così precisò in sede di dichiarazione di voto: “il nostro Gruppo voterà favorevolmente all'emendamento che porta il mio nome, in quanto è stata approvata nell'articolo 81 [n.d.r. articolo 85 della Costituzione] la disposizione che in caso di scioglimento delle Camere i poteri del Presidente sono automaticamente prorogati. Se noi a questo punto non stabilissimo un certo limite nella facoltà del Presidente, riguardo allo scioglimento delle Camere, il Presidente della Repubblica avrebbe la possibilità di fare un piccolo colpo di stato legale, e cioè potrebbe sciogliere le Camere per avere prorogati i poteri e avvalersi di questo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni. Se domani il Presidente della Repubblica, allo scadere del suo mandato, si trovasse con due Camere le quali in modo evidente non gli fossero favorevoli, egli potrebbe benissimo sciogliere le Camere e prorogare i suoi poteri per avere nuove Camere che potrebbero essere a lui più favorevoli”.

Nel corso della medesima seduta vennero posti in votazione e quindi approvati i due emendamenti.

**Articolo 4**  
**(Modifica all'articolo 89 della Costituzione)**

| <b>Costituzione</b>  |   |
|--|---|
| <i>Testo vigente</i>   | <i>Testo modificato</i>   |
| <i>Articolo 89</i>   | <i>Articolo 89</i>  |
| Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità | <b>Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Non sono controfirmati la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, 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 alle Camere e il rinvio delle leggi.</b> |

L'**articolo 4** è stato introdotto nel corso dell'esame in sede referente della Commissione Affari Costituzionali del Senato<sup>11</sup>.

Esso va a sostituire interamente il **primo comma dell'articolo 89 della Costituzione**.

Quest'ultimo, nella formulazione vigente, dispone che "nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai Ministri proponenti che ne assumono la responsabilità".

La disposizione quindi, **interviene in materia di controfirma** degli atti del Capo dello Stato prevedendone l'esclusione in alcuni casi: nomina del Presidente del Consiglio (su cui si rinvia alle osservazioni *infra*), nomina dei giudici della Corte costituzionale, concessione della grazia e commutazione delle pene, decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, messaggi alle Camere e rinvio delle leggi.

Si ricorda preliminarmente che i commi da secondo a dodicesimo dell'articolo 87 enumerano quelle che sono le attribuzioni del Presidente della Repubblica, il quale, in particolare:

- Può inviare messaggi alle Camere;

<sup>11</sup> [A.S. 935, Seduta della 1^ Commissione permanente del 14 marzo 2024, n. 189.](#)

- Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione;
- Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo;
- Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti;
- Indice il *referendum* popolare nei casi previsti dalla Costituzione;
- Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato;
- Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere;
- Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere;
- Presiede il Consiglio superiore della magistratura;
- Può concedere grazia e commutare le pene;
- Conferisce le onorificenze della Repubblica.

Altre attribuzioni di cui è titolare il Capo dello Stato ai sensi del testo vigente della Costituzione sono:

- La nomina di 5 senatori a vita, ex [articolo 59](#);
- La convocazione delle Camere in via straordinaria, ex [articolo 62](#);
- La promulgazione delle leggi, ex [articolo 73](#);
- L'invio di un messaggio motivato alle Camere contenente la richiesta di una nuova deliberazione prima della promulgazione di una legge, ex [articolo 74](#);
- Lo scioglimento di una o entrambe le Camere, sentiti i loro Presidenti, ex [articolo 88](#);
- La nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, i ministri, ex [articolo 92](#);
- La presidenza del CSM, ex [articolo 104](#);
- La disposizione, con decreto motivato, dello scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, ex [articolo 126](#);
- L'elezione di un terzo dei giudici costituzionali, ex [articolo 135](#).

**L'interpretazione letterale dell'attuale articolo 89** lascia intendere che non possa esserci nessun atto del Presidente della Repubblica che non derivi da una **proposta ministeriale**<sup>12</sup> e che non comprenda, dunque, la partecipazione dell'esecutivo alla formazione della decisione. Non potrebbe, di conseguenza,

---

<sup>12</sup> Per quel che concerne l'esistenza della proposta, in sede di Costituente, l'articolo 85 – secondo la numerazione provvisoria – così come licenziato dalla II Sottocommissione della Commissione dei 75, disponeva che “nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal Primo Ministro e dai Ministri competenti che ne assumono la responsabilità”. L'Assemblea ha, invece, accolto la proposta dell'On. Perassi, accettata già in sede di Commissione, dalla quale ha avuto origine il definitivo articolo 89 e con il quale l'attributo “competente”, riferito al ministro controfirmate, è stato mutato in “proponente”.

esistere neppure alcuna attività del Presidente della Repubblica che non abbia come suo presupposto l'impulso governativo.

Tale interpretazione è, però, stata smentita da una prassi consolidata e diretta, sin dai primi anni dell'esperienza repubblicana<sup>13</sup>, alla diversificazione degli atti presidenziali. Infatti, sin dall'inizio, la tendenza all'autonomizzazione del ruolo del Capo dello Stato ha reso evidente il fatto che alcuni tra gli atti controfirmati fossero legittimamente di iniziativa presidenziale. Di conseguenza l'articolo 89, pur individuando **nella controfirma un vincolo di validità in ogni caso**, ne valorizza la funzione di collegamento tra proposta e atto risultante solo se quest'ultimo dipende da un'attribuzione di cui è titolare esclusivamente il Governo.

Altri atti, invece, devono essere controfirmati da un esponente del Governo che non necessariamente ne deve condividere il contenuto, ritenuto frutto di una decisione spettante al solo Presidente della Repubblica proprio nell'esercizio di quelle funzioni attribuitegli in via esclusiva dalla Costituzione.

Esistono, comunque, alcuni **atti del Presidente della Repubblica esenti** da controfirma.

In particolare, si tratta:

- della **partecipazione all'attività di organi collegiali** che la Costituzione attribuisce esclusivamente al Capo dello Stato in qualità di presidente del Collegio, comprese le espressioni di voto;
- degli **atti così detti privati** come ad esempio le dimissioni e le dichiarazioni di impedimento permanente; diversa è invece la questione relativa all'impedimento temporaneo poiché coinvolgendo altri organi costituzionali non può essere ricondotto totalmente ad una volontà privata;
- delle **c.d. "esternazioni atipiche"**<sup>14</sup>, i messaggi in forma libera, ovvero tutte quelle manifestazioni di giudizio, riflessioni o comunicazioni<sup>15</sup> che il Presidente della

---

<sup>13</sup> Già con il primo Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, si diffuse la prassi per cui alcuni atti, quali la nomina dei senatori a vita e il messaggio di rinvio delle leggi alle Camere, non erano più anticipati dalla proposta ministeriale.

<sup>14</sup> Da questo punto di vista rileva la sentenza [n. 154 del 2004](#) della Corte Costituzionale con la quale sostanzialmente è stato stabilito che spetta all'autorità giudiziaria stabilire se l'esternazione si configura come atto funzionale o extrafunzionale. La Corte è intervenuta sul giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a seguito delle sentenze emesse dalla Corte di cassazione, sez. III civile, n. 8733 e n. 8734 del 27 giugno 2000, di annullamento con rinvio di due decisioni della Corte d'appello di Roma, in data 21 aprile 1997 e 16 marzo 1998, concernenti la irresponsabilità dell'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga relativamente alle opinioni espresse nei confronti dei parlamentari Sergio Flamigni e Pierluigi Onorato del conflitto tra l'ex Presidente della Repubblica Cossiga e il Senatore di tenere ferma la distinzione fra atti e dichiarazioni inerenti all'esercizio delle funzioni, e atti e dichiarazioni che, per non essere esplicitazione di tali funzioni, restano addebitabili, ove forieri di responsabilità, alla persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l'organo che pro tempore impersona.

<sup>15</sup> A tal riguardo, la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 1 del 2013](#), ha ribadito il rispetto della riservatezza del contenuto di comunicazioni o libere espressioni che il Presidente esprime ai fini dell'esercizio dei poteri di mediazione, stimolo, raccordo e persuasione anche nei confronti di altri organi costituzionali. La Corte si è pronunciata così nel caso di conflitto di attribuzione tra il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di

---

Repubblica esprime senza ricorrere alla forma del messaggio formale ai sensi dell'articolo 74 e 87 e che sono rivolte direttamente all'opinione pubblica.

La Corte costituzionale ha sostanzialmente confermato tale prassi con **la sentenza n. 200 del 2016 riconoscendo il diverso valore dell'istituto della controfirma a seconda dell'atto presidenziale a cui si appone.**

La Corte costituzionale si è in quell'occasione pronunciata su un **conflitto di attribuzione** scaturito dal rifiuto del Ministro della giustizia di controfirmare un **atto di grazia** concessa dal Presidente della Repubblica. Secondo la Corte costituzionale l'articolo 87 della Costituzione riconosce nel Capo dello Stato, in quanto organo *super partes*, la qualità di poter apprezzare con imparzialità, senza condizionamenti politici, la sussistenza dei presupposti umanitari per la concessione della grazia. Il Ministro può, dunque, solo fornire le ragioni di legittimità o di merito ma non può provocare l'arresto del procedimento. Altrimenti, nota la Corte, si tratterebbe di attribuire all'esecutivo un sostanziale potere di veto su una decisione presidenziale.

In particolare, **nella pronuncia si stabilisce la differenziazione tra gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali**, espressione di poteri propri ed esclusivi del Capo dello Stato per i quali la controfirma ha valore meramente formale, e **gli atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi** per i quali l'istituto assume, invece, una funzione anche sostanziale registrando concretamente la partecipazione del Ministro alla formazione dell'atto in quanto titolare della potestà. La dottrina individua poi anche la categoria degli "atti complessi", atti cioè nei quali concorrono entrambe le volontà, quella presidenziale e quella governativa.

In tal senso, la disposizione in commento "codifica" come atti tipicamente presidenziali alcuni atti che già la dottrina riteneva tali, disponendo conseguentemente il venir meno dell'obbligo per tali atti della controfirma ministeriale; si tratta de:

---

Palermo riguardo ad alcune intercettazioni casuali di conversazioni che avevano coinvolto anche il Capo dello Stato. Nella sentenza si stabilisce che il silenzio della Costituzione in ordine alla previsione di strumenti per rimuovere la preclusione all'utilizzo, nei confronti del Presidente, di mezzi di ricerca della prova invasivi, a differenza di quanto avviene per i membri del Parlamento e del Governo, e la mancanza di limitazioni esplicite per categorie di reati stabilite da norme costituzionali, lungi dal rappresentare una lacuna, è espressione della inderogabilità, in linea di principio, della riservatezza della sfera di comunicazioni del supremo garante dell'equilibrio tra poteri dello Stato, essendo l'unica eccezione a tale principio quella prevista allo scopo di accertare i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione di cui all'art. 90 Cost., laddove possono essere utilizzate anche le intercettazioni telefoniche previa deliberazione del Comitato parlamentare di cui all'art. 12 l. cost. n. 1 del 1953 e solo dopo che la Corte costituzionale abbia sospeso il Presidente dalla carica; previsione questa la quale implica che per tutte le altre fattispecie non sia possibile ipotizzare un livello di tutela inferiore. Nessuna rilevanza assume in proposito il carattere meramente casuale dell'intercettazione.

- **la nomina dei giudici costituzionali** la cui disciplina costituzionale prevede, all'**articolo 135**, che al Capo dello Stato compete nominarne un terzo, ovvero cinque; tale disciplina è completata dalla **legge dell'11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)** il cui [articolo 4](#) reca che "I giudici della Corte costituzionale, la cui nomina spetta al Presidente della Repubblica, sono nominati con suo decreto";
- **la concessione della grazia e commutazione delle pene**, fattispecie aggiunta in Aula al Senato tra gli atti esclusi dall'obbligo di controfirma; si tratta del potere di condonare in tutto o in parte una sanzione inflitta con sentenza penale irrevocabile ad un singolo condannato<sup>16</sup>;

La *ratio* della riformulazione è da individuarsi **nel recepimento della già citata sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale**.

In sede di conflitto di attribuzione, infatti, la Corte aveva colto l'occasione per definire la grazia come **potere formalmente e sostanzialmente presidenziale** smentendo quelle che erano fino ad allora la prassi e la dottrina prevalente<sup>17</sup>. Nella sua pronuncia la Corte ha inquadrato il potere di grazia tra quelli sostanzialmente presidenziali come conseguenza della sua **natura "esclusivamente umanitaria"**. Lo stesso articolo 4 accoglie tale interpretazione ritenendo l'atto di concessione **privo di connotazioni politiche**.

- l'invio di **messaggi alle Camere** con i quali il Presidente della Repubblica intende **richiamare l'attenzione del legislatore su determinate questioni di politica costituzionale** sulle quali richiede un intervento; in questo caso la natura sostanzialmente presidenziale si desume dal rapporto stesso che tale atto concretizza tra il Capo dello Stato e il

---

<sup>16</sup> Il Codice Penale all'[articolo 174](#) reca che "L'indulto o la grazia condona, in tutto o in parte, la pena inflitta, o la commuta in un'altra specie di pena stabilita dalla legge. Non estingue le pene accessorie, salvo che il decreto disponga diversamente, e neppure gli altri effetti penali della condanna.

Nel concorso di più reati, l'indulto si applica una sola volta, dopo cumulate le pene, secondo le norme concernenti il concorso dei reati."

<sup>17</sup> La prassi precedente si era orientata nel senso di qualificarla come un atto duumvirale, ovvero la cui titolarità spettasse in maniera eguale ai due soggetti partecipanti alla sua formazione. Da questo punto di vista, la proposta sarebbe emanata dal Ministro di grazia e giustizia mentre al Presidente della Repubblica sarebbe, invece, spettata la decisione. Quest'ultima non sarebbe apparsa così come vincolata dalla proposta ministeriale essendo ricompresa tra le prerogative del Capo dello Stato la possibilità di potersene discostare. L'attribuzione al Presidente della Repubblica è invece residuata dalla storica prerogativa regia del potere di grazia, a sua volta risalente al potere regio di clemenza.

Parlamento. **Il Governo, dunque, non partecipa alla formazione del contenuto dell'atto**<sup>18</sup>;

- il **rinvio delle leggi** che, analogamente all'invio dei messaggi, riguarda un atto il cui contenuto non può che corrispondere alla piena volontà del Presidente della Repubblica e di conseguenza la controfirma è stata pacificamente considerata nella sua funzione di mera autenticazione formale;

Si tratta di un atto differente da quello dei messaggi alle Camere. La sua disciplina è contenuta nell'articolo 74, primo comma, della Costituzione che ne impone, rispetto al messaggio generico, un contenuto più specifico. La stessa norma costituzionale vincola l'atto prima di tutto perché richiede espressamente che sia motivato e poi perché deve essere inviato entro i termini per la promulgazione. Nel caso in cui si applichi l'articolo 73 della Costituzione, secondo comma, ovvero se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dichiarino l'urgenza la promulgazione avverrà nei tempi prestabiliti e di conseguenza si ridurranno anche i termini per il messaggio di rinvio.

Inoltre, l'articolo 4, individua come atti non sottoposti alla controfirma anche due tipi di atti che la dottrina usualmente non indica come atti tipicamente presidenziali:

- la **nomina del Presidente del Consiglio**, ritenuto usualmente in dottrina atto complesso;
- i **decreti di indizione delle elezioni e dei referendum** ritenuto usualmente in dottrina tipicamente governativo.

*In proposito, si segnala che il nuovo articolo 92, modificato dall'articolo 5 del provvedimento in esame, nel disciplinare il procedimento di formazione del Governo e il nuovo articolo 94, modificato dall'articolo 7, nel disciplinare le vicende del rapporto fiduciario, non fanno riferimento ad un atto di nomina del Presidente del Consiglio ma – anche in ragione dell'introduzione della sua*

---

<sup>18</sup> Merita richiamare in questo quadro il precedente del giugno 1991, quando il Presidente del Consiglio Andreotti, in dissenso con i contenuti del messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Cossiga sulle riforme costituzionali, non lo controfirmò; il messaggio venne controfirmato dal Ministro della giustizia Martelli.

<sup>18</sup> Si tratta di un atto differente da quello dei messaggi alle Camere. La sua disciplina è contenuta nell'articolo 71, comma 1, della Costituzione che ne impone, rispetto al messaggio generico, un contenuto più specifico. La stessa norma costituzionale vincola l'atto prima di tutto perché richiede espressamente che sia motivato e poi perché deve essere inviato entro i termini per la promulgazione. L'articolo 73 della Costituzione, al comma 2, sembrerebbe precludere tale prerogativa presidenziale nel caso in cui le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dichiarino l'urgenza.

*elezione diretta - al conferimento dell'incarico al Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica.*

Per quel che concerne, invece, i decreti di indizione delle elezioni e dei referendum, l'[articolo 15](#) della legge del 25 luglio 1970, n. 352 (**Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo**) dispone che il decreto del Presidente della Repubblica sull'indizione del referendum, da emanarsi entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha trasmesso, segue una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Analogamente può dirsi dell'[articolo 11](#) del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (**Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati**) per quel che riguarda la delibera del Consiglio dei Ministri sulla quale il Presidente della Repubblica emana il decreto di indizione delle elezioni e, nei limiti dell'articolo 61 della Costituzione, di fissazione della prima seduta delle Camere neo-elette.

#### I LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SULL'ARTICOLO 89

Nei lavori preparatori della Costituente, il tema della controfirma non ha avuto uno sviluppo autonomo ma è stato inserito nel dibattito relativo agli atti del Presidente della Repubblica e alle sue funzioni all'interno dello schema della forma di governo parlamentare che andava delineandosi.

In particolare, la questione era incentrata sull'opportunità di assegnare al Capo dello Stato un ruolo attivo, riconoscendogli più o meno ampie prerogative, oppure di esaltarne il ruolo di garante e moderatore del sistema costituzionale limitandone l'autonomia decisionale rispetto al Governo e al Parlamento.

La scelta fu sostanzialmente vincolata dall'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, nella seduta della II Sottocommissione del 4 settembre 1946, con il quale si optò per una forma di governo parlamentare corretta da "dispositivi costituzionali" atti a garantire la stabilità governativa e a prevenire le degenerazioni del parlamentarismo. Si affermò, quindi, l'idea di un Capo dello Stato imparziale, al di sopra delle parti, e totalmente estraneo alla determinazione dell'indirizzo politico e quindi escluso dalla compartecipazione dei tre poteri dello Stato (salvo la Presidenza del CSM).

Di conseguenza, la previsione della controfirma sugli atti presidenziali, e quindi della totale irresponsabilità politica e giuridica del Capo dello Stato, venne accolta senza particolari criticità.

Il dibattito su tale istituto è stato affrontato in maniera sommaria dalla II Sottocommissione della Commissione dei 75, nella seduta del 21 dicembre 1946, in occasione della discussione sull'articolo 31 del progetto di Costituzione originario relativo alla promulgazione delle leggi (il futuro articolo 72 della Costituzione vigente). Nel dettaglio, l'on. Mortati aveva espresso parere positivo all'apposizione della controfirma sui messaggi di rinvio delle leggi al Parlamento negando, dunque, il carattere personale di tale atto e riconducendolo ad una facoltà del Governo da esercitare nel quadro del rapporto fiduciario con il Parlamento. Questa interpretazione era stata già messa in luce dallo stesso on. Mortati durante la seduta del 3 settembre 1946 nella discussione dedicata al ruolo del Capo dello Stato all'interno del procedimento legislativo. In quel

caso, erano emerse due differenti modalità di esercizio del potere di intervento del Presidente della Repubblica ovvero una attiva e di sanzione oppure una di controllo e di sospensione temporanea. Quest'ultima possibilità, per l'on. Mortati, meglio si conciliava con il ruolo di garante e moderatore che si stava attribuendo al Presidente della Repubblica all'interno del circuito decisionale e di indirizzo politico. Concretamente, il rinvio doveva essere inteso come strumento di sospensione che il Capo dello Stato utilizzava ai fini di ricomporre un'eventuale frattura tra Parlamento e Governo qualora il primo avesse approvato un testo in disarmonia con la politica governativa.

Diversamente, l'on. Einaudi, nella seduta del 21 dicembre, si era detto contrario poiché la controfirma avrebbe così sostanzialmente negato al Presidente della Repubblica di mettersi direttamente in contatto con le Camere e di esprimere liberamente la propria opinione.

Riguardo più specificatamente ai rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo, nella seduta del 4 gennaio 1947 venne approvato dalla II Sottocommissione il testo dell'articolo 18 – che diventerà l'articolo 85 del Progetto che approderà in Aula – “Concorso e responsabilità del Governo per gli atti del Presidente” secondo il quale: “Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido, se non controfirmato dal Primo Ministro e dai Ministri competenti che ne assumono la responsabilità” che conferma l'irresponsabilità del Capo dello Stato e la sua esclusione dal circuito di determinazione dell'indirizzo politico. Di conseguenza, come si legge anche dalla Relazione del Presidente di Commissione, l'on. Ruini, il Capo dello Stato non avrebbe governato ma esercitato la sua funzione di garante attraverso le attribuzioni che la Costituzione gli andava conferendo e attraverso i suoi compiti generali.

L'articolo 85 venne discusso in Assemblea nelle sedute dal 22 al 24 ottobre del 1947. La parte centrale del dibattito si tenne il 23 ottobre quando fu esposto e votato l'emendamento presentato dagli Onorevoli Benvenuti e Dominedò. La loro modifica mirava a liberare dall'obbligo di controfirma gli atti adottati in *via di prerogativa* dal Presidente della Repubblica. L'emendamento risulta in linea con i due già presentati dagli stessi onorevoli all'articolo 83 del progetto relativo al potere di scioglimento con i quali si esplicitava la natura di potere autonomo di tale atto presidenziale.

Secondo i proponenti, attribuire lo scioglimento in via di prerogativa al Capo dello Stato voleva dire permettergli di intervenire nel ristabilire la concordanza tra volontà popolare e Parlamento.

Dunque, anche l'indizione delle elezioni – e lo stesso può dirsi del *referendum* – si sarebbe dovuta considerare come prerogativa presidenziale in quanto strumento con il quale il Capo dello Stato avrebbe potuto autonomamente interpellare il corpo elettorale nell'esercizio della sua funzione di equilibratore.

Inoltre, per gli onorevoli Benvenuti e Dominedò gli atti esenti da controfirma dovevano essere individuati anche in quelli con cui il Capo dello Stato avrebbe potuto sollevare azione di incostituzionalità in sede di promulgazione o di sanzione (la questione sul mantenimento di tale istituto non era ancora stata sciolta) di una legge o di un provvedimento. Ciò secondo la logica per cui l'esercizio di alcune attribuzioni presidenziali avrebbero potuto determinare situazioni di conflitto con il Governo il quale, di conseguenza, si sarebbe trovato nella condizione di controfirmare atti non condivisi.

Contrariamente, nella seduta del 22 ottobre, l'on. Orlando aveva preso parola ricordando che la prerogativa si riferiva storicamente ad un potere personale del monarca. L'on. Benvenuti riteneva, invece, che nel caso specifico il termine aveva il solo scopo di definire i poteri autonomi del Presidente della Repubblica, ovvero quelli esenti da controfirma.

Anche l'on. Tosato non si mostrò favorevole ad escludere alcuni atti dall'obbligo della controfirma. Dal suo punto di vista, l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica non poteva subire eccezioni altrimenti ne avrebbe definitivamente cambiato la fisionomia contraddicendo la forma di governo approvata in via preliminare con la votazione sull'ordine del giorno dell'on. Perassi.

L'on. Benvenuti aveva, però, ricollegato i poteri autonomi del Capo dello Stato proprio a quei casi di responsabilità presidenziale previsti per violazione della Costituzione, con quest'ultima intendendo proprio la mancata osservanza di quelle norme costituzionali specifiche di attribuzione di prerogative.

Diversamente, secondo il Presidente Ruini, la violazione della Costituzione si sarebbe potuta realizzare proprio nel caso in cui il Capo dello Stato avesse agito senza richiedere la controfirma.

Ad ogni modo, gli interventi degli onorevoli Orlando e Tosato e del Presidente Ruini convinsero i due sostenitori delle prerogative a ritirare gli emendamenti durante la seduta del 23 ottobre 1947.

In quella stessa occasione, l'Assemblea adottò con ampia maggioranza l'emendamento all'articolo 85 promosso dall'on. Perassi con il quale ha avuto origine, al netto di alcune modifiche in sede di coordinamento, il definitivo articolo 89. Si tratta della previsione della controfirma da parte del Presidente del Consiglio ai soli atti aventi valore di legge o altri atti del Presidente della Repubblica determinati dalla legge e per gli altri casi quella del ministro "proponente" e non più quello "competente".

Tale proposta veniva giustificata sia dalla necessità di limitare la controfirma del Presidente del Consiglio agli atti di maggiore rilevanza, sia da questioni pratiche per le quali si ritenne più opportuno riservare la controfirma ai Ministri. Sull'aggettivo "proponente", come si è visto, ha prevalso rapidamente nella prassi l'interpretazione storica su quella letterale.

#### LA CONTROFIRMA NEI PRECEDENTI PROGETTI DI RIFORMA COSTITUZIONALE

Nell'ambito dei diversi progetti di riforma costituzionale della forma di governo succedutisi nella storia repubblicana, il tema della controfirma degli atti del Presidente della Repubblica è stato in particolare affrontato nella **XIII Legislatura** all'interno dei lavori della c.d. Bicamerale D'Alema.

Nel progetto di legge [A.C. 3931-A](#) elaborato dalla Commissione, le novità in materia, nel quadro dell'introduzione di un "semipresidenzialismo all'italiana" basato sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica, furono, in particolare:

- **l'esclusione della controfirma dall'atto di nomina del Primo Ministro** nel rispetto di quanto prescritto dall'articolo 66, lettera b, a norma del quale il Presidente della Repubblica deve tener conto dei risultati della Camera dei Deputati;
- **l'esclusione della controfirma dall'atto di scioglimento**, l'articolo 70 della riforma precisa che il Presidente può esercitare tale potere prima del termine ordinario delle Camere;
- **l'esclusione della controfirma da una serie di atti del Capo dello Stato** quali 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.

Anche nella **XVI Legislatura**, la proposta di legge [A.C. 5386](#), approvata dal Senato in prima lettura, il cui iter si interruppe successivamente alla Camera, contenente modifiche alla II parte della Costituzione, affrontò il tema. Anche in questo caso il progetto di legge mirava ad introdurre nell'ordinamento italiano una forma di governo presidenziale pur mantenendo alcuni istituti tipici del parlamentarismo come la fiducia e dunque seguendo essenzialmente il modello semipresidenziale. Inoltre, tra i punti centrali, la riforma prevede la modifica del bicameralismo perfetto, l'introduzione del Senato federale e la riduzione del numero dei parlamentari. In questo quadro, venivano sottratti alla controfirma governativa:

- **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.

Secondo la **modifica che interessa l'articolo 92** della Costituzione, **anche la titolarità dell'atto di nomina del Primo Ministro**, così come denominato dalla riforma, è pienamente spettante al Presidente della Repubblica.

Analogamente, anche lo scioglimento è espressamente qualificato come facoltà presidenziale dall'ultimo comma introdotto nel **novellato articolo 88**, ed è esercitato dal Capo dello Stato sentito il Primo ministro e i loro Presidenti delle Camere, e può riguardare una o entrambe. L'unico limite alla discrezionalità presidenziale è rappresentato dal **divieto di scioglimento nei primi dodici mesi** successivi alle elezioni legislative.

**Articolo 5**  
**(Modifica dell'articolo 92 della Costituzione)**

| <b>Costituzione</b>   |   |
|---|---|
| <i>Testo vigente</i>  | <i>Testo modificato</i>   |
| <i>Articolo 92</i>  | <i>Articolo 92</i>  |
| Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.. | <i>Identico</i>   |
|   | <b>Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente.</b>                    |
|   | <b>La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche.</b> |
|   | <b>Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura.</b>  |
| Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.                      | <b>Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo; nomina e revoca, su proposta di questo, i ministri.</b>   |

L'**articolo 5** della proposta di legge, modificato nel corso dell'esame al Senato, riformula interamente l'**articolo 92 della Costituzione**, mantenendo **inalterato il solo primo comma**, relativo al riconoscimento delle diverse componenti del Governo della Repubblica, formato dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, i quali costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

La nuova formulazione dell'articolo 92 proposta dal progetto di riforma introduce in Costituzione le seguenti **novità**:

- a) la previsione dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, che deve svolgersi contestualmente all'elezione di entrambe le Camere;
- b) la durata della carica del Presidente del Consiglio, pari a cinque anni con un limite di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi;
- c) il rinvio alla legge ordinaria per la definizione del sistema per l'elezione, oltre che delle Camere, del Presidente del Consiglio, con previsione però in Costituzione che le elezioni del Presidente del Consiglio e delle Camere siano contestuali e che vi sia un premio di maggioranza su base nazionale tale da garantire alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche;
- d) la previsione che il Presidente del Consiglio sia eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura, facendo venire meno la possibilità di Presidenti del Consiglio non parlamentari
- e) la previsione che il Presidente del Consiglio propone al Presidente della Repubblica, oltre che la nomina, anche la revoca dei ministri.

Inoltre, alla luce del combinato disposto tra il nuovo articolo 92, introdotto dalla disposizione in commento, e il nuovo articolo 94, introdotto dall'articolo 7, il Governo formato dal Presidente del Consiglio eletto dovrà comunque ricevere la fiducia preventiva di entrambe le Camere e l'esistenza del Governo rimane legata alle vicende del rapporto fiduciario (si rinvia, *infra*, alla scheda di lettura dell'articolo 7).

### ***Elezione a suffragio universale e diretto del presidente del Consiglio***

Al centro delle modifiche all'articolo 92 della Costituzione sta la previsione della elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale.

In proposito, nei due box sottostanti, sono richiamati:

- i contenuti maggiormente analoghi a quelli del provvedimento in esame rinvenibili nei precedenti progetti di riforma costituzionale;
- le proposte di legge di elezione diretta del Presidente del Consiglio avanzate nelle precedenti legislature.

### I PRECEDENTI PROGETTI DI RIFORMA COSTITUZIONALE

Nel rinviare all'allegato sui precedenti progetti di riforma della forma di governo per approfondimenti, merita qui rapidamente richiamare che:

- nel 1994 il cd. **“Comitato Speroni”** ipotizzò, in materia di forma di governo, due soluzioni alternative, una di elezione diretta del Presidente della Repubblica, sul modello francese, una di **elezione diretta del Primo ministro**; in questa seconda ipotesi, il Primo ministro veniva eletto direttamente, **con doppio turno eventuale**, insieme al Vice primo ministro, contestualmente all'elezione della Camera dei deputati, le quali, indicava il progetto, “qualunque sia il sistema elettorale maggioritario adottato” non avrebbero potuto comunque concludersi prima dell'eventuale secondo turno previsto per l'elezione del Primo Ministro; non erano previsti meccanismi per assicurare al Primo ministro eletto la maggioranza parlamentare; erano previste cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Primo ministro per evitare possibili conflitti di interesse; in base all'ipotesi, poi, il Primo ministro eletto nominava e revocava i ministri; non era previsto un voto di investitura iniziale della Camera nei confronti del premier: la Camera – la sola Camera, non il Senato<sup>19</sup> - poteva tuttavia votare a maggioranza assoluta dei componenti una mozione di sfiducia che, in caso di approvazione, avrebbe determinato la decadenza del Primo ministro, lo scioglimento della Camera e la nomina di un Governo di garanzia presieduto dal Presidente del Senato per la gestione del periodo elettorale; le dimissioni volontarie del Primo ministro non provocavano la decadenza del Governo, ma la nomina a Primo ministro del Vice primo ministro; il Primo ministro che si dimetteva volontariamente al di fuori di un voto di sfiducia diveniva tuttavia ineleggibile a questa come ad ogni altra carica costituzionale;
- nel 1997, nell'ambito della cd. **“Commissione bicamerale D'Alema”** il relatore sulla forma di governo, senatore Salvi, presentò un'ipotesi di **“governo del Primo ministro”**, in alternativa a un'ipotesi semipresidenziale, che nel voto della Commissione poi prevalse per essere successivamente elaborata nel progetto di riforma approvato dalla Commissione; nell'ipotesi del Governo del Primo ministro si prevedeva un meccanismo di collegamento dei candidati alla carica di Primo ministro con i candidati alla Camera dei deputati (l'unica a rimanere titolare del rapporto fiduciario), secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale che doveva assicurare altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale; alla proclamazione dei risultati per l'elezione della Camera, **il Presidente della Repubblica avrebbe nominato Primo ministro il candidato a tale carica al quale fosse collegata la maggioranza dei deputati eletti**; l'ipotesi prevedeva poi che il Primo ministro nominasse e revocasse con proprio decreto i ministri e presentasse il suo programma alle Camere, senza fiducia preventiva; il Primo ministro poteva poi chiedere e ottenere dal Presidente della Repubblica lo scioglimento della Camera ma la richiesta non poteva essere presentata in caso di presentazione di mozione di sfiducia costruttiva cioè con l'indicazione del

---

<sup>19</sup> Trasformato, nel progetto del Comitato Speroni in Camera di secondo grado, composta da rappresentanti di regioni, province e comuni; anche negli altri progetti richiamati nel box il Senato era trasformato in una Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, senza elezione diretta.

successore alla carica del Primo ministro; nelle ipotesi di morte, dimissioni o impedimento permanente del Primo ministro, la Camera dei deputati avrebbe eletto un nuovo Primo ministro con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, qualora tale maggioranza non venisse raggiunta in due votazioni successive il Presidente della Repubblica avrebbe sciolto la Camera; veniva introdotto un limite di due mandati consecutivi;

- anche nella **riforma costituzionale del 2006** approvata dal Parlamento ma poi respinta nel referendum confermativo, il Primo ministro era nominato dal Presidente della Repubblica in base ai risultati elettorali della Camera; il candidato premier, formalmente collegato alle candidature per l'elezione della Camera (anche in questo caso l'unica a rimanere titolare del rapporto fiduciario), era in tal modo indirettamente designato dagli elettori unitamente alla sua maggioranza; il legame tra Primo ministro e maggioranza espressa dalle elezioni emergeva poi da vari aspetti del testo; in particolare: non era più previsto il voto di fiducia iniziale sul Governo; la Camera poteva bensì votare la sfiducia al Governo, ma ciò comportava il suo scioglimento; essa poteva sostituire il Primo ministro ricorrendo a una mozione di "sfiducia costruttiva", che poteva essere tuttavia presentata e approvata solo dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni; il Primo ministro era tenuto alle dimissioni non solo qualora una mozione di sfiducia fosse approvata, ma anche quando la sua rielezione si dovesse al voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni;
- nel **2013** nell'ambito della Commissione di esperti nominata dal **governo Letta** venne prospettata una forma di governo parlamentare del Primo ministro; in base a tale ipotesi, il **Presidente della Repubblica avrebbe nominato il Primo ministro sulla base dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati (anche in questa ipotesi l'unica a mantenere il legame fiduciario)**; le elezioni si sarebbero dovute svolgere **con un sistema elettorale che collegasse al deposito di ciascuna lista o coalizione di liste l'indicazione della personalità che la lista o coalizione avrebbe candidato alla carica di Primo ministro**; il Primo ministro avrebbe detenuto il potere di nomina e di revoca dei Ministri e avrebbe potuto essere sfiduciato solo con una mozione di sfiducia costruttiva approvata con la maggioranza assoluta; l'ipotesi prospettava anche la richiesta di scioglimento da parte del Presidente del Consiglio, con alcuni componenti della Commissione che, precisa la relazione finale della Commissione stessa, preferivano che la richiesta di scioglimento precludesse la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva (e che a tale richiesta dovesse quindi seguire lo scioglimento della Camera), ed altri che preferivano attribuire alla Camera il potere di paralizzare la richiesta di scioglimento attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva.

### LE PROPOSTE DI LEGGE SULLA ELEZIONE DIRETTA NELLE PRECEDENTI LEGISLATURE

L'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio è stata oggetto di alcune proposte di revisione costituzionale presentate, in entrambi i rami del Parlamento nelle passate legislature. Nessuna delle proposte di legge ha però visto l'avvio dell'esame.

Nell'**XI legislatura** vennero presentate:

- nel 1992, al Senato la pdl costituzionale [S. 135](#) (De Matteo), che, proponendo il testo oggetto di una raccolta di firme da parte delle ACLI, per la presentazione come progetto di legge di iniziativa popolare, sanciva il principio dell'elezione diretta del Primo Ministro rinviandone la disciplina alle norme della legge elettorale relativa alla Camera; il Primo ministro eletto poteva però essere sostituito nel corso della legislatura mediante approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva; l'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva poteva tuttavia avvenire solo una volta nella legislatura; in parallelo venne presentata dallo stesso senatore De Matteo un progetto di riforma della legge elettorale della Camera, anch'esso volto a riprodurre un progetto di legge di iniziativa popolare delle ACLI ([S130](#)): tale sistema prevedeva 420 collegi uninominali a turno unico e 210 seggi da assegnare con scrutinio di lista secondo il metodo del divisore all'interno di circoscrizioni regionali e interregionali. Una lista o più liste collegate tra loro potevano presentare un candidato Primo Ministro. I candidati a tale carica erano riportati in ogni scheda elettorale al di sopra e al di fuori delle liste di partito. **Era proclamato eletto il candidato Primo ministro della lista o del gruppo di liste collegate che avesse conseguito il maggior numero di voti validamente espressi e quindi la maggioranza assoluta dei seggi**: se dopo l'assegnazione dei seggi su base proporzionale la lista o il gruppo di liste collegate al candidato primo ministro proclamato eletto non avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, veniva comunque attribuita in suo favore la cifra di 316 deputati e veniva, conseguentemente, riproporzionato il numero dei seggi delle liste ulteriori.
- nel 1993 alla Camera la pdl costituzionale [C. 2963](#) (Segni) che prevedeva l'elezione del Primo ministro in concomitanza con le elezioni per il Parlamento con la maggioranza assoluta dei voti validi. Nel caso in cui tale maggioranza non venisse ottenuta al primo turno si sarebbe proceduto a un secondo turno elettorale a cui sono ammessi i due candidati più votati al primo turno. **La proposta non prevedeva però meccanismi di collegamento tra elezione del Primo ministro ed elezioni del Parlamento.**

Nella **XII legislatura**, alla Camera, venne presentata la pdl costituzionale [C. 599](#) (Segni) che, per la parte di interesse, era analoga alla pdl C. 2963 della precedente legislatura.

Nella **XIII legislatura** risulta presentata alla Camera la pdl costituzionale [C. 3121](#) (Pisanu), per cui il Primo Ministro era eletto direttamente dal popolo a maggioranza assoluta, contestualmente alla votazione per l'Assemblea Nazionale, che nel progetto era la Camera politica, accanto ad una Camera delle autonomie, con membri nominati dagli esecutivi regionali. Le candidature per l'elezione a Primo Ministro potevano essere presentate da partiti o gruppi politici che presentassero propri candidati all'Assemblea

Nazionale in almeno due terzi dei collegi uninominali, distribuiti in almeno quindici regioni. I candidati all'Assemblea dovevano dichiarare il proprio collegamento con uno dei candidati a Primo Ministro all'atto della candidatura. Qualora nessun candidato a Primo Ministro conseguisse la maggioranza assoluta si procedeva, dopo due settimane, al ballottaggio tra i due candidati più votati. Il Presidente della Repubblica nominava Primo Ministro il vincitore.

Nella **XIV legislatura**, la pdl [C.3659](#) (Intini), prevedeva unicamente che il Presidente del Consiglio dei ministri venisse eletto a suffragio universale e diretto contestualmente alla elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e durasse in carica cinque anni, **senza prevedere modalità di collegamento tra elezioni del Presidente del Consiglio e delle Camere**. La proposta [S.1934](#) (Del Pennino e Compagna), che venne presentata al Senato, prevedeva, oltre alla elezione a suffragio universale e diretto, anche che le candidature alla carica di Primo Ministro potessero essere proposte dai partiti che presentino con il medesimo contrassegno, o i medesimi contrassegni in caso di coalizione, propri candidati per l'elezione delle Camere in almeno due terzi dei collegi, distribuiti almeno in quindici Regioni. Per tutto ciò che concerne l'applicazione di questi due principi si rinviava alla legge.

Nella **XVI legislatura** risulta presentata alla Camera la pdl [C. 3738](#) (Pepe), che prevedeva l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio a doppio turno, con elezione al primo turno del candidato che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi e secondo turno riservato ai candidati che avessero ottenuto almeno un quinto dei voti validi. Al contempo si prevedeva che Camera dei deputati e Senato venissero eletti contestualmente all'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri: la Camera con scrutinio uninominale a doppio turno ed il Senato con sistema misto (3/4 uninominali e 1/4 assegnato proporzionalmente in ambito nazionale sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti). La proposta di riforma non stabiliva meccanismi di collegamento tra elezione delle Camere e del Capo dell'esecutivo.

A livello comparato, si segnala poi che l'elezione diretta del primo ministro è stata sperimentata in **Israele**, tra il 1996 e il 2001, sulla base della legge fondamentale approvata nel 1992 e abrogata nel 2001. Tale legge prevedeva che il Primo ministro venisse eletto direttamente dai cittadini con un sistema elettorale a doppio turno; al tempo stesso i ministri nominati dal Primo ministro dovevano essere approvati dal Parlamento monocamerale, la Knesset, eletta con sistema proporzionale, ed il voto contrario della Knesset sulla composizione del governo avrebbe comportato lo scioglimento della Knesset medesima e nuove elezioni parlamentari e del primo ministro. La Knesset poteva inoltre, anche successivamente, sfiduciare il governo ma anche in questo caso si sarebbe dovuto procedere al suo scioglimento e a nuove elezioni di Primo ministro e Knesset. Le elezioni avvenivano con due schede distinte e **non erano previsti meccanismi per assicurare al Primo ministro eletto la maggioranza parlamentare**.

Per approfondimenti si rinvia all'apposito allegato.

Il testo di riforma non indica la maggioranza con la quale il Presidente del Consiglio risulta eletto dal corpo elettorale, rinviando di fatto tale scelta al legislatore ordinario (per approfondimenti cfr. *infra* nel seguito della scheda).

Merita qui richiamare però che attualmente, per l'elezione di Camera e Senato, nel corpo elettorale, i cittadini residenti in Italia concorrono in maniera proporzionale all'elezione di Camera e Senato<sup>20</sup> mentre i cittadini residenti all'estero che decidano di votare nella Circostrizione Estero concorrono in maniera non proporzionale, essendo fisso, in base agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione il numero di deputati (otto) e di senatori (quattro) da eleggere.

### ***La durata del mandato del Presidente del Consiglio***

Il secondo comma del nuovo articolo 92 della Costituzione stabilisce la **durata del mandato** del Presidente del Consiglio, fissandola ordinariamente in **cinque anni**, ossia pari alla durata del mandato parlamentare.

Come già si è detto, però, la durata del mandato dipenderà dalle vicende di quel rapporto fiduciario con le Camere, come descritto all'articolo 94.

Alla luce delle complessive modifiche introdotte dal progetto di riforma, infatti, le ipotesi di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio eletto si hanno:

- in caso di mancata fiducia iniziale dopo due tentativi (art. 94, comma terzo);
- in caso di votazione di una mozione di sfiducia da parte di una delle due Camere (art. 94, secondo comma);
- in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio, ove questi proponga al Capo dello Stato lo scioglimento (art. 94, settimo comma);
- in caso di morte, impedimento permanente o decadenza del Presidente del Consiglio (art. 94, ottavo comma).

Per approfondimenti si rinvia, *infra*, alla scheda di lettura dell'articolo 7.

---

<sup>20</sup> Si ricorda che infatti l'articolo 56, quarto comma, della Costituzione prevede che la ripartizione dei seggi della Camera tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, il quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per trecentonovantadue (cioè quattrocento meno gli otto deputati della Circostrizione Estero) e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti; analogamente, l'articolo 57, quarto comma, stabilisce che la ripartizione dei seggi del Senato tra le Regioni o le Province autonome, fermo restando il principio della base regionale e i vincoli che nessuna regione abbia un numero di senatori inferiore a tre, il Molise ne abbia due, la Valle d'Aosta uno, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La durata quinquennale del mandato è prevista già nel testo iniziale del disegno di legge (S. 935). Peraltro, nel corso dell'esame al Senato, la disposizione è stata arricchita dalla previsione di un **limite al numero dei mandati**, disponendo al secondo comma del nuovo articolo 92 che il Presidente del Consiglio **non** può essere eletto per **più di due legislature consecutive**, che sono **elevate a tre** solo nell'ipotesi in cui nelle precedenti due legislature abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi.

Il limite al numero dei mandati del Presidente del Consiglio previsto dalla disposizione in commento risulta analogo a quello oggi vigente per il **mandato dei sindaci dei comuni** con più di 15.000 abitanti (art. 51 TUEL) e dei **presidenti delle giunte regionali** (articolo 2 della legge n. 165 del 2004). In particolare, l'articolo 51 del Testo Unico degli Enti Locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) precisa, per i sindaci dei comuni con più di 15.000 abitanti, che chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche. Analogamente, l'articolo 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004 individua tra i principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di ineleggibilità la "previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto".

A **livello comparato**, negli Stati Uniti d'America, il XXII emendamento alla Costituzione (approvato nel 1951) vieta invece a **chiunque di poter esercitare la carica presidenziale per più di due mandati**. Il terzo mandato è quindi vietato anche se non consecutivo<sup>21</sup>. Nell'ordinamento francese, invece, la Costituzione (articolo 6) stabilisce che il Presidente della Repubblica è eletto per cinque anni a suffragio universale diretto e che nessuno può svolgere più di due mandati consecutivi, rinviando per le modalità di applicazione ad una legge organica. In questo caso non è quindi specificato che la rieleggibilità è vietata solo se immediata ma deve comunque intendersi che l'ex Presidente della Repubblica che abbia già svolto due mandati consecutivi può candidarsi per un terzo mandato non consecutivo.

La formulazione adottata dalla disposizione in commento per l'elezione del Presidente del Consiglio appare riprendere quella della Costituzione francese, facendo riferimento al limite di due mandati consecutivi (o, come si è visto, tre a determinate condizioni), senza specificare che la rieleggibilità è vietata solo se immediata. Appare quindi doversi comunque intendere che vi sia la possibilità di una candidatura per un ulteriore mandato non consecutivo.

---

<sup>21</sup> La disposizione recita inoltre che nessuno potrà essere eletto più di due volte alla carica presidenziale e nessuno, che abbia occupato tale carica o svolto le funzioni di Presidente per più di due anni durante il mandato di un altro Presidente, potrà essere eletto più di una volta alla carica presidenziale.

### IL LIMITE AI MANDATI DEI SINDACI E PRESIDENTI DI REGIONE

Contestualmente alla introduzione della elezione diretta dei sindaci, il legislatore ha introdotto il limite del numero massimo di mandati (art. 2 della legge 25 marzo 1993 n. 81): inizialmente la legge fissava in quattro anni la durata del singolo mandato e il limite massimo di due mandati consecutivi.

Successivamente, l'art. 51 TUEL ha innalzato a 5 anni la durata del singolo mandato con divieto del terzo mandato consecutivo, specificando che, allo scadere del secondo mandato, il sindaco non è immediatamente rieleggibile, ad eccezione che uno dei due mandati precedenti avesse durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. L'art. 1, comma 138, della legge 56 del 2014 ha poi previsto che per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti fosse consentito un limite massimo di tre mandati consecutivi. Con la legge n. 35 del 2022 è stato modificato l'art. 51 TUEL, prevedendo il limite di tre mandati consecutivi per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e di due mandati per tutti gli altri comuni; specificando altresì che il divieto è causa di incandidabilità (e non più di ineleggibilità), come tale rilevabile già preliminarmente allo svolgimento delle elezioni ad opera della commissione elettorale. L'art. 1, comma 138 della legge 56/2014 è stato abrogato.

Da ultimo è intervenuto il decreto-legge n. 7 del 2024 (art. 4) che, modificando nuovamente l'articolo 51 TUEL, ha dettato una nuova disciplina stabilendo che: è eliminato ogni limite di mandato per i comuni fino a 5.000 abitanti; per gli enti che si collocano nella fascia demografica da 5.001 a 15.000 abitanti vale il limite di tre mandati consecutivi; nei comuni con più di 15.000 abitanti, sarà comunque consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

Anche a livello regionale, la legge n. 165 del 2004, che stabilisce i principi fondamentali entro cui deve svolgersi la potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario in materia elettorale, prevede, all'articolo 2, la «non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Sul tema di limiti ai mandati viene in rilievo la recente **sentenza n. 60 del 2023** con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 1 dalla legge regionale Sardegna 11 aprile 2022 n. 9 che aveva ampliato il numero massimo di mandati consecutivi per i sindaci di comune di piccole dimensioni, rispetto ai limiti stabiliti a livello nazionale (art. 51 TUEL). In tale occasione la Corte ha ricordato che la normativa riferita al limite ai mandati consecutivi dei sindaci deve essere conforme «ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale [...] giacché proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità (ex art. 2 Cost.: sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990)». Richiamando la giurisprudenza di legittimità, la Corte in tale occasione ha affermato che il limite dei mandati (dei sindaci) ha lo scopo di tutelare «il diritto di voto dei cittadini, che viene in questo modo garantito nella sua libertà, e l'imparzialità dell'amministrazione, impedendo la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo» (Corte di

cassazione, sezione prima civile, sentenza 26 marzo 2015, n. 6128; in termini, sezione prima civile, sentenza 6 dicembre 2007, n. 25497); serve a «favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministratore locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 12 febbraio 2008, n. 3383, e 20 maggio 2006, n. 11895), o, ancora, a «evitare fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico amministrativa locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 9 ottobre 2007, n. 21100). Pertanto, secondo la Corte, la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali.

### ***Il sistema elettorale***

Al fine di rafforzare la figura del Presidente del Consiglio, oltre ad affidare alla volontà popolare la scelta del Capo del Governo, il progetto di riforma in esame intende assicurare a quest'ultimo l'appoggio di una maggioranza parlamentare. A tal fine, il **terzo comma del nuovo articolo 92** prevede che l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere sia contestuale e che il sistema che disciplina l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio sia caratterizzato da un **premio di maggioranza su base nazionale**.

A differenza di quanto previsto nel testo originario del disegno di legge governativo (S. 935), che prevedeva in Costituzione l'assegnazione del 55% dei seggi nelle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nella formulazione approvata dal Senato in prima lettura **non si stabilisce l'entità del premio**, bensì si prevede che questo sia tale da garantire 'una' **maggioranza** dei seggi in ciascuna delle Camere **'alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio**.

Come è noto, l'**Assemblea costituente** non intese invece costituzionalizzare aspetti del sistema elettorale, lasciando al legislatore ordinario la relativa scelta (sul punto cfr. la sentenza n. 429/1995 della Corte costituzionale; per le diverse scelte operate invece da alcune Costituzioni straniere si rinvia all'apposito allegato). E tuttavia, pur non disponendo formalmente in materia, la Costituzione contiene alcune norme e principi che il legislatore deve rispettare.

Per quanto riguarda le previsioni costituzionali rilevanti in materia elettorale si ricorda che l'**articolo 1** afferma il principio democratico e quello della sovranità popolare. L'**articolo 3** rileva in vari modi sulla materia elettorale, ma innanzitutto come vincolo di ragionevolezza della scelta del modello elettorale da parte del legislatore. L'articolo 48 detta i principi in materia di esercizio del voto, che deve essere personale, eguale e libero. Inoltre, a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2000, l'**articolo 48** dispone altresì l'istituzione, presso entrambe le Camere, di una circoscrizione Estero, alla quale sono assegnati alcuni seggi al fine di dare

rappresentanza ai cittadini residenti all'estero. L'**articolo 51**, così come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, stabilisce che la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità ai fini dell'accesso, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive.

L'**articolo 56** (per la Camera) e l'**articolo 57** (per il Senato) dispongono che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni elettorali si effettua dividendo il numero degli abitanti per il numero dei componenti delle camere da eleggere distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Il principio della ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni in proporzione alla popolazione è dunque un principio costituzionale che permea la legislazione elettorale come evidenziato anche dalla giurisprudenza costituzionale sulla materia. L'**articolo 57** stabilisce altresì che il Senato è eletto a base regionale.

Innanzitutto, ai sensi del nuovo articolo 92, il sistema elettorale deve essere caratterizzato da un premio di maggioranza assegnato su base nazionale, sia alla Camera che al Senato (si v., *infra*, anche la scheda dell'articolo 6).

In generale, sul ricorso al **premio di maggioranza per le elezioni nazionali**, la possibilità di comparazione con altri ordinamenti è circoscritta ad un numero limitato di casi: con riferimento ai Paesi europei, infatti, si possono segnalare solo le esperienze di Grecia e Malta.

Nell'**ordinamento italiano**, si ricorda che un premio di maggioranza è stato introdotto per la prima volta con l'articolo unico della **legge 31 marzo 1953, n. 148**, che, per la sola Camera, attribuiva un premio di maggioranza alla lista o alle liste collegate tra loro che, in tutto il territorio nazionale, avessero raccolto il 50,01 dei voti validi. Il premio di maggioranza consisteva nell'attribuzione di 380 seggi alla lista o coalizione vincente. Nel caso in nessuna coalizione superasse la metà dei voti validi, si prevedeva il riparto in maniera proporzionale. Le elezioni politiche generali del 7 giugno 1953 si svolsero dunque per il Senato con la legge 6 febbraio 1948, n. 29, e per la Camera con la nuova normativa (legge 31 marzo 1953, n. 148). Le forze politiche della coalizione di maggioranza ottennero il 49,2 non usufruendo così del premio di maggioranza ed annullando gli effetti della legge che più tardi venne abrogata con la legge 31 luglio 1954, n. 615, che ripristinò in ogni sua parte le norme del testo unico del 1948.

Successivamente, il sistema elettorale proporzionale disciplinato dalla **legge n. 270/2005** (c.d. legge Calderoli) – che ha trovato applicazione nelle elezioni politiche del 2006, 2008 e 2013 – si basava sull'assegnazione di un premio – sia per la Camera dei Deputati che per il Senato della Repubblica – alla lista o alla coalizione di liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti e che non avessero conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55% dei seggi assegnati a ciascuna regione. Come noto, la disciplina di tale premio è stata dichiarata in contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione con la [sentenza n. 1 del 2014](#), nella quale la Corte ha in particolare posto l'attenzione sul fatto che il premio di maggioranza ivi previsto, in quanto **combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio**, determinava una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consentiva ad una lista con un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. Alla illegittimità del premio previsto al Senato, oltre le violazioni già richiamate, la Corte ha aggiunto che l'**attribuzione su base regionale**

realizza "l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea".

Un ulteriore sistema elettorale nazionale con premio di maggioranza è quello disciplinato per la Camera dalla **legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum)**. Tale sistema, che tuttavia non ha mai trovato applicazione, prevedeva l'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale; nel caso in cui nessuna lista abbia raggiunto il 40% dei voti validi lo svolgimento di un turno di ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Sono quindi attribuiti 340 seggi alla lista che risulta vincitrice dopo il ballottaggio.

Chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla legittimità del premio ivi previsto, la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 35 del 2017](#), ha in questo caso escluso l'illegittimità delle norme sull'assegnazione al primo turno, facendo leva sulla ragionevolezza della soglia minima di voti, a cui è condizionata l'assegnazione del premio, in quanto volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale.

In relazione alla disciplina di un premio di maggioranza a base nazionale dalla giurisprudenza costituzionale appena richiamata si possono ricavare alcuni elementi di sintesi:

- sono compatibili con i principi costituzionali sia la previsione di un **premio "di maggioranza"**, che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un'assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza relativa, sia la previsione di un **premio "di governabilità"**, condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50% dei voti e/o dei seggi e destinato ad aumentare il numero di seggi di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto (sentenza n. 35 del 2017);
- il legislatore può innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa, come avviene in assenza della previsione di una **soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio** (sentenze n. 35 del 2017, n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 del 2008 e n. 15 del 2008);
- il premio di "maggioranza" è soggetto allo **scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità** con riferimento all'entità della soglia che consente di accedere al premio (sentenza n. 35 del 2017).

Per ulteriori approfondimenti in merito, si rinvia all'apposito allegato.

Ciò premesso, dal punto di vista della formulazione del testo, si segnala che:

- il testo del nuovo terzo comma dell'articolo 92 proposto dall'articolo in commento prefigura un sistema in cui è l'elezione del Presidente del Consiglio a "trascinare" l'elezione delle Camere e la formazione della maggioranza parlamentare e non viceversa (cioè non un sistema in cui sia proclamato eletto il candidato alla Presidenza del Consiglio collegato alla maggioranza dei parlamentari eletti);
- sempre nel nuovo terzo comma dell'articolo 92 della Costituzione si richiede al legislatore ordinario di prevedere che il premio elettorale sia tale da garantire 'una' maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere 'alle liste e ai candidati' collegati al Presidente del Consiglio; la formulazione letterale della disposizione lascerebbe quindi intendere che il premio di maggioranza possa anche non garantire la maggioranza assoluta dei seggi (come si sarebbe potuto invece ricavare utilizzando l'espressione "la maggioranza")<sup>22</sup>;

Ulteriori informazioni sul sistema elettorale emergono dal **quarto comma dell'articolo 92**, ai sensi del quale il **Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura**. Da tale formulazione si evince che il candidato Presidente deve presentarsi anche come candidato a deputato o a senatore e che dall'elezione derivi pertanto l'investitura come Presidente del Consiglio e come parlamentare.

Pertanto si esclude la possibilità che ricoprano la carica di Presidente del Consiglio personalità non parlamentari, come è più volte avvenuto nella storia repubblicana degli ultimi trenta anni e, da ultimo, per tutta la durata della XVIII legislatura (2018-2022).

La nuova disposizione costituzionale prevede infine che la legge elettorale rispetti i **principi di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche**.

Un forte richiamo al **principio di rappresentatività** è contenuto nella citata sentenza n. 35 del 2017, in cui la Corte ha sottolineato che in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività (sul punto si rinvia anche all'allegato relativo alla giurisprudenza della Corte costituzionale sul premio di maggioranza).

---

<sup>22</sup> In proposito si ricorda che, a livello comparato, il sistema elettorale greco prevede ad esempio che al partito che ottiene più voti venga assegnato un premio fisso di 40 seggi (su 300 complessivi), con la conseguenza che il primo partito potrà ottenere la maggioranza assoluta solo avendo già conquistato almeno 111 seggi.

In relazione al richiamato **principio di tutela delle minoranze linguistiche** a cui il sistema elettorale dovrebbe ispirarsi, si ricorda che già ai sensi dell'articolo 6 della Costituzione "la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche". Se è vero che la legislazione elettorale (si v. *infra*) dispone misure specifiche a tutela delle minoranze, l'affermazione del principio nell'ambito della costituzionalizzazione di un premio di maggioranza parrebbe da intendersi proprio nell'ottica di ridimensionare o compensare gli effetti di un possibile sbilanciamento a favore della maggioranza.

#### LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE NEL VIGENTE SISTEMA ELETTORALE PER L'ELEZIONE DEL PARLAMENTO

La vigente normativa elettorale per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (n. 165 del 2017) prevede diverse misure di attuazione di tale principio.

In primo luogo, si prevede che nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi deve tenere conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi.

In secondo luogo, sono previste delle deroghe alle soglie di sbarramento per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale, il cui statuto o le relative norme attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze, e che ottengono un predeterminato consenso elettorale.

Infine, i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera o per il Senato sono esonerate dalla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature.

In dettaglio, alla **Camera** sono ammesse alla assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali soltanto:

le coalizioni che hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 10 per cento dei voti validi e che abbiano tra le liste partecipanti almeno una lista che ha conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi oppure che sia rappresentativa di minoranze linguistiche;

all'interno di ciascuna coalizione ammessa al riparto le liste che hanno conseguito almeno il 3 per cento del totale nazionale dei voti validi e le liste rappresentative di minoranze;

le liste che non fanno parte di alcuna coalizione ovvero facciano parte di una coalizione che non ottiene almeno il 10 per cento del totale nazionale dei voti validi, le c.d. "liste singole", che hanno conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 3 per cento del totale nazionale dei voti validi o siano rappresentative di minoranze linguistiche.

Ai fini dell'applicazione delle diverse soglie di sbarramento, sono ammesse le liste rappresentative di **minoranze linguistiche riconosciute**, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale, il cui statuto o le relative norme attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze che abbiano conseguito almeno il **20 per cento dei voti validi espressi nella regione** medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno **un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione**, con arrotondamento all'unità superiore.

Al **Senato** sono ammesse alla assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali:

- coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 10 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che risponda ad almeno una delle seguenti condizioni:

- abbia conseguito, sul piano nazionale, almeno il 3 per cento dei voti validi espressi;
- abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti in almeno una regione;

- sia rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute e sia stata presentata esclusivamente in una regione ad autonomia speciale, il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze, e i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale;

- all'interno di ciascuna coalizione ammessa al riparto, le liste che hanno conseguito almeno il 3 per cento del totale nazionale dei voti validi, e le liste rappresentative di minoranze linguistiche che abbiano candidati eletti in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale;

- le c.d. "liste singole", ossia le liste non collegate, o collegate a coalizioni sotto la soglia, che hanno conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 3 per cento del totale nazionale dei voti validi, le liste che hanno conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi almeno in una regione e le liste rappresentative di minoranze linguistiche che abbiano avuto candidati eletti in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale.

Inoltre, la vigente legge elettorale n. 165 ha mantenuto la previsione, sia per la Camera, sia per il Senato, dell'**esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature** da parte dei **partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute** che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera o per il Senato (art. 18-bis. DPR 361/1957 e art. 9, D.Lgs. 533/1993).

In relazione agli elementi del sistema elettorale, il nuovo articolo 92 della Costituzione tace sulle cause di incompatibilità ed ineleggibilità del Presidente del Consiglio né opera alcun rinvio alla legge, come invece previsto per i parlamentari e per i consiglieri regionali. Al riguardo, si rinvia alle considerazioni che saranno svolte nella scheda di lettura dell'articolo 7.

### ***La nomina e la revoca dei ministri***

Rispetto al vigente assetto costituzionale, il progetto di riforma costituzionale, all'ultimo comma del nuovo articolo 92:

- a) prevede che **spetta al Presidente della Repubblica conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio**, con la specificazione che l'incarico è affidato al Presidente "eletto" secondo le nuove previsioni costituzionali;
- b) conferisce al Presidente del Consiglio il potere di **proporre al Capo dello Stato la revoca** (oltre che la nomina) **dei ministri**.

In premessa, si ricorda che la prima delle due modifiche è presente nel testo originario del disegno di legge governativo (S. 935), mentre il potere di revoca è stato introdotto nel

testo di riforma costituzionale con un emendamento approvato nel corso dell'esame del provvedimento in 1ª Commissione.

In proposito si ricorda che secondo il vigente secondo comma dell'art. 92, "Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri".

In ragione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, quindi, si prevede che il Presidente della Repubblica debba conferire l'incarico al Presidente del Consiglio eletto. La medesima motivazione non appare potersi addurre per il regime analogo di conferimento dell'incarico e non di nomina previsto nuovo articolo 94, introdotto dall'articolo 7 (vedi *infra* la relativa scheda di lettura) per il Presidente del Consiglio che subentri in corso di legislatura al Presidente del Consiglio eletto; in questo caso infatti il Presidente del Consiglio non verrebbe eletto dai cittadini.

Si segnala, inoltre, che il nuovo articolo 89, introdotto dall'articolo 4, continua a far riferimento, come evidenziato nella relativa scheda di lettura (cfr. *supra*), alla nomina del Presidente del Consiglio, individuandola come atto del Presidente della Repubblica, sottratto alla controfirma.

*Si valuti quindi l'opportunità di un coordinamento tra le due disposizioni.*

In luogo della nomina (che oggi si perfeziona mediante decreto), la disposizione quindi attribuisce al Capo dello Stato il compito di conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente eletto.

Tale disposizione ha l'effetto di introdurre esplicitamente in Costituzione l'istituto dell'**'incarico'** che attualmente rappresenta una delle sequenze del **procedimento di formazione del Governo**, pur non essendo prevista dalla Costituzione.

È noto infatti che la Costituzione disciplina tale procedimento soltanto a partire dal momento della nomina del Governo (articoli 92, secondo comma, e 93 Cost.), tacendo invece sulla fase antecedente, che, sulla base delle consuetudini e della prassi costituzionale, si è sviluppata in sintesi come segue:

- il procedimento si apre con le **consultazioni svolte dal Presidente della Repubblica** con le forze politiche per individuare la persona ritenuta più di ogni altra in grado di raccogliere i consensi necessari a ottenere la fiducia delle Camere;
- al termine delle consultazioni, il Capo dello Stato procede al **conferimento dell'incarico** in forma orale. Ove le consultazioni presidenziali abbiano dato esiti incerti, l'incarico può essere preceduto da un mandato esplorativo ad una personalità istituzionale *super partes* ovvero un preincarico per verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare;

- l'incaricato, che di norma accetta con riserva<sup>23</sup>, in alcuni casi dopo un breve giro di consultazioni con i gruppi parlamentari orientati a conferire la fiducia ad un Governo da lui presieduto, si reca nuovamente dal Capo dello Stato per sciogliere, positivamente o negativamente, la riserva.

Nel caso in cui la riserva sia sciolta positivamente seguono i momenti scanditi esplicitamente dalla Costituzione, che sono:

- il Presidente della Repubblica **nomina** il Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, i Ministri (articolo 92, secondo comma). Questa fase si conclude con l'emanazione di tre tipi di decreti del Presidente della Repubblica: quello di nomina del Presidente del Consiglio (controfirmato dal Presidente del Consiglio nominato, per attestare l'accettazione); quello di nomina dei singoli ministri (controfirmato dal Presidente del Consiglio); quello di accettazione delle dimissioni del Governo uscente (controfirmato anch'esso dal Presidente del Consiglio nominato);
- il Presidente del Consiglio e i Ministri devono prestare **giuramento** nelle mani del Capo dello Stato (articolo 93): questa fase è ritenuta quella integrativa dell'efficacia, in quanto il Governo nominato entra nell'esercizio delle sue funzioni a partire da questo momento;
- entro dieci giorni dal decreto di nomina, il Governo è tenuto a presentarsi davanti a ciascuna Camera per ottenere il voto di **fiducia**, voto che deve essere motivato dai gruppi parlamentari ed avvenire per appello nominale (articolo 94) Formalmente la fiducia è distinta dal procedimento di formazione del Governo e, tuttavia, solo dopo avere ottenuto la fiducia dal Parlamento, il Governo entra nella pienezza dei suoi poteri.

Rispetto a tale assetto, l'incarico di cui al nuovo articolo 92 si inserisce in un diverso procedimento di formazione del governo.

In primo luogo, dopo le elezioni, l'incarico 'dovrà' essere conferito al Presidente eletto, formalizzando in tal modo la scelta del corpo elettorale e restringendo ogni tipo di ponderazione da parte del Capo dello Stato

Una lettura sistematica delle modifiche introdotte all'articolo 92 e all'articolo 94 Cost. vede ri-espandere un ruolo più attivo del Presidente della Repubblica nell'ipotesi prevista all'ultimo comma del nuovo articolo 94, ovverosia quando l'incarico può essere conferito al Presidente dimissionario o ad altro parlamentare purché eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio (in proposito, si rinvia, *infra*, alla scheda di lettura dell'articolo 7).

In secondo luogo, il nuovo articolo 92 Cost. fa riferimento alla elezione del Presidente del Consiglio (primo e terzo comma), a cui fa seguito il conferimento dell'incarico da parte del Capo dello Stato (quarto comma). Resta poi la nomina dei ministri (quarto comma), seguita dal giuramento (articolo 93, non modificato) e la presentazione del Governo alle Camere per ottenere la fiducia (art. 94, terzo comma, Cost., per questa parte non modificato).

---

<sup>23</sup> Nella storia repubblicana si ricordano solo due casi in cui l'incarico non è stato accettato con riserva; l'incarico a Silvio Berlusconi nel 2008 per la formazione del quarto Governo da lui presieduto e l'incarico a Giorgia Meloni nel 2022 all'inizio della XIX legislatura in corso.

*In questo quadro, si valuti l'opportunità di approfondire se il Presidente del Consiglio, ancorché eletto, possa rifiutare di assumere l'incarico di formare il Governo.*

La seconda novella rispetto al vigente secondo comma dell'articolo 92 prevede che la proposta del Presidente del Consiglio possa avere ad oggetto sia la nomina, sia la revoca dei ministri.

Il testo **non pone limiti espliciti** al nuovo potere di (proporre la) revoca di un ministro. Ne consegue il riconoscimento al Presidente del Consiglio dei ministri della facoltà di sostituire uno o più ministri in ogni caso in cui il Presidente del Consiglio valuti necessario od opportuno un avvicendamento.

Al contempo resta **ferma in capo al Presidente della Repubblica** la competenza ad assumere la relativa decisione, che oggi avviene per la nomina con decreto.

In proposito è utile ricordare che in ordine all'esistenza, accanto al potere di nomina, di un correlativo **potere di revoca dei ministri**, esercitabile secondo analoghe modalità (ovvero con atto complesso, in cui concorrano la proposta del Presidente del Consiglio e la determinazione del Presidente della Repubblica), la scienza giuridica ha assunto orientamenti non unanimi.

Da più parti si è sostenuto<sup>24</sup> che il silenzio del testo costituzionale vale ad escludere tale ipotesi, costituendo al riguardo una consapevole omissione, e che il potere di revoca non può conciliarsi con la collegialità che – secondo tali orientamenti – il disegno costituzionale (e in particolare l'art. 95) attribuisce all'Esecutivo quale carattere preminente, negando al Presidente del Consiglio un ruolo gerarchicamente sovraordinato a quello dei ministri.

Non sono mancate peraltro opinioni diametralmente opposte<sup>25</sup>, che vedono il potere di revoca implicitamente previsto dall'art. 92 Cost., in quanto naturalmente correlato a quello di nomina, o che lo desumono dalla particolare responsabilità sussistente in capo al Presidente del Consiglio nella direzione della politica generale del Governo e in relazione al mantenimento del rapporto fiduciario.

La prassi costituzionale è costantemente apparsa conforme al primo dei due orientamenti, non essendosi mai provveduto alla sostituzione di un ministro in assenza delle dimissioni del ministro uscente; pur se è vero che, in alcuni casi, il Presidente del Consiglio ha invitato alle dimissioni il ministro.

Una significativa eccezione è costituita dalla **vicenda** originata dall'approvazione da parte del Senato – il 19 ottobre 1995 – di una mozione di sfiducia individuale nei confronti del Ministro di grazia e giustizia *pro tempore* **Mancuso**. Non essendo sopravvenute le dimissioni del ministro a seguito del voto parlamentare il Presidente della Repubblica,

---

<sup>24</sup> Tra gli altri, Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 908; Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970, p. 694 ss..

<sup>25</sup> Tra gli altri, Galizia, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano 1972, p. 120; Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975, p. 553.

con decreto in data 19 ottobre 1995, conferì al Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* Dini, su sua proposta, la titolarità *ad interim* del Ministero di grazia e giustizia.

Il giudizio per conflitto di attribuzione sorto nell'occasione tra il Ministro Mancuso e il Senato della Repubblica, venne definito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7 del 1996. In essa la Corte dichiarò che spetta al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sostituire il Ministro nei cui confronti una Camera abbia approvato una mozione di sfiducia, quando questi non si sia dimesso.

Nella sentenza, la Corte conferma, in primo luogo, la conformità a Costituzione dello strumento della mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro, e ricorda come, a seguito dell'approvazione di tale mozione, le dimissioni del ministro costituiscano atto dovuto. Ne consegue che, poiché la revoca della fiducia, che esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto Parlamento-Governo, non comporta la caducazione dell'atto di nomina, in mancanza delle dimissioni il Presidente della Repubblica, nell'esercizio dei poteri tipici del ruolo suo proprio di garante della Costituzione, all'esito di un procedimento complesso – attivato dalla presa d'atto della sfiducia espressa dal Parlamento nei confronti del Ministro della giustizia, e su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri –, investito della proposta di sostituzione, solleva il Ministro dall'incarico e provvede alla sua sostituzione in conformità.

L'introduzione in Costituzione del potere di revoca dei ministri rappresenta senza dubbio uno dei temi più ricorrenti dei **precedenti tentativi di riforma costituzionale**.

In proposito si ricorda che l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di revoca dei ministri, seppur nella forma di una proposta al Capo dello Stato, è prevista nel progetto di legge costituzionale di riforma della Parte seconda della Costituzione, approvato dal Senato nel corso della XVI legislatura- [C. 5386](#) (seppur nell'ambito di una forma di governo semipresidenziale), così come nella c.d. [bozza Violante](#) della XV legislatura, nel testo presentato alle Camere dalla Commissione bicamerale istituita nella XIII Legislatura (cd. "bicamerale D'Alema") e nella [relazione](#) conclusiva della Commissione per le riforme istituzionali costituita nella IX Legislatura (c.d. Commissione Bozzi).

L'attribuzione diretta al capo dell'esecutivo della esclusiva responsabilità sulla nomina e sulla revoca dei ministri, senza alcun intervento del Presidente della Repubblica, rappresenta invece uno degli elementi qualificanti della riforma della seconda parte della Costituzione approvata con [legge costituzionale](#) nella XIV Legislatura e non confermata dal referendum del 2006, ma anche del testo sul premierato della [relazione](#) approvata dal Comitato Speroni nella XII legislatura e del progetto di riforma costituzionale [A.C. 3597 – A.S. 1789](#), elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura (c.d. Commissione De Mita-Iotti).

**Articolo 6**  
**(Modifica dell'articolo 57 della Costituzione)**

| <b>Costituzione</b>  |  |
|--|--|
| <i>Testo vigente</i>   | <i>Testo modificato</i>  |
| <i>Articolo 57</i>   | <i>Articolo 57</i>   |
| Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.  | Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero <b>e salvo il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92.</b> |
| Il numero dei senatori elettivi è di duecento, quattro dei quali eletti nella circoscrizione Estero.   | <i>Identico</i>  |
| Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.   | <i>Identico</i>  |
| La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. | <i>Identico</i>  |

L'**articolo 6** della proposta di legge, inserito nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, modifica il **primo comma dell'articolo 57** della Costituzione prevedendo che il **principio dell'elezione a base regionale del Senato** debba comunque far salvo, oltre ai seggi assegnati alla circoscrizione estero (come previsto nella vigente formulazione), **anche il premio su base nazionale** di cui all'articolo 92 della Costituzione, così come modificato dall'articolo 5 della proposta di riforma.

Si ricorda che, a sua volta, l'art. 1, primo comma, del **Testo unico per l'elezione del Senato** (di cui al d. lgs. n. 533 del 1993) dispone "Il Senato della Repubblica è eletto su base regionale. Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, i seggi sono ripartiti tra le regioni a norma dell'articolo 57 della Costituzione sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, da

emanare, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi”.

A tale riguardo è opportuno premettere che il principio della “elezione su base regionale” del Senato, in **sede di attuazione**, è stato interpretato dalla legislazione elettorale come un vincolo al legislatore in riferimento alla struttura delle circoscrizioni, nel senso che **ciascuna Regione costituisce una circoscrizione elettorale** e che gli elettori di ciascuna Regione eleggono i rispettivi senatori, ovvero sia che i voti espressi dagli elettori di una regione contano ai fini della ripartizione dei soli seggi spettanti a quella medesima regione.

Ai fini della ripartizione dei seggi assumono chiaramente rilievo anche le previsioni del terzo comma dell'articolo 57, per cui nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiori a tre, mentre il Molise ne ha due e la Valle d'Aosta uno.

Nella **legislazione elettorale in vigore dal 1948 ad oggi** i sistemi per l'elezione dei membri del Senato si sono infatti sempre basati su una ripartizione dei seggi tra le liste effettuata regione per regione: così la legge in vigore fino al 1992, la legge n. 276 del 1993 e, successivamente, la legge n. 270 del 2005 e la vigente legge n. 165 del 2017.

In particolare, nel sistema elettorale vigente fino al 1992 per il Senato, da un lato ogni regione era divisa in collegi uninominali, dall'altro la regione coincideva con la circoscrizione elettorale per l'attribuzione dei seggi non assegnati con il metodo maggioritario (vale a dire, nella concreta esperienza repubblicana, tutti, salvo rare eccezioni, in quanto per essere eletti nel collegio uninominale occorreva avere ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti). Anche con la cd. legge Mattarella (l. n. 276 del 1993), la ripartizione dei seggi da attribuire alle regioni con sistema proporzionale avveniva nell'ambito della circoscrizione regionale (tra gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali).

Nel sistema elettorale introdotto dalla legge n. 270 del 2005, agli elementi indicati si è aggiunto un **premio di maggioranza eventuale che al Senato veniva assegnato su base regionale**, in relazione al vincolo posto dall'art. 57, primo comma, Cost. dell'elezione su base regionale del Senato (su tale premio è poi intervenuta la sentenza n. 1/2014, su cui, si v., *infra*).

Nel **vigente sistema elettorale**, definito con la legge n. 165 del 2017, sempre per il Senato, il riparto del 61% dei seggi, che sono quelli da eleggere nei collegi plurinominali con scrutinio di lista, avviene con metodo proporzionale a livello regionale. Va altresì ricordato che con la legge n. 165 del 2017 è stata prevista una soglia di sbarramento a livello nazionale anche per il Senato, analogamente a quanto stabilito per la Camera, ferma restando la previsione, per il Senato, anche di una soglia di sbarramento regionale.

L'interpretazione in base alla quale dalla vigente previsione dell'elezione “su base regionale” conseguono diversi vincoli per la legislazione ordinaria ha riguardato, in particolare, i seguenti aspetti:

a) l'esclusione della possibilità di prevedere l'applicazione del sistema del collegio unico nazionale, che farebbe venir meno l'ancoraggio dei membri regionali con la base regionale in cui sono eletti;

b) la necessità di adottare almeno un numero di circoscrizioni pari a quello delle regioni;

c) la necessità che i collegi siano contenuti tutti all'interno di una sola regione, senza che siano ammesse circoscrizioni pluriregionali.

Rispetto alla previsione di un premio di maggioranza al Senato, come già visto nella scheda relativa all'articolo 5, si ricorda la [sentenza n. 1 del 2014](#) della Consulta con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, tra le altre, della previsione della legge n. 270 di un "**premio diverso per ogni Regione**". In tal modo, secondo la Corte sarebbe favorita la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea, così da compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce alla Camera ed al Senato" (sul punto cfr. anche l'allegato relativo alla giurisprudenza della Corte costituzionale sul premio di maggioranza).

Secondo la Corte "le predette disposizioni violerebbero anche gli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost., in quanto, posto che l'entità del premio, in favore della lista o coalizione che ha ottenuto più voti, varia da Regione a Regione ed è maggiore in quelle più grandi e popolose, il peso del voto – che dovrebbe essere uguale e contare allo stesso modo ai fini della traduzione in seggi – sarebbe diverso a seconda della collocazione geografica dei cittadini elettori".

In relazione al fatto che il premio previsto dalla riforma in esame sia assegnato su base nazionale occorre infine considerare che la legge n. 165 del 2017, che ha introdotto il vigente sistema di elezione della Camera e del Senato, disciplina alcune **soglie di sbarramento**, valesvoli per l'assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali, che sono riferite a percentuali di voti validi **a livello nazionale**, oltre che per la Camera, anche per il Senato.

Per la prima volta anche per l'elezione del Senato si applicano le soglie di sbarramento determinate a livello nazionale; a tal fine è stato previsto, dalla citata legge n. 165, un unico ufficio elettorale centrale nazionale che provvede a determinare le cifre elettorali nazionali delle liste e delle coalizioni, il totale nazionale dei voti validi nonché a calcolare i valori di soglia e, conseguentemente, a stabilire quali liste e coalizioni partecipino alla ripartizione dei seggi (per il Senato, D.Lgs. n. 533 del 1993 art. 16-bis).

**I LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SULL'ARTICOLO 57**

Relativamente al principio dell'elezione a base regionale dell'art. 57 Cost. negli anni la dottrina - alla luce dello sviluppo del sistema costituzionale italiano - è stata sostanzialmente concorde nel sostenere che da esso non possa discendere alcun nesso diretto fra il Senato medesimo e gli organi regionali, che sia idoneo a configurarlo come camera di rappresentanza territoriale.

Per quanto riguarda i lavori costituenti, il principio della "base regionale" era presente nel progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea costituente, come risultato di compromesso tra le diverse proposte formulate dalle forze politiche.

Dopo un lungo dibattito in commissione, la statuizione del principio regionale («La seconda Camera è eletta su base regionale») era, in particolare, correlata alla previsione del terzo comma dell'articolo 55 del progetto, in base al quale i senatori erano eletti per un terzo, in via indiretta, dai membri dei Consigli regionali e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età. Erano anche previsti specifici criteri per essere eletti senatori (art. 56 del progetto), come, ad esempio: essere o essere stati decorati al valore militare; essere o essere stati Presidenti della Repubblica, ministri, deputati, ecc.; essere o essere stati professori universitari, magistrati e funzionari dello Stato; ecc. Al contempo, si assegnava ad ogni regione un numero minimo fisso di cinque senatori, ad eccezione della Valle d'Aosta per la quale ne era previsto uno (art. 55, secondo comma).

Nelle intenzioni originarie la Commissione per la Costituzione aveva utilizzato tale formulazione (eletto su "base regionale") in premessa all'articolo sul Senato proprio al fine di evidenziare il collegamento tra questo e il nuovo istituto regionale, conferendo poi alle Regioni la possibilità di partecipare alla formazione della seconda Camera.

Nel corso dell'esame del progetto in Assemblea, la disposizione sulla quota di senatori eletti dai Consigli regionali venne espunta dal testo, in quanto ritenuta incompatibile con l'ordine del giorno proposto dall'on. Nitti (25 settembre 1947) e approvato dall'Assemblea (7 ottobre 1947), secondo il quale il Senato sarebbe stato eletto a suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale. Caddero anche gli specifici criteri di elettorato passivo previsti dall'articolo 56 del progetto.

L'Assemblea concluse che l'odg Nitti precludeva solo la prima parte del comma terzo dell'articolo 55 (relativa ai senatori eletti dai consigli regionali). Nonostante il fallimento della proposta di fare della Camera alta una camera rappresentativa delle Regioni e degli enti locali, l'espressione secondo la quale il Senato è eletto a base regionale (primo comma) veniva mantenuta, accanto alla previsione che stabiliva l'attribuzione a ciascuna Regione di un numero minimo di senatori.

Fu, in particolare, l'on. Perassi (segretario della Commissione dei 75) ad osservare come non vi fosse alcuna contraddizione tra la base regionale e l'elezione con il sistema del collegio uninominale, ritenendo che l'elezione dei senatori su base regionale «vuol dire che entro ciascuna Regione si faranno, per quanto concerne il numero dei senatori, tanti collegi uninominali: ne deriva che l'unica cosa che risulta esclusa è quella di un collegio uninominale che sia costituito da una frazione di territorio che comprenda parti di due diverse Regioni: tutto il resto è perfettamente compatibile».

A sua volta, l'on. Mortati ritenne che il principio sancito dal primo comma restasse "impregiudicato" dalle modifiche intervenute, sostenendo che «base regionale significa collegamento stabile ed istituzionale fra l'ordinamento regionale ed il Senato. [...] Si tratta

di un principio direttivo suscettibile di applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani degli svolgimenti verso singole concretizzazioni [...] è una direttiva che ha una ragion d'essere nel suo collegamento con la riforma regionale, che non può non ripercuotersi, per il carattere costituzionale ad essa conferito, sulla organizzazione dei poteri centrali dello Stato».

Per Mortati, d'altronde, a differenza di altre posizioni espresse, vi era l'esigenza di fare delle regioni «non già delle pure e semplici circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale». In tale ottica, la "base regionale" per l'elezione dei senatori non era costituita dalla regione, intesa come circoscrizione elettorale, ma dalla comunità di cui la regione è ente esponenziale.

In sede poi di approvazione della legge elettorale per il Senato, come già si è accennato, la previsione di un sistema fondato su collegi uninominali con sistema maggioritario a turno unico venne di fatto vanificata prevedendo una soglia del 65 per cento per l'elezione dei candidati nei collegi, dovendosi in caso contrario procedere a un riparto proporzionale con metodo del divisore D'Hondt tra i candidati collegati allo stesso simbolo a livello regionale.

**Articolo 7**  
**(Modifica all'articolo 94 della Costituzione)**

| <b>Costituzione</b>   |  |
|---|--|
| <i>Testo vigente</i>  | <i>Testo modificato</i>  |
| <i>Articolo 94</i>  | <i>Articolo 94</i>   |
| Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.  | <i>Identico</i>  |
| Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.  | <i>Identico</i>  |
| Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.  | Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. <b>Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.</b> |
| Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.   | <i>Identico</i>  |
| La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. | <i>Identico</i>  |
|   | <b>In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere.</b>   |
|   | <b>Negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora il Presidente del Consiglio eletto non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il</b>  |

|  |   |
|--|---|
|  | <b>Governmento, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio.</b>   |
|  | <b>Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio.</b> |

L'**articolo 7** della proposta di legge, così come emendato nel corso dell'esame al Senato, intende modificare l'articolo 94 della Costituzione, vale a dire la disposizione che consacra il principio organizzativo cardine della forma di governo parlamentare, ossia il **rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo**.

Anzitutto si riscontra che l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio non fa venire meno la necessità della sussistenza di un rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo. Restano invariate, infatti, le previsioni di cui ai commi primo e secondo dell'articolo 94, ai sensi delle quali il Governo, per l'appunto, deve avere la fiducia delle due Camere, ciascuna delle quali è chiamata ad accordarla o revocarla mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Come è noto, invece, il testo della Costituzione non fa alcun esplicito riferimento alla **questione di fiducia**, disciplinata però dai regolamenti parlamentari, che il Governo può porre su una propria iniziativa che necessiti dell'approvazione parlamentare.

L'articolo in commento, alla **lettera a)**, **modifica** invece **il terzo comma dell'articolo 94** della Costituzione, il quale, nella versione attualmente vigente, dispone che il Governo, entro dieci giorni dalla sua formazione (e, dunque, dal giuramento dei suoi componenti nelle mani del Presidente della Repubblica), si presenti alle Camere per ottenerne la fiducia.

La deliberazione con la quale le Camere sono chiamate ad accordare – o a negare – la fiducia al Governo all'indomani della sua formazione si sostanzia in una valutazione complessiva delle c.d. dichiarazioni programmatiche esposte alle Camere medesime dal Presidente del Consiglio. Per l'approvazione della mozione di fiducia – così come, d'altra parte, per quella di sfiducia – non sono richieste maggioranze qualificate, essendo sufficiente la maggioranza dei presenti.

Nell'ordinamento italiano, dunque, affinché il processo di costituzione del Governo si perfezioni, è necessaria una manifestazione espressa di fiducia da parte di entrambe le

Camere, non essendo stato accolto il modello – vigente in altri ordinamenti, come ad esempio la Francia – della c.d. fiducia presunta.

La proposta di riforma aggiunge anzitutto che, nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Capo dello Stato sia tenuto – in prima istanza – a **rinnovare l'incarico di formare il Governo** al medesimo Presidente eletto.

Come si è già ricordato, l'“**incarico**” per la formazione del Governo è un istituto non espressamente contemplato dalla Costituzione, bensì affermatosi in via consuetudinaria (sul punto cfr. *supra* la scheda relativa all'articolo 5).

Coerentemente con quanto disposto all'articolo 5 della presente proposta, dunque, il Presidente del Consiglio dotato di investitura popolare diretta è l'unico soggetto istituzionale legittimato a ricevere l'incarico di formare un governo; incarico che il Presidente della Repubblica, nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia iniziale da parte delle Camere, è tenuto a rinnovare.

Qualora, anche in questa ipotesi, il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, **il Presidente della Repubblica «procede» al loro scioglimento.**

In proposito si osserva che non risulta disciplinata l'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio eletto, che non abbia ottenuto la fiducia delle Camere, rifiuti l'incarico nuovamente conferitogli dal Presidente della Repubblica.

Restano invariate anche le previsioni di cui ai vigenti commi quarto e quinto, i quali rispettivamente dispongono che il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni e che la mozione di sfiducia, oltre a dover essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera, non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

A seguito dell'approvazione dell'emendamento del Governo 7.900 nel corso della discussione in Assemblea al Senato sul provvedimento<sup>26</sup>, la **lettera b)** dell'articolo in commento aggiunge, infine, all'articolo 94 della Costituzione i tre seguenti commi.

Secondo il nuovo **sesto comma** dell'articolo 94, in caso di **revoca della fiducia** mediante **mozione motivata**, il **Presidente del Consiglio** eletto  **rassegna le dimissioni** e il **Presidente della Repubblica scioglie le Camere.**

All'approvazione di una mozione di sfiducia vengono, pertanto, ricondotti due effetti giuridicamente obbligati: le dimissioni del Presidente del Consiglio eletto e lo scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato.

---

<sup>26</sup> Seduta n. 198 del 13 giugno 2024.

La dottrina costituzionalistica suole notoriamente distinguere le **crisi** di Governo **parlamentari** da quelle **extraparlamentari**.

Le crisi di Governo si definiscono parlamentari quando sono determinate dall'approvazione di una mozione di sfiducia ovvero da un voto contrario sulla questione di fiducia posta dal Governo. In questi casi, in capo al Governo sorge l'obbligo giuridico di rassegnare le proprie dimissioni.

Sono extraparlamentari, invece, le crisi che, anziché essere determinate da un formale voto parlamentare, sono espressione di una crisi politica interna alla stessa maggioranza o dipendono da ragioni personali del Presidente del Consiglio. In tali ipotesi, la presentazione, da parte di quest'ultimo, delle dimissioni rappresenta il frutto di una valutazione prettamente politica (o di un impedimento oggettivo). Nella prassi delle crisi extraparlamentari vi sono stati casi in cui, al fine di rendere pubbliche ed esplicite le ragioni della crisi, il Capo dello Stato ha deciso di respingere le dimissioni del Governo e di rinviarlo dinanzi alle Camere per verificare, nell'ambito di una procedura formale e pubblica, l'effettiva insussistenza della fiducia, tentando la c.d. parlamentarizzazione della crisi.

Nella storia della Repubblica italiana, le crisi di Governo sono state prevalentemente di carattere extraparlamentare. In particolare, nessuna crisi è dipesa dall'approvazione di una mozione di sfiducia da parte delle Camere e solo in cinque casi le dimissioni hanno fatto seguito alla mancata concessione della fiducia iniziale al Governo<sup>27</sup>, mentre soltanto due volte sono conseguite a un voto parlamentare negativo sulla questione di fiducia<sup>28</sup>.

Secondo l'impianto costituzionale vigente, lo scioglimento delle Camere a seguito della presentazione delle dimissioni del Governo non rappresenta un esito obbligato. Le disposizioni costituzionali sulla forma di governo, infatti, non statuiscono alcun obbligo, per il Presidente della Repubblica, di procedere in tal senso.

A fronte di questo dato, il margine di discrezionalità di cui, nella prassi della storia repubblicana, il Capo dello Stato ha disposto a tale proposito non ha potuto non risentire del modo in cui la forma di governo si è concretamente realizzata.

Riguardo alla questione della titolarità effettiva del potere di scioglimento delle Camere, nel corso del tempo – e in funzione delle mutevoli prassi istituzionali di volta in volta seguite – la dottrina costituzionalistica ha sostenuto tesi diverse, pur potendosi registrare, ad oggi, un orientamento prevalente che qualifica lo scioglimento come un atto duumvirale o a partecipazione complessa<sup>29</sup>, destinato ad assumere una valenza diversa a seconda del contesto politico-istituzionale in cui viene disposto.

Dal combinato disposto dei commi terzo e sesto dell'articolo 94 della Costituzione, così come riformato, si desume dunque che, a fronte sia della

---

<sup>27</sup> Si tratta dei Governi De Gasperi VIII (1953), Fanfani I (1954), Andreotti I (1972), Andreotti V (1979) e Fanfani VI (1987).

<sup>28</sup> Il che è avvenuto nel 1998 e nel 2008 determinando, rispettivamente, la caduta del Governo Prodi I e II.

<sup>29</sup> A tal proposito si vedano, tra gli altri, L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958, 197; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 9 ed., 664.

**mancata approvazione della mozione di fiducia iniziale** che **dell'approvazione di una mozione di sfiducia** al Governo guidato dal Presidente del Consiglio eletto, lo **scioglimento delle Camere** si configura come **atto dovuto** del Capo dello Stato (sullo scioglimento delle Camere come “atto dovuto” del Presidente della Repubblica, si veda la scheda relativa all’articolo 3 della proposta di legge in esame).

Ai sensi del settimo comma, **negli altri casi di dimissioni** del Presidente del Consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, **entro sette giorni**, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone.

In questa ipotesi, dunque, lo scioglimento delle Camere è un’opzione rimessa alle valutazioni del Presidente del Consiglio. A fronte dell’esercizio di tale opzione, il Presidente della Repubblica è tenuto a disporre lo **scioglimento**, il quale, pertanto, anche in questo caso si configura come un **atto dovuto**.

In proposito, potrebbe essere oggetto di approfondimento se per “altri casi di dimissioni” occorrono intendersi solo le ipotesi di dimissioni derivanti da crisi extraparlamentari, che non obbligano giuridicamente il Governo a dimettersi, o se vi vadano ricomprese anche quelle conseguenti alla **reiezione di una questione di fiducia** posta dal Governo medesimo su una propria iniziativa che necessiti di approvazione parlamentare.

Qualora il Presidente del Consiglio eletto non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce, **per una sola volta nel corso della legislatura**, l'**incarico** di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario **o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio**.

Per una sola volta nel corso della legislatura, dunque, a fronte della decisione del Presidente del Consiglio eletto di non procedere allo scioglimento delle Camere a seguito delle proprie dimissioni – indipendenti, come si è detto, da un voto iniziale o successivo di sfiducia –, i poteri del Presidente della Repubblica si riespano nella misura in cui gli viene rimessa la scelta tra il conferimento di un nuovo incarico allo stesso Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il medesimo.

La disposizione, nella sua formulazione letterale, non esclude espressamente che la maggioranza parlamentare possa essere anche parzialmente diversa da quella originariamente collegata al Presidente del Consiglio eletto. Si ricorda, inoltre, che anche il testo originario del disegno di legge (S. 935), con formulazione analoga a quella della disposizione in commento, consentiva, in caso di crisi del Governo del Presidente del Consiglio eletto, il conferimento dell’incarico “a un altro parlamentare che fosse stato candidato in collegamento al Presidente eletto”; il testo specificava al riguardo che l’incarico era conferito

“per attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto aveva ottenuto la fiducia”.

Si segnala inoltre che, nel corso dell’esame da parte dell’Assemblea del Senato dell’articolo 7 in commento, il Governo ha accolto l’**ordine del giorno** G7.1000, già votato in Commissione, in seguito alla trasformazione di un emendamento (em. 4.0.5).

Attraverso tale odg, il Senato “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.”.

Con riguardo ai precedenti tentativi di riforma costituzionale della forma di governo si segnala che:

- la  **riforma costituzionale del 2016**, oltre al superamento del bicameralismo perfetto, prevedeva l’introduzione di una nuova disposizione all’articolo 64 Cost. che attribuiva ai regolamenti parlamentari la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari e assegnava la definizione di una disciplina dello statuto delle opposizioni al solo regolamento della Camera, cui spetta la titolarità esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo;
- il **progetto** di riforma costituzionale **approvato dal Senato nel corso della XVI legislatura**, che delineava una forma di governo semipresidenziale, introduceva una riserva di regolamento parlamentare, a garanzia delle prerogative e dei poteri del Governo e della maggioranza, nonché i diritti delle opposizioni e delle minoranze in ogni fase dell’attività parlamentare;
- la [legge costituzionale](#) di  **riforma approvata nella XIV Legislatura** sanciva il principio per cui nel suo complesso il regolamento della Camera doveva garantire sia le prerogative ed i poteri del Governo e della maggioranza, sia i diritti delle opposizioni (per quanto attiene al Senato, si prevedeva che il regolamento garantisca i diritti delle minoranze);
- nel testo della **Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella XIII Legislatura** si prevedevano una serie di norme a garanzia dei diritti delle minoranze e si stabiliva che il regolamento della Camera dei deputati doveva recare norme idonee a garantire i diritti delle opposizioni in ogni fase dell’attività parlamentare;
- nel progetto di riforma allegato alla relazione del **“Comitato Speroni”** si prevedeva di istituzionalizzare la nozione di Opposizione costituzionale, formata da tutti i deputati che, dopo la presentazione programmatica che il Primo Ministro svolge alla Camera dei deputati entro dieci giorni dalla nomina, votano per appello nominale contro il programma del Governo. Si prevedeva che il Capo dell’Opposizione fosse eletto da tutti i deputati appartenenti all’Opposizione costituzionale e con le stesse modalità potesse essere revocato. Il Capo dell’Opposizione rappresenta l’Opposizione costituzionale, come potenziale alternativa di governo, sia nella Camera dei deputati sia nei rapporti con gli altri organi costituzionali.

In virtù di quanto disposto dall'ottavo comma, il conferimento dell'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio dimissionario – è prevista anche nei casi di **decadenza, impedimento permanente o morte** del Presidente del Consiglio eletto.

Quanto alla **decadenza del Presidente del Consiglio**, si segnala che, ad oggi, trattandosi di una carica non elettiva, l'istituto in questione non è disciplinato dall'ordinamento. Si tratta, infatti, di un istituto previsto con riferimento ai titolari di cariche elettive, quale effetto discendente dall'accertamento del sopravvenuto venir meno del diritto di elettorato passivo.

Il principio generale accolto dall'ordinamento è quello secondo il quale tutti gli elettori sono anche eleggibili, determinandosi perciò una tendenziale coincidenza tra elettorato attivo e passivo. Come è noto, però, per quanto riguarda l'elezione a deputato e a senatore la Costituzione introduce delle restrizioni concernenti l'età; in particolare, a seguito dell'approvazione della riforma che ha equiparato l'elettorato attivo per i due rami del Parlamento (legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1.), ad oggi il testo costituzionale conserva una restrizione con esclusivo riferimento all'elettorato passivo: mentre per essere eletti alla Camera dei deputati occorre aver compiuto venticinque anni di età (art. 56, terzo comma), per essere eletti senatori è necessario averne compiuti quaranta (art. 58, secondo comma).

La Costituzione, inoltre, rinvia alla legge la determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore (art. 65, primo comma)<sup>30</sup>.

Con il fine di garantire la libertà del voto e la parità di *chances* tra i candidati, l'**ineleggibilità** è un istituto che incide, limitandolo, sul diritto all'elettorato passivo. Essa, in particolare, consiste in un impedimento giuridico, antecedente all'elezione, che impedisce al soggetto interessato di essere validamente eletto, salvo che l'impedimento medesimo non venga propriamente rimosso entro il termine stabilito dalla legge. Laddove non vengano rimosse, però, le cause di ineleggibilità producono l'effetto di invalidare, rendendola nulla, la relativa elezione. La Corte costituzionale ha più volte affermato che la previsione della ineleggibilità tende a prevenire che il candidato ponga in essere, in ragione della carica ricoperta o delle funzioni svolte, indebite pressioni sugli elettori (sentenza n. 217 del 2006), così da alterare la *par condicio* tra i candidati.

Le cause di **incompatibilità** sono invece dirette a garantire l'imparziale esercizio delle funzioni elettive, impedendo che chi ricopre determinati uffici possa contemporaneamente ricoprire la carica elettiva. Secondo la Corte costituzionale, infatti, le cause di incompatibilità presuppongono "la posizione di un divieto di cumulo di due uffici" (sentenza n. 60 del 1966), al fine di evitare l'insorgere di conflitti di interessi nel

---

<sup>30</sup> Il legislatore ha individuato in maniera tassativa talune cause di ineleggibilità e incompatibilità – introducendo peraltro anche l'istituto della c.d. incandidabilità – con riferimento non solo ai componenti del Parlamento nazionale, ma anche a quelli del Parlamento europeo spettanti all'Italia e degli organi degli enti territoriali.

quale venga a trovarsi il soggetto che sia stato eletto (sentenza n. 217 del 2006). In tal senso, esse non impediscono la partecipazione alle elezioni ma fanno sì che l'interessato, se eletto, debba optare tra il mandato elettorale e la carica incompatibile<sup>31</sup>.

Con riferimento ai titolari di cariche di governo, la legge n. 215 del 2004, nell'affrontare il tema dei conflitti di interesse che possono riguardare determinati titolari di incarichi pubblici i quali siano, al contempo, titolari di attività economiche di rilevante portata, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo debbono dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e astenersi dal compimento di atti – inclusa la partecipazione a deliberazioni collegiali – “in situazione di conflitto di interessi”(articolo 1, comma 1). La disciplina delle incompatibilità è recata dall'articolo 2, in cui sono elencate **le cariche, gli uffici e le attività la cui titolarità o il cui esercizio risulta incompatibile con la titolarità di cariche di Governo**<sup>32</sup>.

L'ordinamento prevede, inoltre, alcune cause di **incandidabilità** alle cariche elettive. La Corte costituzionale ha evidenziato che le cause di incandidabilità costituiscono una specie delle cause di ineleggibilità (sentenza n. 141 del 1996); tuttavia, a differenza di queste ultime, che possono generalmente essere rimosse entro un termine predefinito, le cause di incandidabilità non possono essere rimosse e, pertanto, precludono la possibilità di esercitare il diritto di elettorato passivo per il tempo previsto dalla relativa disciplina<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> In particolare, i parlamentari hanno l'obbligo, entro trenta giorni dalla prima seduta della Camera, ovvero, al Senato, entro trenta giorni dalla proclamazione o dalla nomina, di comunicare al Presidente della Camera di appartenenza gli incarichi ricoperti ai fini dell'accertamento di eventuali cause di incompatibilità. In caso di incompatibilità il parlamentare deve optare tra il mandato parlamentare e l'incarico incompatibile entro trenta giorni dalla delibera della Giunta delle elezioni che accerta l'incompatibilità e, al Senato, entro il termine perentorio deliberato al riguardo dalla Giunta delle elezioni e delle immunità sempre una volta accertata l'incompatibilità (artt. 15 e 17 del Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera; art. 18 del Regolamento per la verifica dei poteri del Senato).

<sup>32</sup> In particolare, secondo la normativa citata l'incompatibilità riguarda:

- ogni carica o ufficio pubblico, ad eccezione delle cariche o uffici inerenti alle funzioni svolte dal soggetto in quanto titolare di cariche di Governo; del mandato parlamentare; delle cariche che risultano compatibili con il mandato parlamentare ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della L. 60/1953 (Si tratta delle cariche in enti culturali, assistenziali, di culto e in enti-fiera, nonché di quelle conferite nelle Università degli studi o negli Istituti di istruzione superiore a seguito di designazione elettiva dei Corpi accademici).
- cariche, uffici o funzioni in enti di diritto pubblico, anche economici;
- cariche, uffici, funzioni o compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale, o in associazioni o società tra professionisti. L'imprenditore individuale provvede a nominare uno o più institori, ai sensi del codice civile;
- l'esercizio di attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di Governo;
- l'esercizio di qualsiasi tipo di impiego o lavoro sia pubblico, sia privato.

Il decreto-legge n. 138 del 2011 ha ampliato (senza modificare testualmente la legge 215) il novero delle incompatibilità delle cariche di Governo, comprendendovi qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica (in pratica sindaci e presidenti di provincia) relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Si dispone che gli incarichi e le funzioni incompatibili cessano con effetto dalla data del giuramento relativo agli incarichi di Governo e comunque dalla data di effettiva assunzione delle cariche.

<sup>33</sup> La gran parte delle cause di incandidabilità sono recate dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante il Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto a

Per quanto riguarda specificamente i componenti del Parlamento nazionale, secondo l'articolo 66 della Costituzione "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte d'ineleggibilità e incompatibilità". Inoltre, come previsto dall'art. 87 del DPR 361/57, "alla Camera dei deputati è riservata la convalida dell'elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente".

Le attività di verifica dei poteri sono svolte, per i membri della Camera dei deputati, dalla Giunta delle elezioni, attraverso un processo istruttorio che porta, in caso dei membri della Camera, al giudizio di convalida per ogni singolo parlamentare proclamato eletto e all'accertamento dell'assenza di eventuali e sopraggiunte cause ostative al mantenimento del ruolo di parlamentare.

La Giunta delle elezioni ha quindi il compito di verificare la regolarità della elezione di ciascun deputato e di proporre all'Assemblea la convalida oppure l'annullamento dell'elezione (art. 17 e 17-bis del Regolamento Camera). A tal fine la Giunta esamina i verbali di tutti i seggi elettorali e, se necessario, anche le singole schede votate dai cittadini. La Giunta valuta inoltre se vi siano motivi di ineleggibilità o incompatibilità con il mandato parlamentare e riferisce in proposito all'Assemblea, a cui spetta la decisione. Il procedimento per la valutazione delle incompatibilità, delle ineleggibilità e dei casi di decadenza è regolato nel Capo III del Regolamento della Giunta delle elezioni (art. 15 e 17).

Quanto all'**impedimento permanente** del Presidente del Consiglio, tale espressione rimanda a quella utilizzata all'articolo 86, secondo comma, della Costituzione con riferimento al Presidente della Repubblica.

Secondo il citato articolo 86, le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato (primo comma). Trattasi dei casi di supplenza c.d. *in sede plena*, finalizzati dunque a far fronte agli impedimenti temporanei di un Presidente che sia regolarmente in carica ma momentaneamente impossibilitato a esercitare le proprie funzioni.

In virtù del secondo comma, in caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o mancano meno di tre mesi alla loro cessazione.

Anche in questi casi, fintanto che non venga eletto il nuovo Capo dello Stato, la supplenza spetta al Presidente del Senato.

Quanto all'accertamento della permanenza dell'impedimento, in mancanza di una disciplina normativa esplicita la dottrina maggioritaria ritiene che la relativa competenza spetti al Presidente del Consiglio e al Governo con l'opportuno coinvolgimento degli altri soggetti interessati e, dunque, anzitutto del Presidente del Senato – in quanto intestatario del ruolo di supplente – e del Presidente della Camera, in qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune, chiamato ad eleggere il nuovo Capo dello Stato.

---

ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

Il progetto di legge A.C. 3931-A di riforma della Parte seconda della Costituzione, presentato nel novembre 1997 dalla c.d. "bicamerale D'Alema", stabiliva che l'impedimento permanente del Presidente della Repubblica fosse dichiarato all'unanimità da un collegio composto dal Presidente del Senato della Repubblica, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente della Corte costituzionale.

La legge costituzionale di riforma della seconda parte della Costituzione approvata nella XIV Legislatura, invece, rimetteva alla legge la definizione delle modalità di accertamento dell'impedimento permanente del Primo ministro.

In proposito si ricorda che, nella storia repubblicana, la necessità di accertare l'impedimento permanente di un Presidente della Repubblica si è posta in un solo caso, quello del Presidente Antonio Segni, che nell'agosto 1964 fu colto da un malore durante un colloquio con l'allora Presidente del Consiglio Aldo Moro. In quell'occasione fu il Consiglio dei ministri ad accertare e il Presidente del Consiglio a dichiarare – mediante un comunicato diramato previa intesa con i Presidenti delle Camere, sulla base del referto clinico ufficialmente comunicato dal Segretario generale della Presidenza della Repubblica – l'impedimento temporaneo del capo dello Stato ai sensi dell'articolo 86, primo comma, della Costituzione. Cesare Merzagora, allora presidente del Senato, assunse il ruolo di supplente.

Il problema dell'accertamento della permanenza dell'impedimento venne, tuttavia, superato attraverso la presentazione, da parte del Presidente Segni, delle proprie dimissioni.

In proposito si osserva che il provvedimento non contiene disposizioni che, anche attraverso un rinvio alla legge ordinaria, individuino le cause di decadenza e impedimento permanente del Presidente del Consiglio e le relative modalità di accertamento.

**Articolo 8**  
**(Norme transitorie)**

| <b>Articolo 8</b><br><b>(Norme transitorie)</b>  |
|--|
| <p>1. Restano in carica i senatori a vita nominati ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, nel testo previgente alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.</p> <p>2. La presente legge costituzionale si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere.</p> |

L'articolo 8 del disegno di legge costituzionale reca le disposizioni transitorie.

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

Tale previsione va, chiaramente, letta alla luce dell'articolo 1 del disegno di legge costituzionale, che sopprime il potere del Presidente della Repubblica di nominare senatori a vita.

Il comma 2 prevede, poi, che la legge costituzionale **si applichi a decorrere** dalla data del primo scioglimento – anticipato, si desume – o della prima cessazione delle Camere – susseguente alla scadenza naturale della legislatura – successiva alla data di **entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere**.

La disposizione menzionata sembrerebbe, dunque, creare una divaricazione tra il momento in cui la nuova disciplina costituzionale entra in vigore e quello in cui acquista efficacia, diventando perciò applicabile.

Inoltre, tale disposizione sembrerebbe **subordinare** l'acquisto di efficacia della disciplina recata dall'intero disegno di legge costituzionale a **due condizioni**, vale a dire:

- l'adozione della disciplina del sistema per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere;
- il primo scioglimento o la prima cessazione delle Camere successivi all'entrata in vigore della summenzionata disciplina.

Si segnala, altresì, che la disposizione in esame non indica esplicitamente la disciplina applicabile in caso di mancata approvazione della legge elettorale prima del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere.



## **Scheda di lettura A.C. 1354**



## Il contenuto della proposta di legge

La proposta di legge A.C. 1354 abbinata al disegno di legge A.C. 1921 già approvato dal Senato si compone di cinque articoli e reca modifiche agli articoli 88, 92, 94 e 95 della Costituzione.

**L'articolo 1** della proposta di legge, sostituendo l'art. 88 della Costituzione, prevede che il Presidente della Repubblica sciolga le Camere in caso di "dimissioni, morte o impedimento permanente" del Presidente del Consiglio.

Come già segnalato con riferimento all'articolo 7 del disegno di legge A.C. 1921, si rileva che la disposizione non disciplina le modalità di accertamento dell'impedimento permanente del Presidente del Consiglio.

**L'articolo 2** modifica l'articolo 92 della Costituzione. Si prevede che il Presidente del Consiglio sia eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente alle elezioni delle Camere. E si introduce un nuovo comma, il quale attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di nomina e di revoca dei ministri.

Si osserva che non sono previste modalità di collegamento tra l'elezione del Presidente del Consiglio e l'elezione delle Camere.

**L'articolo 3** modifica l'articolo 94 della Costituzione. Prevede che il Governo si presenti alle Camere per illustrare le linee programmatiche, entro dieci giorni dal giuramento. È quindi abrogato il terzo comma, relativo alla richiesta della fiducia alle Camere da parte del Governo, entro dieci giorni dalla sua formazione, introducendo così la cd. "fiducia presunta". Modificando il secondo comma del medesimo articolo 94, la proposta in esame prevede che ciascuna Camera possa revocare (non anche accordare) la fiducia al Governo con mozione motivata e votata per appello nominale.

Si prevede, inoltre, una specifica procedura in caso di voto contrario sulla questione di fiducia. In tali casi il Governo può chiedere una nuova deliberazione. In caso di voto contrario delle Camere sulla nuova deliberazione, il Presidente del Consiglio si dimette. Si specifica, infine, che l'approvazione di una mozione di sfiducia comporta le dimissioni del Presidente del Consiglio e quindi, in forza del nuovo testo dell'articolo 88 introdotto dall'articolo 1 (cfr. *supra*), lo scioglimento delle Camere.

**L'articolo 4** modifica l'articolo 95 della Costituzione. Esso qualifica il Presidente del Consiglio quale "organo di vertice" del Governo, che ne dirige la

politica e ne è responsabile. Rispetto al testo vigente si prevede che il Presidente del Consiglio abbia la funzione di “indirizzare” (in luogo di “promuovere”) l’attività dei ministri. Si propone, inoltre, la modifica del secondo comma dell’articolo 95, onde specificare che il Presidente del Consiglio e i ministri (e non i soli ministri come attualmente previsto) siano collegialmente responsabili degli atti del Consiglio dei ministri e, individualmente, dei loro dicasteri. Infine, si prevede l’integrazione del quinto comma, al fine di riservare alla legge la disciplina inerente agli atti di competenza del Presidente del Consiglio, quale organo di vertice del Governo.

**L’articolo 5** prevede che le disposizioni in esame si applichino a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della riforma.

## **Allegati**



## LA FORMA DI GOVERNO NEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE<sup>34</sup>

L'articolo 92 della Costituzione disciplina la composizione e la formazione del Governo della Repubblica. Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente l'articolo fu esaminato dalla Seconda Sottocommissione, nell'ambito della discussione sul potere esecutivo, e dalla Assemblea nella seduta pomeridiana del 23 ottobre 1947, in cui venne approvato. Il giorno successivo venne approvato l'articolo 94 Cost. che disciplina il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

Prima dell'esame dell'articolato, la Seconda Sottocommissione affrontò la questione della forma di Governo nella discussione generale sull'organizzazione costituzionale dello Stato ([seduta del 3 settembre 1946](#)). L'on. Mortati, uno dei relatori, espose i termini della questione, illustrando due modelli principali: il primo, il sistema presidenziale, attuato per esempio negli Stati Uniti, che fa derivare direttamente dal popolo sia gli organi esecutivi, sia gli organi legislativi “e questi organi sono tra loro in «rapporto di separazione»”. Il secondo, il sistema parlamentare, “che presenta, rispetto al precedente, il vantaggio, di stabilire un nesso di omogenizzazione fra un potere e l'altro, di modi che non dovrebbero sorgere possibilità di antitesi, di squilibri, di disarmonie, fra i due poteri [legislativo ed esecutivo] nel senso che l'uno è derivante dall'altro”.

L'on. Mortati espose la sua personale preferenza per un regime misto, tenuto conto della situazione italiana, che si può riassumere come segue: designazione del Capo del Governo da parte del Presidente della Repubblica, previa valutazione della situazione politica in relazione alle elezioni; voto di fiducia al Governo delle Camere; il voto di fiducia vincola le Camere a tenere in vita il Governo per un certo periodo di tempo, ad esempio due anni, in modo tale che il Governo abbia la sua autonomia e possa adempiere alle proprie funzioni; elezione del Capo dello Stato da un collegio formato dai rappresentanti dei gruppi sociali (partiti, gruppi economici, enti territoriali, regioni).

Nella seduta successiva, il [4 settembre 1946](#), si pose la questione di operare una scelta tra un sistema di governo presidenziale o uno parlamentare prima di proseguire nella discussione sulla forma di governo. L'on. Perassi propose un ordine del giorno nel quale la sottocommissione “si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei

---

<sup>34</sup> Specifici approfondimenti su come l'Assemblea Costituente affrontò gli altri temi oggetto del provvedimento (senatori a vita, elezione del Presidente della Repubblica, controfirma degli atti del Presidente della Repubblica) sono presenti all'interno delle relative schede di lettura.

a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo" ([p. 102-103](#)).

Nella discussione, che impegnò le sedute del 4 e [5 settembre 1946](#), si espressero a favore del sistema parlamentare gli on. Ambrosini, La Rocca, Bozzi, Lussi, Tosato e Amendola. Molti degli intervenuti sottolinearono che il sistema presidenziale non fosse adatto alla situazione italiana perché presuppone l'esistenza di due soli partiti.

L'on. Calamandrei fu l'unico che si espresse a favore del sistema presidenziale in quanto più adatto "a far funzionare un governo di coalizione, impedendo quelle crisi a ripetizione che sono la rovina della democrazia" [...]. Le dittature, sostenne Calamandrei "sorgono non da governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici".

In sede di dichiarazione di voto, l'on. Bulloni dichiarò che i membri della Seconda sottocommissione appartenenti al gruppo della Democrazia Cristiana avrebbero votato a favore dell'ordine del giorno Perassi.

L'ordine del giorno fu approvato nella seduta del [5 settembre 1946](#) con 22 voti favorevoli e 6 astensioni.

Successivamente, nella seduta del 9 novembre 1946, la Seconda Sottocommissione nominò un Comitato di studio per predisporre il materiale concernente il potere esecutivo chiamandone a fare parte gli on. Bozzi, Conti, Grieco, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mortati, Perassi e Tosato e nella seduta del 29 novembre 1946 provvide ad istituire al suo interno due Sezioni, la prima delle quali con il compito di occuparsi del potere esecutivo (Capo dello Stato e Governo).

La Prima sezione della Seconda Sottocommissione iniziò la discussione sul potere esecutivo il 19 dicembre 1946 respingendo la proposta dell'on. Nobile che prevedeva l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Nella seduta pomeridiana del 4 gennaio 1947 si apre la discussione sul Governo della Repubblica sulla base di una proposta dei relatori (art. 19) che prevede che:

"Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro e dei Ministri. (*Variante*: Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro, Presidente del Consiglio e dei Ministri.

Il Primo Ministro è nominato e revocato dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro.

I Ministri sono nominati e revocati dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro".

La discussione sulla nomina del Governo proseguì l'8 gennaio ([seduta antimeridiana](#) e [pomeridiana](#)) e il [9 gennaio 1947](#) per giungere alla seguente formulazione dell'articolo 86 del [Progetto di Costituzione](#):

“Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, e dei Ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e, su proposta di questo, i Ministri”.

L'articolo 86 del progetto, poi articolo 92 della Costituzione, è stato discusso e approvato dal *plenum* dell'Assemblea costituente nella [seduta pomeridiana del 23 ottobre 1947](#).

Venne approvato un emendamento dell'on. Colitto, volto ad aggiungere al primo comma il Consiglio dei Ministri, quale organo del Governo, e uno dell'on. Costa che mutava la denominazione di “Primo Ministro” in quella di “Presidente del Consiglio dei Ministri”.

Respinto un emendamento La Rocca, Grieco, Spano ed altri volto a sostituire l'articolo con il seguente: “Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri.

I Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica”.

Per quanto riguarda il rapporto fiduciario, nella seduta del 7 gennaio 1947 la Prima sezione della Seconda sottocommissione inizia la discussione dell'art. 22 del progetto (art. 94 del testo finale):

“Il Primo Ministro e i Ministri debbono godere la fiducia dell'Assemblea nazionale<sup>35</sup>.

Un voto contrario dell'una e dell'altra Camera non importa come conseguenza le dimissioni del Governo come conseguenza le dimissioni del Governo o del ministro interessato. Le dimissioni sono obbligatorie solo in seguito ad una espressa e motivata mozione di sfiducia, approvata da parte dell'Assemblea Nazionale [ossia dalle Camere riunite] con la maggioranza assoluta dei suoi membri. La mozione di sfiducia sarà discussa non prima di tre giorni dalla presentazione”.

Nella seduta antimeridiana dell'8 gennaio 1947, l'on. Mortati solleva la questione se debba essere attribuita al Governo una fiducia preventiva. Infatti, l'articolo in esame “non fa alcuna menzione di come si conferisca la fiducia, ma parla solo di mozioni di sfiducia”.

L'on. Mortati formalizza la sua opinione nella seduta pomeridiana dell'8 gennaio 1947 con la presentazione di un emendamento in cui si prevede che il Primo ministro espone all'Assemblea il programma di Governo, cui segue il voto di fiducia nominativo dalla maggioranza dei componenti l'Assemblea Nazionale. Se entro un mese l'Assemblea non revoca la fiducia, il Governo rimane in carica

---

<sup>35</sup> L'Assemblea nazionale era un organo previsto nel progetto di Costituzione e composto dalle due Camere, le quali si riunivano in Assemblea nei casi previsti dalla Costituzione.

per due anni, salvo il caso di dimissioni del Primo ministro o di accusa contro di lui.

Un emendamento analogo è presentato dall'on. Fuschini, appoggiato dall'on. Mortati, viene discusso nella seduta del 9 gennaio 1947. Nella medesima seduta la Prima sezione approva un nuovo emendamento che, modificato in sede di coordinamento formale, diventerà l'articolo 87 del Progetto di Costituzione:

“Primo Ministro e Ministri debbono avere la fiducia del Parlamento.

Entro otto giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta all'Assemblea Nazionale per chiederne la fiducia.

La fiducia è accordata su mozione motivata, con voto nominale ed a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea”.

Un altro emendamento presentato dall'on. Nobile, e appoggiata, tra gli altri, dall'on. La Rocca e dall'on. Zuccarini, prevede che il Primo Ministro sia nominato dal Presidente della Repubblica su designazione dell'assemblea Nazionale. Posto ai voti l'emendamento non è approvato.

La proposta viene discussa nelle due sedute del 24 ottobre 1947.

Nella seduta antimeridiana del 24 ottobre viene proposto da parte degli on. Corbino, Mortati, Arata e Corbi di sopprimere la maggioranza qualificata per la concessione della fiducia ad un nuovo Governo. L'on. Mortati motiva la soppressione “sulla considerazione della attuale situazione politica italiana, caratterizzata dalla mancanza di grandi partiti e dalla necessità di dar vita a Ministeri di coalizione. In presenza di una siffatta situazione può sembrare opportuno, proprio ai fini della stabilità del Governo, non richiedere una maggioranza assoluta. Chi propose il testo del progetto, e fra questi anch'io, si indusse a porre la condizione della maggioranza assoluta nella convinzione che essa potesse contribuire a dare maggiore saldezza alla compagine del Governo.

Ma una più matura considerazione ha portato a ritenere che il mantenimento di una disposizione di questo genere potesse in certi casi riuscire controproducente, ed anzitutto rendere più difficile la risoluzione delle crisi, prolungando il periodo di carenza del Governo, ed in secondo luogo rendere più debole la compagine del Ministero, che, dovendo contare su un maggior numero di consensi, sarebbe costretto ad includere nel suo seno elementi di maggiore eterogeneità e, quindi, perdere di compattezza. È chiaro che più sono i gruppi e gruppetti che entrano nella coalizione di Governo più si accrescono le possibilità di crisi, per l'uscita dalla coalizione stessa di qualcuno di essi”.

Nella medesima seduta l'on. Stampacchia propone di prevedere che siano le due Camere a votare la fiducia al nuovo Governo anziché l'Assemblea Nazionale, in coerenza con l'adozione del sistema bicamerale.

L'articolo viene approvato nella seduta pomeridiana del 24 ottobre 1947.

## I PRECEDENTI PROGETTI DI RIFORMA DELLA FORMA DI GOVERNO<sup>36</sup>

### ***Commissione Bozzi***

La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali costituita nella IX legislatura e presieduta dall'on. Bozzi presentò la sua [relazione](#) conclusiva nel gennaio del 1985.

Il progetto recava una riforma complessiva della Costituzione, prevedendo anche la **revisione degli articoli 92, 93, 94 e 96 della Costituzione**, pur mantenendo la forma di governo parlamentare ed il rapporto fiduciario con il Parlamento.

In particolare, si prevedeva che il **Presidente della Repubblica designasse il Presidente del Consiglio**, il quale, entro 10 giorni, esponeva alle Camere riunite il programma del Governo e la composizione del **Consiglio di Gabinetto**, organo chiamato a coadiuvare il Presidente nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento.

Successivamente, i **Ministri sarebbero stati nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio**: con la stessa procedura avrebbero potuto essere revocati.

In base al progetto, la **fiducia sarebbe stata espressa da entrambi i rami del Parlamento**, mediante mozione motivata e votata per appello nominale, **al Presidente del Consiglio**, che conseguentemente avrebbe assunto le sue funzioni prestando giuramento.

Per quanto riguarda la costituzione e la risoluzione del rapporto fiduciario, il nuovo testo dell'articolo 94 prevedeva che le due Camere accordassero o revocassero la fiducia **in seduta comune**. In caso di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Presidente del Consiglio avrebbero dovuto dichiarare e motivare la volontà di dimettersi davanti al Parlamento in seduta comune.

### ***Commissione De Mita-Iotti***

La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura (c.d. **Commissione De Mita-Iotti**), presentò nel gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale riguardante

---

<sup>36</sup> Nel presente allegato si dà conto dei precedenti progetti di riforma sulla forma di Governo giunti a un significativo grado di elaborazione. Per riferimenti a progetti di riforma riguardanti aspetti più specifici del provvedimento (elezione del Presidente della Repubblica, Senatori a vita, Controfirma degli atti del Presidente della Repubblica) si rinvia agli approfondimenti presenti nelle singole schede di lettura.

la revisione della parte seconda della Costituzione ([A.C. 3597 – A.S. 1789](#)). Le Assemblee dei due rami del Parlamento non procedettero all'esame del testo approvato per la anticipata conclusione della legislatura.

Nel progetto si delineava una **forma di governo ispirata al modello del Cancellierato** della Repubblica federale Tedesca, con l'investitura diretta da parte del Parlamento del **Primo ministro**, cui veniva attribuita la esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri, e introduceva l'istituto della c.d. "**sfiducia costruttiva**".

In particolare, si prevedeva che il **Parlamento a Camere unite eleggesse** a maggioranza assoluta dei componenti il **Primo ministro**, anche con successive votazioni, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei suoi componenti. Se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento nessun candidato otteneva la maggioranza prescritta, il candidato sarebbe stato designato dal Presidente della Repubblica: se il candidato designato dal Presidente della Repubblica non fosse stato eletto, il Parlamento sarebbe stato sciolto.

In base al progetto, il **Presidente della Repubblica nominava** con proprio decreto il **Primo ministro** eletto. Al **Primo ministro** spettava invece **nominare e revocare i ministri e i viceministri**. Era prevista la incompatibilità tra le funzioni di ministro e viceministro e il mandato parlamentare.

Si prevedeva che del Governo facessero parte, oltre al **Primo ministro** ed ai **Ministri**, anche i **viceministri**, che il testo di riforma proponeva di sostituire alla figura dei sottosegretari. Veniva posto un limite massimo al numero dei ministri che non poteva essere superiore a diciotto.

Il progetto di riforma manteneva il rapporto fiduciario tra le Camere e l'Esecutivo. Per quanto riguarda l'eventuale rescissione del rapporto, il nuovo testo dell'art. 94 Cost. prevedeva l'introduzione dell'istituto della "**sfiducia costruttiva**": il Parlamento poteva esprimere, a Camere riunite, 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 avrebbe comportato 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 avrebbe eletto il successore con le procedure sopra descritte. Per evitare un uso strumentale delle dimissioni da parte del Primo ministro, era prevista la **non immediata rieleggibilità** del Primo ministro dimissionario.

### **Comitato Speroni**

Nella XII legislatura venne istituito dal primo Governo Berlusconi un “Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali”, presieduto dal Ministro per le riforme istituzionali, sen. Speroni.

Nel dicembre del 1994, il **Comitato Speroni** elaborò una [relazione](#) che prevedeva una riforma complessiva della Costituzione e che, in materia di forma di governo, proponeva **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 con elezione diretta del premier**, la figura del Presidente del Consiglio veniva sostituita da quella del **Primo ministro, eletto** direttamente, con **doppio turno** eventuale, nel caso nessun candidato raggiungesse la maggioranza assoluta dei voti espressi, insieme al Vice primo ministro, **contestualmente** all'elezione della **Camera dei deputati**, le quali, in base al progetto, “qualunque sia il sistema elettorale maggioritario adottato” non avrebbero potuto comunque concludersi prima dell'eventuale secondo turno previsto per l'elezione del Primo Ministro (nel progetto di riforma il Senato diveniva una Camera di secondo grado composta da rappresentanti di regioni, province e comuni).

Nel progetto, le candidature alla carica di primo ministro potevano essere proposte solo da partiti e movimenti che avessero presentato con il medesimo contrassegno, o con i medesimi contrassegni in caso di coalizione, propri candidati per l'elezione della Camera in almeno due terzi dei collegi uninominali.

**Non erano previsti meccanismi per assicurare al Primo ministro eletto la maggioranza parlamentare.**

Erano previste cause di **ineleggibilità** e **incompatibilità** con la carica di Primo ministro per evitare possibili **conflitti di interesse**.

Il Primo ministro eletto **nominava e revocava i ministri**. Era prevista l'incompatibilità tra la carica di ministro e di parlamentare. Non era previsto un voto di investitura iniziale della Camera nei confronti del *premier*: la Camera – la sola Camera, non il Senato - poteva tuttavia votare a maggioranza assoluta dei componenti una mozione di sfiducia che, in caso di approvazione, determinava la decadenza del Primo ministro, lo scioglimento della nuova Camera e la nomina di un Governo di garanzia presieduto dal Presidente del Senato per la gestione del periodo elettorale.

Le **dimissioni volontarie** del Primo ministro non provocavano la decadenza del Governo, ma la nomina a Primo ministro del **Vice primo ministro**. Il Primo ministro che si dimetteva volontariamente al di fuori di un voto di sfiducia diveniva tuttavia ineleggibile a questa come ad ogni altra carica costituzionale.

Per quanto riguarda il **Presidente della Repubblica** si prevedeva il rafforzamento dei suoi poteri di garanzia attribuiti dal vigente testo costituzionale. Il Presidente della Repubblica veniva **eletto dall'Assemblea generale della Repubblica**, composta dai membri della Camera dei deputati e da un numero eguale di membri, per una metà eletti dai Parlamenti regionali con criterio proporzionale e per l'altra metà da delegati dei consigli comunali e provinciali. L'elezione avrebbe dovuto aver luogo su candidature definite dal Senato della Repubblica; per essere eleggibili era necessario possedere i requisiti di eleggibilità a giudice costituzionale.

Tra i nuovi **poteri di garanzia** riconosciuti al Presidente si segnala la facoltà di deferire alla Corte costituzionale gli atti del Governo o gli atti legislativi sottoposti alla sua firma. Il Presidente conservava inoltre il potere di sciogliere la Camera dei deputati (con la conseguente decadenza del Primo ministro) anche fuori dei casi di scioglimento necessario previsti nel progetto.

Si prevedevano poi procedure di esame accelerate, su richiesta del Governo, per l'esame dei disegni di legge presentati o accettati dal Governo e il **Governo** era autorizzato ad emanare norme, anche in **deroga a leggi ordinarie**, in materia di organizzazione dei pubblici uffici e in altre materie non riservate dalla Costituzione alla legge né comprese tra quelle di cui all'ultimo comma dell'articolo 72.

Infine, veniva disciplinato uno "**statuto dell'opposizione**" che prevedeva anche la figura del **Capo dell'Opposizione**, eletto da tutti i deputati appartenenti all'Opposizione costituzionale che avevano votato contro il programma di Governo.

Veniva inoltre introdotta la facoltà da parte di almeno un quarto dei componenti di una Camera di sollevare dinanzi alla **Corte costituzionale** la questione di costituzionalità di una legge entro cinque giorni dalla sua approvazione.

Come si è accennato, in alternativa al modello del premierato, il progetto del Comitato Speroni della XII legislatura prevede l'**elezione diretta a doppio turno** eventuale del **Presidente della Repubblica**, con un mandato di cinque anni, la cui durata era quindi allineata a quella della Camera. Il progetto **non prevedeva limiti alla rieleggibilità** del Presidente della Repubblica

Il Presidente eletto **nominava e revocava il Primo Ministro** e, su proposta di questo, i **ministri e i viceministri**. Gli incarichi nel Governo erano incompatibili con il mandato parlamentare.

Il Presidente della Repubblica scioglieva 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

decadeva dal mandato e si procede ad una nuova elezione contestuale alla elezione della Camera.

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

### ***Bicamerale D'Alema***

Nel novembre 1997 la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella XIII Legislatura (cd. "bicamerale D'Alema") presentò alle Camere un progetto di legge [A.C. 3931-A](#) di riforma della Parte seconda della Costituzione. L'Assemblea della Camera ha avviato l'esame del progetto senza concluderlo.

Secondo il progetto di legge, il **Presidente** della Repubblica era eletto a **suffragio universale diretto a doppio turno eventuale**. Il mandato del Presidente durava sei anni. Si introduceva in tal modo un elemento discronico con il ciclo politico della Camera dei deputati, eletta per cinque anni. Il Presidente della Repubblica può essere inoltre **rieletto una sola volta**.

Le candidature sono presentate da un gruppo parlamentare delle Camere, ovvero da cinquecentomila elettori, o da parlamentari, rappresentanti italiani nel Parlamento europeo, consiglieri regionali, presidenti di province e sindaci.

Il **Presidente della Repubblica nominava il Primo Ministro**, tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati. Spettava al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro, la nomina e la revoca dei Ministri.

Per quanto riguarda lo svolgimento del rapporto fiduciario, il passaggio da un sistema di bicameralismo perfetto a uno di bicameralismo imperfetto comportava che il rapporto di fiducia si instaurasse 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**. Inoltre:

- **non era previsto un iniziale voto di fiducia**: il Governo è tenuto a presentarsi alle Camere entro 10 giorni dalla nomina (come previsto dall'art. 94 della Costituzione vigente), ma a questo adempimento non fa più necessariamente seguito una votazione di fiducia;
- si disponeva 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;

- si stabiliva che **non fossero ammesse mozioni di sfiducia contro singoli ministri.**

In base al progetto, il Presidente della Repubblica poteva chiedere al Primo Ministro di presentarsi alla Camera per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia.

Si prevedeva che il **Presidente della Repubblica potesse sciogliere la Camera dei deputati** prima del termine ordinario, **unicamente in caso di dimissioni del Primo Ministro.** Le dimissioni del Governo erano dovute nei seguenti casi:

- elezione della Camera dei deputati;
- mancata approvazione, da parte della Camera dei deputati, della fiducia chiesta dal Governo ai sensi del regolamento della Camera dei deputati;
- approvazione della mozione di sfiducia di cui al terzo comma;
- elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

L'atto di scioglimento era sottratto dall'obbligo di controfirma del Primo ministro.

Infine, veniva introdotto uno "**statuto delle opposizioni**" attraverso diverse misure, tra cui la possibilità da parte di un quinto dei componenti di una Camera di azionare direttamente la Corte costituzionale per il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi solo per i vizi attinenti alla violazione dei diritti fondamentali.

Nel corso dei lavori della Commissione, il relatore sulla forma di governo, sen. Salvi, aveva elaborato, in alternativa a quello semipresidenziale poi adottato, anche l'ipotesi di un governo del Primo ministro. Nella seduta del 28 maggio 1997 le due ipotesi erano state sottoposte al voto della Commissione ed era prevalsa, di misura, l'ipotesi semipresidenziale.

L'ipotesi del governo del primo ministro (cd. **bozza Salvi**) nell'ipotesi del Governo del Primo ministro si prevedeva **un'elezione sostanzialmente diretta ma formalmente indiretta del Primo ministro**: era cioè previsto un meccanismo di collegamento dei candidati alla carica di Primo ministro con i candidati alla Camera dei deputati (l'unica a rimanere titolare del rapporto fiduciario), secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale che doveva assicurare altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale; alla proclamazione dei risultati per l'elezione della Camera; non si poteva candidare a Primo ministro che avesse già svolto tale funzione per

due legislature consecutive il Presidente della Repubblica avrebbe nominato Primo ministro il candidato a tale carica al quale fosse collegata la maggioranza dei deputati eletti; l'ipotesi prevedeva poi che il Primo ministro nominasse e revocasse con proprio decreto i ministri e presentasse il suo programma alle Camere, senza fiducia preventiva; il Primo ministro poteva poi chiedere e ottenere dal Presidente della Repubblica lo scioglimento della Camera ma la richiesta non poteva essere presentata in caso di presentazione di mozione di sfiducia costruttiva cioè con l'indicazione del successore alla carica del Primo ministro; nelle ipotesi di morte, dimissioni o impedimento permanente del Primo ministro, la Camera dei deputati avrebbe eletto un nuovo Primo ministro con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, qualora tale maggioranza non venisse raggiunta in due votazioni successive il Presidente della Repubblica avrebbe sciolto la Camera.

### **La riforma costituzionale del 2006**

Nella XIV Legislatura venne approvata dalla Camera la [legge costituzionale](#) di riforma della seconda parte della Costituzione (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005); essa non entrò in vigore perché non confermata dal *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. Nell'ambito di una generale riscrittura della Parte seconda della Costituzione, la riforma prevedeva anche una riformulazione delle disposizioni costituzionali riconducibili alla forma di governo.

In sintesi, il progetto prevedeva che il **Primo ministro**, che sostituiva la figura del Presidente del Consiglio dei ministri, nominasse e revocasse i ministri e godesse di forti prerogative nei confronti della Camera dei deputati, della quale poteva **chiedere lo scioglimento**. Analogo potere non sussisteva nei confronti del Senato federale (che non aveva più legame fiduciario con il Governo).

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

Il testo introduceva inoltre varie disposizioni a **garanzia delle opposizioni** parlamentari.

In correlazione ai poteri attribuiti al Primo ministro, si riducevano quelli del **Capo dello Stato**, che peraltro esercitava alcune nuove funzioni (ad es., nomina dei presidenti delle Autorità indipendenti, del presidente del CNEL e del vicepresidente del CSM). Mutavano altresì i requisiti e le modalità di elezione del Presidente della Repubblica, affidate a un nuovo organo, l'**Assemblea della Repubblica**, composto dai membri delle due Camere e da un'ampia rappresentanza regionale.

### ***La “bozza Violante”***

Nella XV legislatura, la Commissione Affari costituzionali della Camera approvò un testo unificato di alcune proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare recanti modifiche di diversi articoli della Parte II della Costituzione (la c.d. “bozza Violante” dal nome del Presidente della Commissione).

L'Assemblea discusse soltanto gli articoli 2 e 3 del progetto; l'iter non proseguì a causa della fine anticipata della legislatura.

I tratti innovativi del progetto di legge costituzionale ([A.C. 553-A](#)) per quanto riguarda le modifiche alla **forma di governo** e ai rapporti tra Governo e Parlamento, riguardavano principalmente:

- la previsione che il Capo dello Stato nominasse il Presidente del Consiglio dei ministri “**valutati i risultati delle elezioni** per la Camera dei deputati”;
- la previsione che il **voto di fiducia** venisse accordato dalla sola Camera non al nuovo Governo nel suo complesso, bensì **al Presidente del Consiglio dei ministri** e l'introduzione di un **quorum** (la maggioranza assoluta dei componenti) per l'approvazione della mozione di sfiducia (l'ipotesi di introdurre un meccanismo di sfiducia costruttiva aveva anch'essa formato oggetto di dibattito in Commissione, ed era stata rimessa alla riflessione dell'Aula);
- l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di **proporre la revoca** (oltre che la nomina) **dei ministri**;
- l'attribuzione al Governo di più incisivi poteri sull'**ordine del giorno delle Camere**, e la correlativa introduzione di **limiti alla decretazione d'urgenza**.

### ***La proposta di legge costituzionale della XVI legislatura***

Nella XVI legislatura il **Senato** ha approvato, il 25 luglio 2012, un progetto di legge costituzionale di riforma complessiva della Parte seconda della Costituzione. Il testo, che prevedeva tra l'altro l'elezione diretta del Capo dello

Stato, è stato trasmesso alla Camera, dove la Commissione Affari costituzionali ne ha iniziato l'esame, senza concluderlo al momento della conclusione della legislatura ([A.C. 5386](#)).

Il progetto prevedeva **l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica**, al cui ufficio poteva accedere **ogni cittadino** che avesse compiuto **quarant'anni** e godesse dei **diritti politici e civili**. Si richiedeva inoltre 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 provvedevano nel numero e secondo le modalità stabiliti dalla legge. Il **potere di indizione** delle elezioni era conferito al **Presidente del Senato della Repubblica**.

Risultava eletto il candidato che avesse ottenuto la **maggioranza assoluta dei voti validamente espressi**. Qualora nessun candidato avesse conseguito la maggioranza, il quattordicesimo giorno successivo si sarebbe proceduto al ballottaggio fra i due candidati che avessero conseguito il maggior numero di voti.

In base al progetto, il Governo sarebbe stato composto dal **Primo ministro e dai ministri**, che avrebbero costituito insieme il Consiglio dei ministri. La **nomina del Primo ministro** sarebbe spettata al **Presidente della Repubblica**.

Anche la **nomina e la revoca dei ministri** sarebbero state effettuate dal Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro.

Il **Presidente della Repubblica presiedeva il Consiglio dei ministri**, salvo delega al Primo ministro, ma non faceva parte del Governo, che è composto, come si è detto, dal Primo ministro e dai ministri.

Il **rapporto fiduciario** e il complessivo regime stabilito in materia dall'art. 94 – di cui resta intatta la complessiva struttura - continuavano a **legare il Governo ad entrambe le Camere e vi restava estraneo il Presidente della Repubblica**, tanto che sarebbe spettato al Primo ministro dirigere la politica generale del Governo, e mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri (art. 95, primo comma).

La modifica dell'art. 89 individuava gli **atti di natura esclusivamente presidenziale** che non avrebbero richiesto la controfirma.

Rientravano 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.

La riforma introduceva una **riserva di regolamento** parlamentare, a **garanzia** delle prerogative e dei poteri del **Governo** e della **maggioranza**, nonché i diritti delle **opposizioni** e delle **minoranze** in ogni fase dell'attività parlamentare. Inoltre, a un quarto dei componenti di una Camera era data la facoltà di sollevare la **questione di legittimità costituzionale** delle leggi approvate dal Parlamento o di decreti legislativi per violazione o eccesso di delega, entro trenta giorni dalla loro entrata in vigore, rimettendo alla legge costituzionale la determinazione di condizioni, limiti e modalità di esercizio di tale facoltà.

#### ***La XVII legislatura: la Commissione Letta e il progetto di riforma costituzionale del 2016***

Nella XVII legislatura il tema delle riforme costituzionali è stato affrontato già pochi giorni dopo la seduta iniziale della legislatura con la costituzione, da parte dell'allora **Presidente della Repubblica**, Giorgio Napolitano, di due **Gruppi di lavoro** sui temi istituzionali e sui temi economico-sociale ed europei, che hanno concluso i propri lavori con le relazioni finali trasmesse il 12 aprile 2013.

Per quanto riguarda la **forma di Governo**, il Gruppo di lavoro discusse dell'alternativa tra forma di governo parlamentare razionalizzata ed elezione diretta del Presidente della Repubblica secondo il modello semipresidenziale, ritenendo, a maggioranza, preferibile il regime parlamentare in quanto "più coerente con il complessivo sistema costituzionale, capace di contrastare l'eccesso di personalizzazione della politica, più elastico rispetto alla forma di governo semipresidenziale. Quest'ultimo, infatti, non prevede una istituzione responsabile della risoluzione della crisi perché il Presidente della Repubblica è anche Capo dell'Esecutivo. L'esperienza italiana, specie quella più recente, ha invece dimostrato l'utilità di un Presidente della Repubblica che, essendo fuori dal conflitto politico, possa esercitare a pieno titolo le preziose funzioni di garante dell'equilibrio costituzionale" ([Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali](#), 12 aprile 2013).

In materia di Rapporti Parlamento Governo, il Gruppo di lavoro proponeva alcune innovazioni:

- il candidato alla Presidenza del Consiglio, nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali, si sarebbe presentato alla sola Camera dei Deputati (nel presupposto della riforma dell'attuale bicameralismo paritario) per ottenerne la fiducia;

- il giuramento e il successivo insediamento sarebbero avvenuti dopo aver ottenuto la fiducia della Camera;
- al Presidente del Consiglio che avesse avuto la fiducia della Camera, sarebbe spettato il potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri; il Presidente del Consiglio avrebbe potuto essere sfiduciato solo con l'approvazione a maggioranza assoluta, da parte della Camera, di una mozione di sfiducia costruttiva, comprendente l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio;
- il Presidente del Consiglio avrebbe potuto chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, ma solo se non fosse già stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva.

Nel 2013, anche nell'ambito della Commissione di esperti nominata dal **governo Letta** venne prospettata una forma di governo parlamentare del Primo ministro che contemplava **un'elezione sostanzialmente diretta ma formalmente indiretta del Primo ministro**; in base all'ipotesi, il **Presidente della Repubblica avrebbe nominato il Primo ministro sulla base dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati (anche in questa ipotesi l'unica a mantenere il legame fiduciario)**; le elezioni si sarebbero dovute svolgere **con un sistema elettorale che collegasse al deposito di ciascuna lista o coalizione di liste l'indicazione della personalità che la lista o coalizione avrebbe candidato alla carica di Primo ministro**; il Primo ministro avrebbe detenuto il potere di nomina e di revoca dei Ministri e avrebbe potuto essere sfiduciato solo con una mozione di sfiducia costruttiva approvata con la maggioranza assoluta; l'ipotesi prospettava anche la richiesta di scioglimento da parte del Presidente del Consiglio, con alcuni componenti della Commissione che, precisa la relazione finale della Commissione stessa, avrebbero preferito che la richiesta di scioglimento precludesse la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva (e che a tale richiesta dovesse quindi seguire lo scioglimento della Camera) ed altri che avrebbe preferito attribuire alla Camera il potere di paralizzare la richiesta di scioglimento attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva.

Sempre nella XVII legislatura venne, come è noto approvato, nell'aprile 2016, un [testo di riforma costituzionale](#) (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016) volto al superamento del bicameralismo perfetto con la modifica delle modalità di elezione e di composizione del Senato, alla revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, all'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province e alla soppressione del CNEL. Il testo, poi respinto nel referendum del dicembre 2016, non affrontava il tema della forma di governo, limitandosi ad attribuire alla sola Camera dei deputati la

titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, in conseguenza della riforma del Senato e del bicameralismo.

## LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL PREMIO DI MAGGIORANZA

La Corte costituzionale "ha sempre riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare, riservandosi una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993, ordinanza n. 260 del 2002).

Con specifico riferimento a **sistemi elettorali che innestano un premio di maggioranza** su di un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che, in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio, il meccanismo premiale è foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa (sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008).".

In particolare non ha superato il vaglio di costituzionalità il **premio di maggioranza previsto** nel sistema elettorale proporzionale disciplinato **dalla legge n. 270/2005** (c.d. legge Calderoli), le cui norme stabilivano l'assegnazione di un premio di maggioranza – sia per la Camera dei Deputati che per il Senato della Repubblica – alla lista o alla coalizione di liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti e che non avessero conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55% dei seggi assegnati a ciascuna regione.

Con la [sentenza n. 1 del 2014](#), la Corte costituzionale ha affermato che il **premio di maggioranza** ivi previsto, come disciplinato per la **Camera**, "è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto".

Questo meccanismo, che nella legge n. 270/2005 si aggiungeva alle previsioni in materia di soglie per l'accesso al sistema proporzionale di attribuzione dei seggi, pur finalizzato al "legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi" non solo compromette, ma addirittura, secondo la Corte, rovescia "la *ratio* della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare". L'effetto che ne deriva, prosegue la sentenza, è

quello di “una eccessiva divaricazione tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l’art. 1, secondo comma, Cost.”. Questo effetto, secondo la Consulta, è **incompatibile non solo con l’art. 1 Cost., ma anche con l’art. 67 Cost.** che configura le Camere come “sedi esclusive della rappresentanza parlamentare” titolari di funzioni esclusivamente proprie, tra cui quella di revisione costituzionale.

In queste valutazioni la Corte ha inserito la dirimente constatazione dell’**assenza** nella allora vigente legge elettorale di **“una ragionevole soglia di voti minima per competere all’assegnazione del premio”**: questa mancanza determina “un’**alterazione del circuito democratico** definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto” stabilito dall’art. 48, secondo comma, Cost. Infatti, nei sistemi proporzionali, gli elettori hanno “la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell’attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell’organo parlamentare”<sup>37</sup>.

In definitiva, secondo la Corte costituzionale, il legislatore nel perseguire discrezionalmente l’obiettivo di rilievo costituzionale della stabilità del governo del Paese e dell’efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare deve rispettare il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, quali la sovranità popolare, l’uguaglianza anche del voto, la rappresentanza politica nazionale.

Secondo la Corte, anche per il **Senato**, l’attribuzione del **premio** è irragionevole per mancanza di una soglia minima di voti per conquistarlo “incidendo anche sull’eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost, già richiamati per le disposizioni relative alla Camera; inoltre, l’attribuzione su base regionale realizza “l’effetto che la maggioranza in seno all’assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di

---

<sup>37</sup> L’assenza di una soglia minima per l’assegnazione del premio di maggioranza era stata oggetto di tre sentenze della Corte costituzionale, in cui la Corte ha segnalato «al Parlamento l’esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi» (sentenza n. 15/2008, sulla legge elettorale della Camera, sentenza n. 16/2008, sulla legge elettorale del Senato; sentenza n. 13/2012, su entrambi i rami del Parlamento, che richiama le precedenti sentenze). Le sentenze sono state tutte emesse a conclusione di giudizi di ammissibilità dei referendum in materia elettorale, in cui erano state sollevate questioni relative alla costituzionalità della legge elettorale con riferimento all’assenza della soglia per conseguire il premio di maggioranza.

maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea". Questo effetto, che rischia di compromettere il funzionamento della forma di governo parlamentare e l'esercizio della funzione legislativa delle Camere, risulta secondo la Corte lesivo degli stessi articoli della Costituzione sopra richiamati.

Successivamente, la Corte è tornata a pronunciarsi, con la [sentenza n. 35 del 2017](#), sulla legittimità del **premio di maggioranza** in relazione al sistema elettorale **disciplinato per la Camera dalla legge n. 52 del 2015** (c.d. *Italicum*). Tale sistema, che non ha mai trovato applicazione, prevedeva l'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottenesse almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale; nel caso in cui nessuna lista avesse raggiunto il 40 per cento dei voti validi si sarebbe proceduto a un turno di ballottaggio tra le due liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti. Sarebbero quindi stati attribuiti 340 seggi alla lista risultata vincitrice dopo il ballottaggio.

In questo caso, la Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità relative al premio, rilevando che il sistema elettorale prevedeva una **soglia minima per l'accesso al premio**, fissata al **40 per cento** e tale soglia "non appariva in sé manifestamente **irragionevole**, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro".

Secondo la Corte **sfugge** "in linea di principio, **al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima** in concreto prescelta dal legislatore [...]. Ma **resta salvo il controllo di proporzionalità** riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale."

Sulla questione sollevata relativamente al **calcolo della soglia** del 40 per cento sui voti validi espressi anziché sul numero degli aventi diritto al voto, la Corte rileva che, pur non potendosi "in astratto escludere che, in periodi di forte astensione dal voto, l'attribuzione del premio avvenga a favore di una lista che dispone di un'esigua rappresentatività reale, condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata (sentenza n. 173 del 2005)".

Sulla **compresenza di premio di maggioranza e soglia di sbarramento**, che nel caso specifico era del 3 per cento, la sentenza innanzitutto ricorda che

"[l]a previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione [...] sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità (sentenza n. 193 del 2015)" e che il cd. *Italicum* introduce "una soglia di sbarramento non irragionevolmente elevata".

La Corte non ha poi ritenuto manifestamente irragionevole che il legislatore ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi i meccanismi: "se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione. Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza".

Può essere utile ricordare che uno dei giudici rimettenti sollevava questione di legittimità costituzionale dell'assegnazione del premio di maggioranza alla lista più votata, anche nel caso in cui due liste superino, al primo turno, il 40 per cento di essi, in quanto in tal caso la lista risultata seconda vedrebbe irragionevolmente ridotto il proprio numero di deputati. La Corte ha ritenuto non fondata tale questione, in quanto "è comunque nella logica di un sistema elettorale con premio di maggioranza che alle liste di minoranza, a prescindere dalla percentuale di voti raggiunta, sia attribuito un numero di seggi inferiore rispetto a quello che sarebbe loro assegnato nell'ambito di un sistema proporzionale senza correttivi. Tale logica, ovviamente, vale anche per la lista che giunge seconda".

Piuttosto, la sentenza n. 35 del 2017 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del c.d. *Italicum* che prevedevano, in caso di mancato raggiungimento del 40 per cento dei voti al primo turno, un **turno di ballottaggio** fra le due liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti.

La Corte in proposito ha rilevato la **lesione** degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. (**principi della sovranità popolare e dell'uguaglianza del voto**) **determinata dalle "concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio"**.

**Non è "il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo**, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati", ma la concreta disciplina dettata dal legislatore.

Innanzitutto, nella citata legge n. 52 del 2015, "**il turno di ballottaggio** non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione. In questa prospettiva, al turno di ballottaggio accedono le sole due liste più votate al primo turno, senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste." Inoltre, "la ripartizione percentuale dei seggi, anche dopo lo svolgimento del turno di ballottaggio, resta – per tutte le liste diverse da quella vincente,

ed anche per quella che partecipa, perdendo, al ballottaggio – la stessa del primo turno” (*rectius*: dopo il ballottaggio, i seggi sono attribuiti per tutte le liste diverse da quella vincitrice del ballottaggio sulla base dei voti ottenuti al primo turno). “Il turno di ballottaggio serve dunque ad individuare la lista vincente, ossia a consentire ad una lista il raggiungimento di quella soglia minima di voti che nessuna aveva invece ottenuto al primo turno.”

Il premio conseguentemente attribuito “resta un **premio di maggioranza**, e non diventa un premio di governabilità” (infatti se la soglia minima si innalza, al secondo turno, al 50 per cento più uno dei voti, si tratta di una conseguenza obbligata del fatto che le liste ammesse al ballottaggio sono solo due), e, in quanto tale, incontra il “limite costituito dall’esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell’assemblea elettiva e l’eguaglianza del voto.”

Nella parte dispositiva della sentenza relativa al premio di maggioranza, la Corte opera una distinzione tra “**premio di maggioranza**”, che “consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un’assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza” e “**premio di governabilità**”, ossia “condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50 per cento dei voti e/o dei seggi, e destinato ad aumentare, al fine di assicurare la formazione di un esecutivo stabile, il numero di seggi di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto”, ritenendo entrambi i meccanismi non incompatibili con i principi costituzionali.

Dalle argomentazioni della Corte in merito al turno di ballottaggio, sembra ricavarsi che il premio di “governabilità”, inteso come premio riconosciuto al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50 per cento dei voti e/o dei seggi, risulta in sé compatibile con i principi costituzionali. Il premio di “maggioranza” è invece soggetto allo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità con riferimento all’entità della soglia che consente di accedere al premio.

Il rispetto dei richiamati principi costituzionali non è “garantito dalle disposizioni censurate: **una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo**, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno”. Viene così riprodotto, seppure al turno di ballottaggio, “un **effetto distorsivo** analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente” (cd. Legge Calderoli).

Per la Corte l’**obiettivo di assicurare la stabilità del Governo “non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto**, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta”.

Né vale l'obiezione che, all'esito del ballottaggio, il premio consegue pur sempre ad un voto degli elettori, in quanto "se il primo turno dimostra che nessuna lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio."

Di conseguenza, "il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una **valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale**, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost."

Il turno di ballottaggio previsto dal cd. *Italicum* non può essere accostato alle esperienze di altri ordinamenti, ove si ricorre al ballottaggio, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni. In tali casi, trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio.

Appartiene invece ad una logica diversa "l'assegnazione di un premio di maggioranza, innestato su una formula elettorale in prevalenza proporzionale, finalizzato a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza, in quest'ultima, di una maggioranza politica governante. Se utilizzato in un tale contesto, che trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale (gli elettori non votano per eleggere un solo rappresentante di un collegio elettorale di limitate dimensioni, ma per decidere a quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese), un turno di ballottaggio a scrutinio di lista non può non essere disciplinato alla luce della complessiva funzione che spetta ad un'assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare".

Per la Corte, nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest'ultimo, essa concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.). "L'applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo, a scrutinio di lista, dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, **in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la**

**formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”.**

## LA LEGGE ELETTORALE DEI COMUNI

L'elezione del **sindaco** e del **consiglio comunale** nei comuni situati nel territorio delle regioni a statuto ordinario avviene con sistema integralmente maggioritario e votazione in un unico turno se si tratta di organi di un comune con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti; con sistema proporzionale, correzione maggioritaria e doppio turno di votazione (eventuale) se la popolazione del comune è pari o superiore a 15.000 abitanti o se, a prescindere dalla popolazione, il comune è capoluogo di provincia (così in base all'articolo 3 del decreto-legge n. 7 del 2024. In entrambi i casi l'elezione del sindaco è contestuale a quella del consiglio comunale.

Le relative disposizioni sono recate principalmente negli articoli 71, 72 e 73 del testo unico degli enti locali (DPR 267/2000).

Per la carica di sindaco, non è immediatamente ricandidabile alla medesima carica, chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco. Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, il suddetto limite si applica allo scadere del terzo mandato mentre non vi è alcun limite alla rieleggibilità nei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (art. 51 DPR 267/2000, come modificato dall'articolo 4 del decreto-legge n. 7 del 2024).

Poche differenze caratterizzano i sistemi di elezione degli organi degli enti locali nelle regioni a statuto speciale, la cui disciplina è recata da norme regionali.

### ***Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti***

Il sindaco ed il consiglio comunale nei comuni con **popolazione inferiore a 15.000 abitanti** (salvo che si tratti di capoluoghi di provincia) sono eletti sulla base di liste concorrenti nell'intero territorio del comune. Le liste sono composte di candidati in numero non superiore ai consiglieri da eleggere e non inferiore a tre quarti. Ciascuna lista esprime anche un candidato capolista che è candidato alla carica di sindaco. Non sono consentiti apparentamenti o collegamenti.

Per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti è comunque previsto che nelle liste dei candidati è assicurata la **rappresentanza di entrambi i sessi**.

L'elettore dispone di un voto e vota contestualmente la lista ed il relativo candidato alla carica di sindaco. La legge 215/2012 ha introdotto per tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, la cd. **doppia preferenza di genere**, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza. L'altra misura introdotta

dalla legge – per tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti - è la cd. **quota di lista**: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi.

Sul punto è intervenuta la [sentenza n. 62 del 2022](#), con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale le norme sulle elezioni degli organi delle amministrazioni comunali, proprio nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste elettorali, per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che non assicurino la presenza di candidati di entrambi i sessi.

Peraltro, solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il mancato rispetto della quota può determinare la decadenza della lista, non essendo invece previste sanzioni per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

È eletto alla carica di sindaco il candidato che ha ottenuto il **maggior numero di voti** validi. Si procede ad una votazione di ballottaggio soltanto nel caso di parità di voti.

Ai candidati della lista vincente sono attribuiti i **due terzi dei seggi** in palio, con arrotondamento matematico. I restanti seggi sono assegnati alle altre liste concorrenti e distribuite fra queste con il metodo dei quozienti d'Hondt in base alla cifra elettorale che ciascuna lista ha conseguito.

#### ***Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti***

Nei comuni con **popolazione uguale o superiore a 15.000 abitanti (e nei comuni capoluogo di provincia, anche se con popolazione inferiore)** il sindaco ed il consiglio comunale sono eletti contestualmente, con votazione a **doppio turno (eventuale)**, ripartizione proporzionale dei seggi fra le liste concorrenti ed esito maggioritario in favore del gruppo di liste collegate al sindaco eletto.

La circoscrizione elettorale è costituita dall'intero territorio del comune. All'assegnazione dei seggi concorrono liste di candidati composte da un numero massimo di candidati pari ai seggi spettanti al comune e un numero minimo pari ai due terzi. Ciascuna lista deve indicare il candidato alla carica di sindaco. Più liste possono indicare un medesimo candidato alla carica di sindaco e costituiscono per questo un gruppo di **liste collegate**. Le candidature alla carica di sindaco indicano la lista, o le liste, ad esse collegate.

L'elettore dispone di **due voti** – uno per la lista e l'altro per il candidato alla carica di sindaco. Pertanto, è possibile esprimere validamente un voto per un candidato sindaco e uno per una lista che appoggia un altro candidato sindaco (c.d. "voto disgiunto").

Si applica la **doppia preferenza di genere** e la **quota di lista** con le stesse modalità viste sopra per i comuni al di sotto dei 15.000 abitanti.

È eletto sindaco al primo turno di votazione il candidato che ha ottenuto la **maggioranza assoluta** dei voti validi (50%+1). All'eventuale turno di **ballottaggio** partecipano i due candidati maggiormente votati. Sono conservati i collegamenti dichiarati per il primo turno di votazione. Per la votazione di ballottaggio ciascuno dei due candidati può dichiarare di collegarsi ad una delle liste che al primo turno erano collegate con candidati alla carica di sindaco non ammessi al ballottaggio; quelle liste rendono una dichiarazione corrispondente.

Al secondo turno di votazione è eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il **maggior numero** di voti validi.

Per quanto riguarda l'elezione del **consiglio comunale**, partecipano all'assegnazione dei seggi soltanto le liste che hanno ottenuto almeno il **3 per cento** dei voti validi, o facciano parte di un gruppo di liste che ha raggiunto complessivamente il 3 per cento dei voti.

L'assegnazione dei seggi procede sulla base dei voti validi conseguiti da ciascuna lista nelle elezioni per il consiglio comunale con meccanismi diversi a seconda che il sindaco risulti eletto al primo turno o nel turno di ballottaggio.

Successivamente:

- in caso di elezione del **sindaco al primo turno**, le liste a lui collegate ottengono, come **premio di maggioranza**, il 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio comunale (con approssimazione matematica). Il premio non scatta però se: a) le medesime liste hanno già ottenuto almeno il 60 per cento dei voti; b) le medesime liste non hanno ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi; c) una lista o un gruppo di liste collegate ad altro candidato alla carica di sindaco abbia ottenuto più del 50 per cento dei voti validi;
- in caso di elezione del **sindaco al secondo turno**, le liste a lui collegate ottengono, come **premio di maggioranza**, il 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio comunale (con approssimazione matematica). Il premio non scatta però se: a) le medesime liste hanno già ottenuto almeno il 60 per cento dei voti; b) una lista o un gruppo di liste collegate ad altro candidato alla carica di sindaco abbia ottenuto più del 50 per cento dei voti validi;

I seggi che residuano sono assegnati alle liste non collegate al candidato proclamato sindaco. Per entrambi i gruppi di liste la successiva ripartizione fra di esse è fatta secondo la graduatoria decrescente dei quozienti d'Hondt delle rispettive cifre elettorali.

## LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE E IL PREMIO DI MAGGIORANZA

### Forma di governo nelle regioni

Le riforme costituzionali attuate con le leggi costituzionali 1 del 1999 per le regioni a statuto ordinario e 2 del 2001 per le regioni a statuto speciale, hanno attribuito alle regioni potestà legislativa in materia di sistema di elezione degli organi regionali, forma di governo e casi di ineleggibilità e incompatibilità; la potestà legislativa si esplica nei limiti dei principi e delle norme stabilite per le regioni a statuto ordinario dagli articoli 122 e 123 della Costituzione e per le regioni a statuto speciale dalle norme di ciascuno statuto speciale.

In tutte le regioni, ad eccezione della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano, le leggi elettorali dispongono la contestuale elezione del Presidente della Regione e del Consiglio e, conseguentemente, la previsione che le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio comportano lo scioglimento del Consiglio e l'elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione (o della Provincia) eletto a suffragio universale e diretto.

Pur con qualche differenza, i sistemi elettorali adottati prevedono la presentazione di liste concorrenti nelle circoscrizioni (generalmente coincidenti con il territorio delle province) collegate, singolarmente o in coalizione, con un candidato alla carica di Presidente. L'attribuzione dei seggi alle liste circoscrizionali avviene con metodo proporzionale, previo superamento di soglie di sbarramento; alla lista o coalizione collegata al candidato Presidente eletto (il candidato che ha ottenuto più voti a livello regionale) viene attribuito un premio di maggioranza variabile, in genere senza previsione di una soglia minima.

La Provincia autonoma di Bolzano è l'unica autonomia speciale per cui è stato inserito il vincolo statutario dell'elezione del Consiglio con sistema proporzionale; nella Provincia autonoma e nella regione Valle d'Aosta il Presidente dell'ente è eletto dal Consiglio nel suo seno, insieme alla Giunta.

*Regioni a statuto ordinario: principi costituzionali, legge quadro, statuto e legge regionale*

Le norme costituzionali modificate dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, hanno definito gli organi delle regioni a statuto ordinario (articolo 121) ed attribuito alle medesime regioni la potestà legislativa in materia elettorale, nei «limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (articolo

122), e la potestà statutaria, tra i cui contenuti vi sono la «forma di governo» e i «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» (articolo 123).

L'articolo 122 della Costituzione attribuisce alla legge regionale la potestà di disciplinare il sistema di elezione degli organi della regione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, nonché i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta. La norma stabilisce inoltre che la durata degli organi elettivi è sottratta alla competenza regionale e stabilita dalla legge della Repubblica. Sempre l'articolo 122 determina direttamente alcune delle incompatibilità fra le cariche negli organi della regione e le cariche in altri organi politici, istituzionali e della giurisdizione e rimette alla legge nazionale la definizione dei principi in materia.

In assenza di una diversa scelta statutaria, l'**ultimo comma dell'articolo 122** stabilisce direttamente la forma di governo delle regioni a statuto ordinario ed alcuni degli elementi che la connotano: l'elezione diretta del Presidente della Giunta, i poteri di questi e il rapporto con la 'sua' Giunta, la natura del rapporto di fiducia che intercorre fra il Presidente eletto ed il Consiglio regionale.

In attuazione dell'articolo 122 della Costituzione la legge 165 del 2004 stabilisce i principi fondamentali entro cui deve svolgersi la potestà legislativa della regione in materia elettorale, con particolare riferimento a ineleggibilità (art. 2), incandidabilità (art. 3) e sistema di elezione (art. 4), nonché la durata degli organi elettivi regionali (art. 5).

Per quanto concerne il sistema di elezione, la legge stabilisce i seguenti principi:

- individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di **stabili maggioranze** e assicuri al contempo la **rappresentanza delle minoranze**;
- **contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio** regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Limiti temporali stringenti nel caso la regione opti per l'elezione del Presidente da parte del Consiglio regionale.
- **divieto di mandato imperativo**;
- il principio della **promozione delle pari opportunità tra donne e uomini** nell'accesso alle cariche elettive (punto modificato con la **legge 20 del 2016**), infine, è declinato nei diversi sistemi di candidature: nel caso in cui la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista, i candidati dello stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale e deve essere consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima (doppia preferenza di genere); nel caso invece siano previste liste senza espressione di preferenze, deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso e in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; nel caso, infine,

siano previsti collegi uninominali, deve comunque essere previsto l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale.

Tutti gli statuti adottati dalle regioni a statuto ordinario a seguito della riforma del 1999, hanno confermato la forma di governo prevista dall'ultimo comma dell'art. 122 Cost., ed hanno previsto la contestuale elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.

Esse, inoltre, hanno adottato la normativa elettorale, da ultimo la regione Piemonte con la legge regionale n. 12 del 2023, e nessuna di esse ha modificato sostanzialmente il sistema di elezione stabilito dalle leggi nazionali 108 del 1968 e 45 del 1995.

Tutte le leggi elettorali conservano l'impianto proporzionale in circoscrizioni corrispondenti al territorio delle province e l'esito maggioritario in sede regionale. Inoltre, tutte recepiscono espressamente la legislazione nazionale, anche integrativa, per quanto le leggi regionali non dispongono o dispongono diversamente.

*Regioni a statuto speciale e province autonome: statuto speciale e legge regionale 'statutaria'*

La legge costituzionale 2 del 2001 ha modificato le norme degli statuti speciali delle regioni ad autonomia differenziata Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, concernenti l'elezione degli organi e la forma di governo, nonché dettato in materia i principi fondamentali.

Analogamente a quanto fatto con la legge costituzionale 1 del 1999 per le regioni a statuto ordinario, le modifiche apportate a ciascuno statuto attribuiscono alla regione e alle province autonome di Trento e di Bolzano la **competenza legislativa sulla forma di governo, sul sistema di elezione dei consiglieri**, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità. Fonte normativa per queste discipline è la legge 'statutaria': una legge approvata dalla maggioranza assoluta dei consiglieri, che può essere sottoposta a referendum popolare con specifiche procedure<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> La legge statutaria è sottoposta a referendum popolare (e non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi) nel caso ne faccia richiesta, entro tre mesi dalla pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori o un quinto dei componenti del Consiglio. Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale, si fa luogo a referendum soltanto se la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli elettori (per Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia) o un quindicesimo degli elettori (Valle d'Aosta e Province autonome di Trento e di Bolzano). Le norme degli statuti sulla legge rinforzata che disciplina Valle d'Aosta L.cost. 4/1948, art. 15, commi 3-5; Province autonome DPR 670/1972

Secondo le norme di ciascuno statuto modificate dalla legge costituzionale 2 del 2001 la **regione definisce la forma di governo** e adotta la normativa elettorale in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dallo statuto. La legislazione regionale, inoltre, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei generi, promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali.

Le norme statutarie stabiliscono, inoltre, il numero di componenti del Consiglio, la durata del mandato per gli organi elettivi, fissata in 5 anni e disciplinano l'indizione delle elezioni da parte del Presidente della Regione (o Provincia autonoma); sono infine elencati alcuni casi di ineleggibilità e incompatibilità tra le cariche elettive e altre cariche istituzionali, fermo restando la potestà legislativa in materia.

Quanto alla forma di governo, gli statuti stabiliscono il principio che, in caso di elezione diretta del Presidente della Regione (o della Provincia), le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l'elezione contestuale del nuovo Consiglio e del nuovo Presidente della Regione (o della Provincia). Nel caso, invece, che la normativa elettorale opti per l'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio regionale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso<sup>39</sup>.

Così le norme statutarie delle regioni Valle d'Aosta (L.cost. 4/1948, art. 15, comma 2), Friuli Venezia Giulia (L.cost. 1/1963, art. 12, comma 2) e Sardegna (L.cost. 3/1948, art. 15, comma 2). Così anche per la Provincia autonoma di Trento mentre per la Provincia autonoma di Bolzano è stato inserito il vincolo statutario dell'elezione del consiglio provinciale con sistema proporzionale. Inoltre, per introdurre l'elezione del Presidente della Provincia di Bolzano a suffragio universale e diretto, la legge elettorale deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti il consiglio provinciale (art. 47, comma 3, DPR 670/1972).

Nello statuto della Regione siciliana, invece, è stata inserita la scelta della forma di governo. Le norme statutarie stabiliscono infatti che il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale, nonché lo scioglimento dell'Assemblea e lo

---

art. 47, commi 4-6; Friuli Venezia Giulia L.cost. 1/1963, art. 12, comma 2; Sardegna L.cost. 3/1948, art. 15, commi 3-5; Sicilia R.D.Lgt. 455 del 1946, artt. 9, co. 3 e 17-bis.

<sup>39</sup> Le norme degli statuti riguardanti la **forma di governo** sono le seguenti: Friuli Venezia Giulia L.cost. 1/1963, art. 12, comma 2 e art. 34, comma 2; Sardegna L.cost. 3/1948, art. 15, comma 2 e art. 35 comma 3; Province autonome DPR 670/1972 art. 47, co. 2. Valle d'Aosta L.cost. 4/1948, art. 15, comma 2. Per la Sicilia R.D.Lgt. 455 del 1946, artt. 8-bis, 9 e 10.

svolgimento di nuove contestuali elezioni, in caso di approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione (oltre che in caso di dimissioni, di rimozione, di impedimento permanente o di morte) così come in caso di dimissioni della metà più uno dei componenti dell'Assemblea dimissioni (R.D.Lgt. 455/1946, articoli 3, 8-bis, 9 e 10).

Se si esclude la Provincia autonoma di Bolzano in cui, come visto, vi è il vincolo statutario del sistema proporzionale, solo la Regione Valle d'Aosta non ha optato per l'elezione diretta del Presidente della Regione. La regione, infatti, ha mantenuto l'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio regionale tra i suoi membri, anche se, a seguito della riforma del 2001, è venuto meno il vincolo statutario. Il Consiglio regionale è eletto con sistema proporzionale con applicazione di una soglia di sbarramento e l'attribuzione di un premio di maggioranza in misura fissa ma con soglia di accesso.

La riforma apportata dalla legge costituzionale 2 del 2001 allo statuto valdostano, ha infatti soppresso la previsione statutaria dell'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio regionale tra i suoi membri. Tuttavia la scelta del legislatore valdostano ha poi di nuovo confermato la suddetta disposizione, così che il Presidente della Regione continua ad essere eletto dal Consiglio regionale tra i suoi membri. La legge regionale 21 del 2007 disciplina l'elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, nonché la presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale.

## **I sistemi elettorali regionali**

La potestà legislativa in materia elettorale è stata conferita alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, com'è noto, con le riforme costituzionali attuate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 per le regioni a statuto ordinario, fermo restando, come si è detto, il principio dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, salvo diversa previsione dello Statuto regionale, introdotto dalla medesima legge nell'articolo 122 della Costituzione, e n. 2 del 2001 per autonomie speciali. Per la Provincia autonoma di Bolzano, a tutela delle minoranze linguistiche presenti, è stato mantenuto il vincolo statutario dell'elezione del consiglio provinciale con sistema proporzionale (ed il Presidente della Giunta è eletto dal Consiglio provinciale); per le altre regioni, invece, le norme costituzionali e statutarie non hanno stabilito vincoli per le modalità di elezione del consiglio e del Presidente della Regione e, tra di esse, solo la Regione Valle d'Aosta non ha optato per l'elezione diretta del Presidente della Regione.

Tutte le regioni e la provincia autonoma di Trento, avendo previsto l'elezione diretta del Presidente della Regione contestualmente all'elezione del Consiglio regionale, hanno altresì previsto l'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista o coalizione collegata con il candidato Presidente eletto. Anche nella regione Valle d'Aosta benché il Presidente sia eletto dal Consiglio, il sistema elettorale del Consiglio della Valle contempla l'attribuzione di un premio di maggioranza.

Diversa, invece, la scelta delle regioni sulla possibilità per l'elettore di esprimere un voto per un candidato Presidente e un voto "disgiunto" per una lista collegata ad un altro candidato Presidente. Sono dodici le regioni nelle quali la legislazione elettorale prevede tale possibilità, mentre nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Molise, Umbria e nella Provincia autonoma di Trento il voto disgiunto non è ammesso.

**•L'elezione diretta del Presidente della Regione e la sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale**

La Corte costituzionale si è espressa sull'elezione diretta del Presidente della Regione nella sentenza n. 2 del 2004, con riferimento all'articolo 33 dello Statuto della Regione Calabria. Tale disposizione prevedeva che Presidente e Vice Presidente della Giunta regionale di tale Regione venissero eletti contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale e venissero poi nominati dal Consiglio regionale nella sua seduta di insediamento; veniva stabilito inoltre che la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comportasse lo scioglimento del Consiglio. Infine, la norma statutaria, al comma 4, stabiliva che, nei casi di dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, a questi sarebbe subentrato il Vice Presidente, il quale – una volta confermato dal Consiglio – avrebbe tornato a disporre del potere di provocare eventualmente lo scioglimento del Consiglio nelle ipotesi in cui non avesse potuto più ricoprire la carica o si fosse dimesso.

La Corte ha giudicato tale disposizione alla luce dell'articolo 122, quinto comma, e dell'articolo 126, terzo comma, della Costituzione. L'articolo 122, quinto comma, prevede che "Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto" mentre l'articolo 126, terzo comma, stabilisce che "l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

Alla luce di queste disposizioni, la Corte ha in primo luogo argomentato<sup>40</sup> che la Regione Calabria nel suo Statuto aveva compiuto la scelta dell'elezione diretta del Presidente della Regione, non avvalendosi della possibilità di derogare a tale principio pure prevista dall'articolo 122, quinto comma. In proposito la sentenza infatti argomenta che «non può non notarsi che il sistema configurato nell'articolo

---

<sup>40</sup> Considerato in diritto n. 4.

33 del testo statutario appare invece caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato [nelle more dell'adozione dei nuovi statuti regionali *ndr*] dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, salva la diversità che preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali ma alla "nomina" da parte del Consiglio regionale; questa diversità appare tuttavia essenzialmente formale se si considera che, ai sensi del secondo comma dell'articolo 33, il Consiglio regionale procede "sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori, nella sua prima seduta" e che "la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale". Ciò porta a ritenere che il Consiglio regionale sia anche giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento".

La sentenza osserva quindi che, a fronte di questa scelta, vi era però la riduzione del potere presidenziale di far venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, in violazione del richiamato articolo 126, terzo comma, della Costituzione.

### ***La soglia di accesso al premio***

Sono tre le regioni in cui il premio di maggioranza è attribuito solo se la lista o coalizione vincente ha ottenuto un percentuale minima di voti. Tale percentuale è fissata al 25 per cento nella regione **Sardegna** (L.R.Stat. n. 1 del 2013, art. 13) e al 40 per cento nella regione **Marche** (L.R. n. 27 del 2004). Nella regione **Valle d'Aosta** (L.R. n. 3 del 1993, art. 50), il premio è attribuito qualora la lista o gruppo di liste che ottiene il maggior numero di voti, abbia raggiunto una percentuale del 42 per cento dei voti delle liste che hanno superato un quoziente naturale (dato dal totale dei voti validi espresso diviso i 35 seggi da assegnare).

Per l'elezione del Consiglio regionale la legge disciplina un sistema proporzionale con soglia di sbarramento (il doppio del quoziente naturale) ed eventuale attribuzione di un premio di maggioranza in misura fissa (21 seggi, pari al 60 per cento di 35 consiglieri), nel caso la lista o gruppo maggioritario ha ottenuto almeno il 42 per cento dei voti validi, dal quale totale sono esclusi i voti delle liste che non hanno raggiunto un quoziente.

Nella regione **Toscana** pur non essendo prevista una soglia minima, è previsto tuttavia un turno di **ballottaggio** tra i due candidati presidenti più votati, qualora nessun candidato Presidente ottenga almeno il **40 per cento** del totale dei voti espressi per tutti i candidati.

### **Consistenza del premio di maggioranza**

Una prima distinzione nella disciplina della consistenza del premio di maggioranza vede da una parte le regioni che stabiliscono il premio in misura fissa, dall'altra le regioni in cui il premio è di consistenza variabile in relazione alla percentuale di voti ottenuti dalle liste di maggioranza.

Il premio di maggioranza è stabilito in un **numero determinato di seggi**, che corrisponde al **60 per cento** dei seggi del Consiglio, nelle regioni **Umbria** (L.R. n. 2 del 2010) e **Molise** (L.R. n. 20 del 2017), nelle quali è pari a 12 seggi su 20 consiglieri; **Campania**, in cui è stabilito in 30 seggi su 50 (L.R. n. 4 del 2009) e **Valle d'Aosta** stabilito in 21 seggi su 35 (L.R. n. 3 del 1993); nella regione **Abruzzo** (L.R. n. 9 del 2013), invece, i 17 seggi del premio rappresentano una percentuale pari al **55 per cento** dei 30 consiglieri (*il 60 se si calcola su 29, escludendo quindi anche il candidato Presidente arrivato secondo*).

Ad eccezione della Valle d'Aosta, tutte le suddette regioni stabiliscono anche un **numero massimo di seggi** che possono essere attribuiti alle liste maggioritarie, le percentuali variano dal 65 al 70 per cento dei seggi del Consiglio.

In altre regioni, il premio di maggioranza è invece **stabilito in misura variabile** in relazione alla percentuale di voti ottenuti dal candidato Presidente risultato eletto (dalle liste ad esso collegate) secondo due o tre scaglioni.

In particolare, il premio è **pari al 60 o 55 per cento dei seggi** del Consiglio regionale in corrispondenza di una cifra elettorale di coalizione **superiore o meno al 40 per cento** del totale dei consensi, nelle regioni **Lombardia** (L.R. n. 17 del 2012), **Veneto** (L.R. n. 5 del 2012), **Calabria** (L.R. n. 1 del 2005), **Sardegna** (L.R.Stat. n. 1 del 2013) nella **Provincia autonoma di Trento** (L.P. n. 4 del 2018, in cui la misura inferiore del premio è pari al 50 per cento dei consiglieri) e nella regione **Friuli Venezia Giulia** (L.R. n. 1 del 2007) e in cui tuttavia la percentuale di voti discriminante è fissata al 45 per cento.

Altre due regioni articolano il premio in due scaglioni. Nella regione **Marche** (L.R. n. 27 del 2004) il premio è pari a 19 o 18 consiglieri (63 o 60 per cento dei consiglieri) in corrispondenza ad una percentuale di voti nel primo caso superiore al 43 per cento e, nel secondo caso, tra il 43 e il 40 per cento. Nella regione **Toscana** (L.R. n. 51 del 2014) il premio è pari a 24 o 23 consiglieri (60 e 57,5 per cento) nel caso la coalizione maggioritaria ha ottenuto al primo turno una percentuale di voti superiore al 45 per cento e nel secondo caso se la coalizione maggioritaria ha ottenuto al primo turno una percentuale di voti tra il 40 e il 45 per cento oppure a seguito di vittoria del ballottaggio.

Tra queste nove regioni che articolano il premio di maggioranza in due scaglioni, sono cinque quelle la cui normativa prevede un **numero massimo di**

**seggi** che possono essere attribuiti alle liste maggioritarie: Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Friuli Venezia Giulia, Marche e Toscana. La quota massima di seggi rappresenta una percentuale di seggi del Consiglio che va dal 60 al 70 per cento.

Tabella 1 - Consistenza del premio di maggioranza nelle regioni

| Regioni e province autonome        | Num. di consiglieri (*) | Premio di maggioranza |    |    |    | num. max | Premio di maggioranza |      |      | % max |
|------------------------------------|-------------------------|-----------------------|----|----|----|----------|-----------------------|------|------|-------|
|                                    |                         | numero di seggi       |    |    |    |          | percentuale           |      |      |       |
| <i>Regioni a statuto ordinario</i> |                         |                       |    |    |    |          |                       |      |      |       |
| Piemonte                           | 51                      | 32                    | 30 | 28 | 32 | 64,0     | 60,0                  | 55,0 | 64,0 |       |
| Lombardia                          | 80                      | 48                    | 44 |    | 56 | 60,0     | 55,0                  |      | 70,0 |       |
| Veneto                             | 51                      | 30                    | 28 |    |    | 60,0     | 56,0                  |      |      |       |
| Liguria                            | 31                      | 18                    |    |    | 19 | 60,0     |                       |      | 63,3 |       |
| Emilia-Romagna                     | 50                      |                       | 27 |    |    |          | 55,1                  |      |      |       |
| Toscana                            | 41                      | 24                    | 23 |    | 26 | 60,0     | 57,5                  |      | 65,0 |       |
| Umbria                             | 21                      | 12                    |    |    | 13 | 60,0     |                       |      | 65,0 |       |
| Marche                             | 31                      | 19                    | 18 |    | 19 | 63,3     | 60,0                  |      | 63,3 |       |
| Lazio                              | 51                      | 30                    |    |    |    | 60,0     |                       |      |      |       |
| Abruzzo                            | 31                      | 17                    |    |    | 19 | 56,7     |                       |      | 63,3 |       |
| Molise                             | 21                      | 12                    |    |    | 14 | 60,0     |                       |      | 70,0 |       |
| Campania                           | 51                      | 30                    |    |    | 32 | 60,0     |                       |      | 64,0 |       |
| Puglia                             | 51                      | 29                    | 28 | 27 | 29 | 58,0     | 56,0                  | 54,0 | 58,0 |       |
| Basilicata                         | 21                      | 12                    | 11 | 10 | 14 | 60,0     | 55,0                  | 50,0 | 70,0 |       |
| Calabria                           | 31                      | 18                    | 16 |    |    | 60,0     | 53,3                  |      |      |       |
| <i>Regioni a statuto speciale</i>  |                         |                       |    |    |    |          |                       |      |      |       |
| Valle d'Aosta                      | 35                      | 21                    |    |    |    | 60,0     |                       |      |      |       |
| Provincia autonoma di Trento       | 35                      | 20                    | 17 |    | 23 | 58,8     | 50,0                  |      | 67,6 |       |
| Friuli-Venezia Giulia              | 48                      | 28                    | 26 |    | 28 | 59,6     | 55,3                  |      | 59,6 |       |
| Sicilia                            | 70                      | 42                    |    |    |    | 60,0     |                       |      |      |       |
| Sardegna                           | 60                      | 36                    | 33 |    |    | 60,0     | 55,0                  |      |      |       |

\* nel numero è compreso il Presidente della Regione; il calcolo delle percentuali è, invece, generalmente effettuato escludendo il Presidente

Le regioni Puglia, Basilicata e Piemonte articolano il premio in **tre scaglioni**, in relazione alla percentuale di voti ottenuti dalle liste maggioritarie e la quota maggiore di seggi costituisce anche il **numero massimo** di seggi attribuibili alle liste maggioritarie.

Nella regione **Puglia** (L.R. n. 2 del 2005) alle liste di maggioranza sono attribuiti complessivamente 29, 28 o 27 seggi (pari al 58, 55 o 50 per cento dei consiglieri), in corrispondenza ad una percentuale di voti, rispettivamente pari o superiore al 40 per cento, tra il 40 e il 35 per cento ed inferiore al 35 per cento del totale dei voti espressi per tutte le liste.

Nella regione **Basilicata** (L.R. n. 20 del 2018) alle liste di maggioranza sono attribuiti complessivamente 12, 11 o 10 seggi (pari al 60, 55 o 50 per cento dei consiglieri), in corrispondenza ad una percentuale di voti rispettivamente pari o superiore al 40 per cento, tra il 40 e il 30 per cento ed inferiore al 30 per cento.

Secondo la recente normativa della regione **Piemonte** (L.R. n. 12 del 2023) alle liste di maggioranza sono attribuiti complessivamente 32, 30 o 28 seggi (pari rispettivamente al 64, 60 o 55<sup>41</sup> per cento dei consiglieri), in corrispondenza ad una percentuale di voti rispettivamente superiore al 60 per cento, tra il 60 e il 45 per cento ed inferiore o uguale al 45 per cento.

Nelle rimanenti regioni il premio di maggioranza è costituito da una **quota di seggi aggiuntivi** da assegnare alle liste di maggioranza, oltre a quelli già ottenuti con l'attribuzione proporzionale.

In questi casi la normativa regionale disciplina, infatti, l'attribuzione nelle circoscrizioni, con metodo proporzionale, di una quota di seggi pari all'80 per cento dei seggi complessivi del Consiglio (solo nella Regione siciliana questa percentuale sfiora il 90 per cento). La restante quota di seggi è appunto finalizzata all'assegnazione del premio di maggioranza, in misura tale che il totale dei seggi complessivamente assegnati alle liste di maggioranza sia pari ad una quota minima, stabilita pari al **55 per cento** nella regione **Emilia Romagna** e pari al **60 per cento** nelle regioni **Liguria, Lazio e Sicilia**. Ad eccezione della regione Liguria, nelle altre tre regioni non vi è un limite massimo di seggi complessivi attribuibili alle liste maggioritarie.

Nella regione **Liguria** (L.R. n. 18 del 2020) il premio è assegnato alla lista o alle liste che sostengono il candidato Presidente eletto, in misura variabile, **da 1 a 6 seggi**, in relazione al numero di seggi, a scalare da 17 a 12, ottenuti dalle liste maggioritarie nel riparto proporzionale dei 24 seggi assegnati nelle circoscrizioni. I seggi aggiuntivi sono assegnati in modo tale che le liste collegate al candidato Presidente abbiano complessivamente **non più di 18 seggi** (pari al **60 per cento** dei complessivi 30 seggi). Nessun premio è attribuito nel caso in cui le liste collegate abbiano già ottenuto un numero pari o superiore a 19 seggi (pari al 63,3 per cento dei 30 seggi).

La legge elettorale dell'**Emilia Romagna** (L.R. n. 21 del 2014) disciplina l'assegnazione di 40 seggi nelle circoscrizioni con metodo proporzionale e di 9 seggi come premio di maggioranza. Alla lista o coalizione vincente che abbia ottenuto, sulla base del riparto proporzionale, un numero di seggi pari o inferiore a 24 (uguale al 50 per cento di 49 seggi) sono attribuiti tutti i **9 seggi** disponibili; se ha ottenuto un numero di seggi superiore a 24 gliene sono attribuiti 4. Alla coalizione vincente sono comunque assegnati **almeno 27 seggi** (pari al **55 per cento** di 49 seggi), anche attraverso una riduzione del numero dei seggi attribuiti alle opposizioni, quando questa cifra non sia raggiunta neppure con il premio di maggioranza.

La normativa della regione **Lazio** (L.R. n. 2 del 2005) stabilisce che 40 seggi sono attribuiti nelle circoscrizioni con metodo proporzionale e 10 seggi costituiscono la quota

---

<sup>41</sup> Il numero di consiglieri pari a 28, corrisponde, come stabilito dalla legge regionale, alla percentuale del 55 per cento arrotondato all'unità superiore.

maggioritaria. Nel caso la percentuale di seggi ottenuti dalla coalizione o lista vincente con l'attribuzione proporzionale sia inferiore al **60 per cento** dei 50 seggi del Consiglio (pari a **30 seggi**) alla coalizione o lista vincente sono attribuiti tanti seggi per raggiungere la suddetta quota e comunque non più dei 10 seggi dell'intera quota maggioritaria. I seggi non attribuiti alla lista o liste collegate al Presidente vincente sono ripartiti tra le altre liste.

Nella **Regione siciliana** (L.R. n. 29 del 1951, L.cost. n. 2 del 2013) i seggi da attribuire nei collegi provinciali a liste concorrenti sono 62 (pari al 90 per cento dei complessivi 70); le liste provinciali sono collegate, singolarmente o in coalizione, ad una lista regionale, composta di 7 candidati, il cui capolista è il candidato alla carica di Presidente della Regione. I seggi aggiuntivi da attribuire alle liste collegate con il candidato Presidente risultato eletto sono, quindi, massimo 6 e sono assegnati in numero tale che il complesso dei seggi assegnati alle liste maggioritarie raggiunga la quota minima di **42 seggi** (il **60 per cento** dei 70 seggi dell'Assemblea regionale).

## L'ESPERIENZA DELLO STATO DI ISRAELE

La forma di governo che lo Stato di Israele si dette, nel marzo del 1992<sup>42</sup>, al principale scopo di rafforzare l'esecutivo e di ridurre la frammentazione partitica prevedeva che il Primo ministro venisse eletto direttamente ed in contemporanea con il Parlamento monocamerale (*Knesset*), con il quale avrebbe continuato a dover essere legato da un rapporto di fiducia. Tale riforma ha avuto, però, vita assai breve: avendo trovato la sua prima applicazione in occasione delle elezioni del maggio 1996, dopo soli cinque anni di vigenza – caratterizzati da frequenti crisi governative e scanditi da ben tre appuntamenti elettorali<sup>43</sup> –, nel 2001 il sistema da quella derivante è stato abolito e sostituito da una forma razionalizzata di parlamentarismo<sup>44</sup>.

Di seguito verrà illustrato il contenuto della **Legge Fondamentale del 1992**, per le parti di interesse.

In base all'**articolo 3**, il Governo risultava composto dal Primo Ministro e dai Ministri: il primo avrebbe assunto tale carica “in virtù della sua elezione alle consultazioni elettorali generali nazionali, svolte su base diretta, paritaria e segreta”; con riferimento ai ministri, si prevedeva che fossero nominati dal Primo Ministro e che la loro nomina richiedesse l'approvazione della *Knesset*<sup>45</sup>. Nel caso in cui la *Knesset* avesse respinto la proposta del Primo Ministro in merito alla composizione del Governo, questa sarebbe stata considerata come un'espressione di sfiducia nei confronti del Primo Ministro stesso, dando luogo anche allo scioglimento della *Knesset* ai sensi dell'articolo 19.

L'**articolo 4** prevedeva che, ogniquale volta si fossero svolte le elezioni per la *Knesset*, nella stessa data si sarebbero tenute anche quelle del Primo Ministro, alle quali avrebbero preso parte i medesimi aventi diritto al voto (**articolo 6**).

---

<sup>42</sup> *Legge Fondamentale: Il Governo (1992)*.

<sup>43</sup> Sono tre, dunque, le volte in cui in Israele si è proceduto all'elezione diretta del Premier: nel 1996 e nel 1999 per elezioni generali (che videro eletti, rispettivamente, Benjamin Netanyahu ed Ehud Barak), e nel 2001 per elezioni suppletive (vinte da Ariel Sharon).

<sup>44</sup> Con la nuova *Legge Fondamentale: il Governo (2001)* è stato, infatti, reintrodotta il sistema vigente prima del 1996, il quale prevedeva che fosse la *Knesset* a scegliere il primo ministro, introducendo, però, degli elementi di razionalizzazione quali: la sfiducia costruttiva; la conferma (rispetto alla riforma del 1992) dell'attribuzione al Primo ministro del potere di convocare elezioni anticipate, previo consenso del Presidente dello Stato di Israele; il mantenimento della clausola (introdotta anch'essa con la riforma del 1992) che fa conseguire automaticamente nuove elezioni dalla mancata approvazione del bilancio entro il 31 marzo.

<sup>45</sup> La *Knesset* è il parlamento monocamerale di Israele.

Alle c.d. elezioni speciali – vale a dire suppletive, solo per il Premier – si sarebbe proceduto nei casi specificamente indicati dalla stessa legge fondamentale e che saranno di seguito richiamati nell'esposizione (**articolo 5**)<sup>46</sup>.

L'**articolo 7** stabiliva che il Primo ministro e i ministri sarebbero stati in carica fintanto che lo fosse rimasta la *Knesset* insieme alla quale erano stati eletti, in ossequio al principio del *simul stabunt, simul cadent*.

Nell'elencare le condizioni di eleggibilità dei candidati a Primo Ministro, l'**articolo 8** prevedeva, tra l'altro, che laddove le elezioni del Primo ministro si fossero svolte contemporaneamente a quelle della *Knesset*, il candidato alla carica di Primo ministro avrebbe dovuto essere posto a capo della lista dei candidati alla *Knesset* stessa.

In caso di elezioni speciali, il candidato avrebbe dovuto essere un membro della *Knesset*.

In base all'**articolo 13**, ad essere eletto Primo Ministro sarebbe stato il candidato che avesse ottenuto più della metà dei voti validi, a condizione che fosse anche un membro della *Knesset*. Se nessuno dei candidati avesse ottenuto tale maggioranza, si sarebbe proceduto a un secondo turno di elezioni alle quali avrebbero partecipato i due candidati, membri della *Knesset*, che al primo turno avessero ricevuto il maggior numero di voti validi, risultando in tal caso eletto il candidato con il maggior numero di voti validi.

Nel caso in cui nessun candidato fosse risultato eletto in base a tali disposizioni, si sarebbero tenute elezioni speciali.

Per quanto riguarda la procedura di formazione del governo, l'**articolo 14** stabiliva che, entro 45 giorni dalla pubblicazione dei risultati elettorali, il Primo Ministro eletto si presentasse davanti alla *Knesset* insieme ai Ministri, illustrando il programma di Governo. La Legge fondamentale prevedeva che, sin da questo momento, il Primo ministro e i Ministri avrebbero assunto le proprie funzioni e che, non appena possibile, avrebbero dovuto rendere la loro dichiarazione di fedeltà davanti alla *Knesset*.

Elezioni speciali avrebbero avuto luogo laddove tali prescrizioni non fossero state rispettate (**articolo 15**).

Ai sensi dell'**articolo 19**, la *Knesset* avrebbe potuto adottare, a maggioranza dei suoi membri, un'espressione di sfiducia nei confronti del Primo Ministro, "la

---

<sup>46</sup>Nei casi in questione si sarebbe votato solo per il Premier, mentre il parlamento sarebbe rimasto in carica fino alla sua scadenza naturale, dopodiché si sarebbero tenute nuove elezioni (tanto per la *Knesset* quanto per il Premier).

quale sarebbe stata considerata come una decisione della *Knesset* stessa di sciogliersi prima del completamento del suo mandato”.

Qualora il Primo Ministro avesse constatato il mancato appoggio al Governo da parte della maggioranza della *Knesset*, secondo l'**articolo 22** egli avrebbe potuto, con l'approvazione del Presidente dello Stato di Israele, sciogliere la *Knesset* per andare a nuove elezioni (della *Knesset* e del Primo ministro).

Secondo l'**articolo 23** il Primo Ministro, dopo aver notificato al Governo la sua decisione in tal senso, avrebbe potuto altresì rassegnare le proprie dimissioni per iscritto al Presidente dello Stato di Israele, i cui effetti si sarebbero prodotti 48 ore dopo la presentazione (periodo entro il quale, dunque, il Primo Ministro avrebbe potuto legittimamente ritirare le dimissioni). In caso di dimissioni del Primo ministro (così come in caso di sua morte o di incapacità permanente, **articolo 28**) si sarebbero svolte elezioni speciali. Il Primo Ministro che avesse cessato di essere un membro della *Knesset*, sarebbe stato considerato dimissionario (**articolo 24**).

**FORMAZIONE DEL GOVERNO E VICENDE DEL RAPPORTO FIDUCIARIO  
NELLE COSTITUZIONI DEGLI STATI DELL'UNIONE EUROPEA**

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO   | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|--|---|
| AUSTRIA                    | Il Cancelliere federale e, su sua raccomandazione, gli altri membri del Governo federale <b>sono nominati dal Presidente federale</b> (eletto direttamente dai cittadini). (art. 70) | <p>Se il Consiglio nazionale esprime un voto esplicito di <b>sfiducia</b> nei confronti del Governo federale o di singoli membri dello stesso, il Governo federale o il Ministro federale interessato saranno rimossi dal loro incarico.</p> <p>Per votare la sfiducia al Consiglio nazionale è necessaria la presenza della metà dei membri del Consiglio stesso (art. 74).</p> <p>La Costituzione <b>non prevede un obbligo di scioglimento</b> in caso di sfiducia al Governo; il Presidente della Repubblica può sciogliere il Consiglio nazionale (Camera bassa del Parlamento austriaco) ma può farlo una volta sola per lo stesso motivo. Il Consiglio nazionale può deliberare il proprio scioglimento con legge ordinaria (art. 29).</p> |
| BELGIO                     | Il Re nomina e revoca i suoi ministri. (art. 96)   | <p>Il Re ha il <b>diritto di sciogliere</b> la Camera dei Rappresentanti (Camera bassa del Parlamento) solo se questa, con la maggioranza assoluta dei suoi membri:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>respinge una mozione di fiducia</b> nei confronti del Governo federale e <b>non propone al Re, entro tre giorni dal giorno del rigetto della mozione, la nomina di un successore</b> del Primo Ministro;</li> <li>- <b>adotta una mozione di sfiducia</b> nei confronti del Governo federale e <b>non propone contemporaneamente al Re la nomina di un successore del Primo Ministro.</b></li> </ul> <p>Le mozioni di fiducia e di sfiducia</p>   |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO   | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|--|---|
|                            |  | possono essere votate solo <b>quarantotto ore</b> dopo la presentazione delle stesse (art. 46).   |
| BULGARIA                   | Il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) <b>designa candidato a Primo ministro la personalità indicata dal partito che detiene la maggioranza</b> dei deputati dell'Assemblea nazionale (unica Camera del Parlamento). Se il candidato non riesce a formare il Governo viene designata la personalità indicata dal secondo partito. Se fallisce anche il secondo candidato il Presidente individua, consultati i partiti, una nuova personalità (art. 99). L'Assemblea nazionale <b>elegge</b> e revoca il Primo ministro e, su sua proposta, i membri del Consiglio dei ministri (art. 84). | Una mozione di <b>sfiducia</b> nei confronti del Consiglio dei ministri può essere approvata con una maggioranza di oltre la metà dei voti di tutti i membri dell'Assemblea nazionale.<br>Se l'Assemblea nazionale non vota la fiducia al Primo ministro o al Consiglio dei ministri, il Primo ministro deve rassegnare le dimissioni del suo governo.<br>Se l'Assemblea nazionale respinge un voto di sfiducia al Consiglio dei ministri, la successiva mozione di sfiducia per gli stessi motivi non può essere presentata entro sei mesi (art. 89).<br>Il Consiglio dei ministri è libero di chiedere il voto di fiducia dell'Assemblea nazionale. Una risoluzione richiede una maggioranza di oltre la metà dei voti dei membri dell'Assemblea nazionale presenti.<br>Se il Consiglio dei ministri non riceve il voto di fiducia richiesto, il Primo ministro presenta le dimissioni del governo. (art. 112)<br>In caso di crisi di governo, si applicano le procedure di formazione del governo indicate nella colonna a sinistra. Se il tentativo di formare il governo fallisce, il Presidente della Repubblica nomina un governo <i>ad interim</i> e <b>scioglie l'Assemblea nazionale</b> (art. 99). |
| CIPRO                      | Il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini, <b>esercita direttamente il potere esecutivo</b> , affiancato dal Consiglio dei ministri che secondo il disposto costituzionale avrebbe dovuto avere composizione "mista"   | <b>Non sussiste legame fiduciario</b> tra il Governo e il Parlamento monocamerale. Il Parlamento ha <b>potere di auto-scioglimento</b> conseguente all'approvazione di una risoluzione votata a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 67)  |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO  | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|---|---|
|                            | (sette ministri greco-ciprioti e tre ministri turcociprioti, designati, rispettivamente, dal Presidente e dal Vicepresidente, ai sensi dell'art. 46 della Costituzione) ma che ad oggi è composto da soli undici esponenti della prima comunità (la consistenza numerica dell'organo collegiale è stata nel frattempo incrementata). I componenti del Consiglio dei Ministri sono nominati e revocati dal Presidente.   |   |
| CROAZIA                    | <p>Il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) conferisce l'incarico di formare il Governo <b>alla personalità che, sulla base dei risultati delle elezioni del Parlamento monocamerale e delle consultazioni svolte dal Presidente, ottiene il sostegno della maggioranza dei parlamentari</b> (art. 98).</p> <p>Il Primo ministro incaricato ha <b>trenta giorni di tempo</b> (più, se necessario ulteriori trenta giorni) per formare il Governo. Se fallisce o il suo Governo non ottiene la fiducia (vedi colonna a fianco), il Presidente della Repubblica <b>conferisce l'incarico ad un'altra personalità</b>. Se anche questa fallisce, il Presidente della Repubblica <b>nomina un governo neutrale e scioglie il Parlamento</b>, convocando elezioni anticipate (art. 109).</p> | <p>Il Governo deve godere della <b>fiducia preventiva</b> del Sobor (il parlamento monocamerale della Croazia, art. 109)</p> <p>Su proposta di almeno un quinto dei membri del Parlamento croato, si può votare la <b>sfiducia</b> al Primo Ministro, a singoli membri del Governo o al Governo nel suo complesso. Il voto di fiducia al Governo può essere richiesto anche dal Primo Ministro. La decisione di sfiducia è accettata se è stata votata dalla maggioranza assoluta.</p> <p>Se viene approvata una <b>mozione di sfiducia</b> nei confronti del Primo Ministro o del Governo nel suo complesso, il Primo Ministro e il Governo devono presentare le proprie dimissioni. Se non si riesce a formare un nuovo governo entro 30 giorni, si procede allo scioglimento del Parlamento, con le modalità indicate nella colonna a fianco (art. 113).</p> |
| DANIMARCA                  | <p>Il Re <b>nomina e revoca il Primo Ministro e gli altri Ministri</b>. Decide il numero dei ministri e la distribuzione dei compiti di governo tra di loro. (art. 14)</p>  | <p>Il Parlamento monocamerale (Folketing) può <b>sfiduciare</b> il Primo ministro e gli altri ministri.</p> <p>Un Ministro non può rimanere in carica dopo che il Folketing ha votato la sfiducia nei suoi confronti.</p> <p>Se il Folketing approva un voto di sfiducia nei confronti del Primo</p>  |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO  | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO   |
|----------------------------|---|--|
|                            |   | Ministro, il Primo ministro può <b>o dimettersi insieme ai suoi ministri o ottenere dal Re lo scioglimento del Folketing</b> . La possibilità di scioglimento del Folketing non può essere esercitata nel periodo intercorrente tra la formazione del nuovo governo e la sua presentazione al Folketing (art. 32).   |
| ESTONIA                    | Il Presidente della Repubblica (eletto dal Parlamento monocamerale, il Riigikogu <sup>47</sup> ) <b>designa il candidato Primo Ministro</b> , ai sensi dell'articolo 89 della Costituzione. Il candidato Primo ministro <b>deve quindi ottenere il voto della maggioranza del Parlamento</b> per formare il Governo, Se il primo candidato fallisce, il Presidente della Repubblica ne designa un secondo. Se anche questi fallisce, è il Parlamento ad eleggere il Primo ministro che presenta il suo governo al Presidente della Repubblica. Se questo non avviene entro quattordici giorni <b>il Presidente della Repubblica scioglie il Parlamento</b> (art. 89). | Il Riigikogu può esprimere la <b>sfiducia</b> al Governo della Repubblica, al Primo Ministro o a un Ministro con una risoluzione a favore della quale voti la maggioranza dei membri del Riigikogu.<br>L'espressione di sfiducia può essere avviata da almeno un quinto dei membri del Riigikogu mediante la presentazione di una mozione scritta durante una sessione del Riigikogu.<br>Se viene espressa la sfiducia al Governo o al Primo Ministro, il Presidente della Repubblica <b>può, su proposta del Governo ed entro tre giorni, indire elezioni straordinarie del Riigikogu</b> (art. 97) |
| FINLANDIA                  | Il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) <b>nomina il Primo ministro eletto dal Parlamento</b> monocamerale a maggioranza assoluta dei votanti e, su proposta del Primo ministro, gli altri ministri. Se il Parlamento non riesce ad eleggere il Primo ministro per due volte, il quorum per l'elezione si abbassa alla maggioranza relativa (art. 61).   | Il Presidente della Repubblica deve <b>far dimettere il Governo o uno dei ministri quando non godano più della fiducia del Parlamento</b> (art. 64).<br>Il Presidente della Repubblica, su motivata proposta del Primo ministro e sentiti i gruppi parlamentari, <b>può sciogliere il Parlamento</b> (art. 26).  |

<sup>47</sup> Se il Parlamento monocamerale non riesce ad eleggere il Presidente della Repubblica, egli sarà eletto da un corpo elettorale composto dai deputati e dai rappresentanti degli enti locali.

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO   | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|--|---|
| FRANCIA                    | Il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) <b>nomina il Primo Ministro e su proposta di questi i ministri</b> (art. 8)   | <p>La Costituzione <b>non contiene riferimenti all'obbligo di fiducia preventiva</b> al Governo.</p> <p>Ciò premesso, il Primo Ministro, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può impegnare la responsabilità del Governo sul programma di governo o eventualmente una dichiarazione di politica generale al voto di fiducia dell'Assemblea Nazionale (Camera bassa del Parlamento fiduciario, l'unica a detenere il rapporto fiduciario con il Governo). In questo caso il programma o la dichiarazione sono approvati se sostenuti dalla maggioranza dei deputati presenti.</p> <p>L'Assemblea nazionale a sua volta può presentare una mozione di sfiducia. In questo caso per ottenere le dimissioni del Governo occorre l'approvazione <b>della sfiducia con la maggioranza assoluta</b> (art. 49).</p> <p>Dalle dimissioni del Governo non discende comunque un obbligo di scioglimento dell'Assemblea nazionale.</p> <p>Il Presidente della Repubblica ha comunque il <b>potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale, salvo che nei dodici mesi successivi alle elezioni</b> (art. 12).</p> |
| GERMANIA                   | Il Cancelliere federale <b>è eletto dal Bundestag</b> (Camera bassa del Parlamento, l'unica a detenere il rapporto fiduciario) <b>senza dibattito su proposta del Presidente federale</b> (eletto dall'Assemblea federale composta dai componenti del Bundestag e da un numero pari di rappresentanti delle assemblee legislative dei Länder). | Il Bundestag può esprimere la propria sfiducia nei confronti del Cancelliere federale solo eleggendo un successore (cd. <b>sfiducia costruttiva</b> ) con il <b>voto della maggioranza dei suoi membri</b> e chiedendo al Presidente federale di licenziare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve soddisfare la richiesta e nominare la persona eletta.  |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO   | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|--|---|
|                            | <p>Viene eletto <b>chi riceve i voti della maggioranza dei membri del Bundestag</b>. La persona eletta è nominata dal Presidente federale.</p> <p>Se la persona proposta dal Presidente federale non viene eletta, il <b>Bundestag può eleggere un Cancelliere federale entro quattordici giorni dallo scrutinio con i voti di più della metà dei suoi membri</b>.</p> <p>Se il Cancelliere non è eletto, si procede immediatamente a <b>una nuova votazione in cui è eletto colui che riporta più voti</b>. Se l'eletto riporta la maggioranza assoluta il Presidente federale deve nominarlo Cancelliere. Altrimenti può scegliere se nominarlo o sciogliere il Bundestag (Art. 63).</p> <p>I ministri federali vengono <b>nominati e revocati dal Presidente federale su proposta del Cancelliere</b>. (Art. 64).</p> | <p>Tra la richiesta e l'elezione devono trascorrere quarantotto ore. (art. 67)</p> <p>Se una mozione di fiducia del Cancelliere federale non è sostenuta dalla maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale, su <b>proposta del Cancelliere federale, può sciogliere il Bundestag entro ventuno giorni. Il diritto di scioglimento decade non appena il Bundestag elegge un altro Cancelliere federale con il voto della maggioranza dei suoi membri</b>. Tra la mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore. (art. 68)</p>   |
| GRECIA                     | <p>Il Presidente della Repubblica (eletto dall'unica camera del Parlamento monocamerale, la Camera dei deputati) <b>nomina Primo Ministro</b> il leader del partito che ha la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento. Se nessun partito ha la maggioranza assoluta, il Presidente della Repubblica conferisce al <b>leader del partito con la maggioranza relativa un mandato esplorativo</b> per verificare la possibilità di formare un Governo che goda della fiducia del Parlamento. Se questi fallisce, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico al <b>capo del secondo partito</b> e quindi, in caso di nuovo fallimento, al <b>capo del terzo partito</b>. Se anche questi fallisce, il Presidente della Repubblica</p>   | <p>Il Governo è tenuto a chiedere la <b>fiducia al Parlamento entro quindici giorni dalla data di giuramento del Primo Ministro</b> e può farlo anche in qualsiasi altro momento.</p> <p>Il Parlamento può decidere di ritirare la fiducia al Governo o a un suo membro. Una mozione di censura non può essere presentata prima che siano trascorsi sei mesi dalla sua bocciatura da parte del Parlamento.</p> <p>Una mozione di censura può essere adottata <b>solo se approvata dalla maggioranza assoluta</b> del numero totale dei membri del Parlamento (art. 84)</p> <p>Il Presidente della Repubblica <b>può sciogliere la Camera se due Governi hanno dato le</b></p> |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO  | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|---|---|
|                            | <p>verifica la possibilità di <b>formare un governo sostenuto da tutti i partiti allo scopo di gestire le elezioni anticipate</b>; in caso di insuccesso incarica della formazione del Governo, allo scopo di gestire le elezioni, il <b>Presidente del Consiglio di Stato</b> o il Presidente della Corte di cassazione o il Presidente della Corte dei conti <b>e scioglie la Camera.</b></p> | <p><b>dimissioni</b> o sono stati colpiti dal voto di sfiducia e la composizione della Camera non assicura la stabilità governativa.</p> <p>Può inoltre <b>sciogliere la Camera su richiesta del Governo che abbia ricevuto il voto di fiducia</b> al fine del rinnovamento della fiducia popolare allo scopo di fronteggiare una <b>situazione eccezionale</b>. In tal caso, però, la nuova Camera non può essere sciolta per lo stesso motivo.</p> <p>Inoltre una Camera dei deputati <b>eletta dopo lo scioglimento della precedente non può comunque essere sciolta nel primo anno successivo all'inizio dei suoi lavori</b> (art. 41).</p>   |
| IRLANDA                    | <p>Il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) su indicazione della Camera dei rappresentanti (Camera bassa del Parlamento irlandese, l'unica a detenere il rapporto fiduciario) <b>nomina il Primo Ministro (Taoiseach) e, su indicazione del Primo Ministro previa approvazione della Camera dei rappresentanti gli altri ministri</b> (art. 13).</p>                  | <p>Il Primo ministro si deve dimettere dall'incarico quando <b>non gode più della fiducia della maggioranza della Camera dei rappresentanti</b>, a meno che, su sua proposta, il Presidente non sciolga la Camera e nella nuova convocazione dopo lo scioglimento il Primo ministro non ottenga la fiducia della maggioranza (art. 28).</p> <p>La Camera dei rappresentanti può essere sciolta dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo ministro; il Presidente della Repubblica può rifiutare di sciogliere la Camera dei rappresentanti quando la proposta provenga da un Primo ministro che non goda più della maggioranza nella Camera dei rappresentanti (art. 13).</p> |
| LETTONIA                   | <p>Il Presidente della Repubblica (eletto dal Parlamento monocamerale, il <i>Saeima</i>) <b>nomina il Primo ministro; il Primo ministro nomina i ministri</b> (art. 56).</p>  | <p>Per adempiere ai loro doveri, il Primo Ministro e gli altri Ministri <b>devono avere la fiducia del Saeima</b>. Se il <i>Saeima</i> non esprime fiducia nel Primo Ministro, l'intero Gabinetto deve dimettersi. (art. 59)</p> <p>Il Presidente della Repubblica <b>può proporre lo scioglimento</b></p>  |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO  | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|---|---|
|                            |   | <b>del Parlamento.</b> La proposta deve <b>essere però approvata da un referendum popolare</b> con la maggioranza assoluta dei voti (art. 48). Se la proposta è respinta, il Presidente si deve dimettere (art. 50).  |
| LITUANIA                   | Il Presidente della Repubblica (eletto dai cittadini) nomina, con l'assenso del <i>Seimas</i> (il Parlamento monocamerale) il Primo ministro ed approva la composizione del Governo (art. 84)<br>Il Presidente della Repubblica nomina e revoca il Primo Ministro, con l'assenso del <i>Seimas</i> . (art. 92)  | Il governo deve avere la <b>fiducia</b> del <i>Seimas</i><br>Il Presidente della Repubblica decide <b>lo scioglimento del Parlamento</b> se questi in trenta giorni non approva il programma di Governo e in caso di sfiducia al Governo.<br>Non può compiere scioglimenti anticipati negli <b>ultimi sei mesi del suo mandato</b> (art. 58).   |
| LUSSEMBURGO                | Il Granduca <b>nomina e revoca i membri del Governo.</b> (art. 77)  | Il Granducato è sottoposto a un regime di <b>democrazia parlamentare</b> (art. 51).<br>I membri del Governo <b>sono responsabili</b> nei confronti dell'unica Camera del Parlamento monocamerale (art. 78)<br>Il Granduca <b>può sciogliere la Camera</b> (art. 74).  |
| MALTA                      | il Presidente della Repubblica (eletto dall'unica Camera del Parlamento monocamerale, la Camera dei rappresentanti) nomina Primo Ministro il membro della Camera dei Rappresentanti che, a suo giudizio, sia maggiormente in grado di ottenere il <b>sostegno della maggioranza dei membri</b> di tale Camera e, in accordo con il consiglio del Primo Ministro, nomina gli altri ministri (art. 80). | Il Presidente della Repubblica può <b>sciogliere il Parlamento</b> in caso di approvazione di una <b>mozione di sfiducia</b> al Governo o nel caso in cui risulti <b>impossibile la formazione del Governo, Può rifiutare lo scioglimento proposto dal Primo ministro se ritiene sia possibile la formazione di un nuovo Governo</b> (art. 76). |
| PAESI BASSI                | Il Governo è composto dal Re e dai Ministri. (art. 42)<br>Il Primo Ministro e gli altri Ministri sono <b>nominati e revocati con decreto reale.</b> (art. 43)   | I ministri <b>sono responsabili</b> nei confronti delle due Camere degli Stati generali (art. 42).<br>Ciascuna Camera <b>può essere sciolta con decreto reale</b> (art. 64).  |
| POLONIA                    | Il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) <b>nomina il Primo Ministro</b> che  | Il Governo deve <b>ricevere, a maggioranza assoluta, la fiducia</b> del <i>Sejm</i> .   |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO   | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|--|---|
|                            | <p>propone la composizione di un Consiglio dei Ministri. Se non si riesce a formare il Governo o il Governo non riceve la fiducia della Camera bassa del Parlamento polacco, l'unica a detenere il rapporto fiduciario, il <i>Sejm</i>, è <b>lo stesso Sejm ad eleggere il Primo ministro</b> a maggioranza assoluta che poi formerà il Governo. Se anche questo tentativo fallisce, è <b>il Presidente della Repubblica a proporre un nuovo Primo ministro</b> che può ottenere la fiducia anche in assenza della maggioranza assoluta (vedi colonna a fianco) purché partecipi al voto almeno la metà dei componenti del <i>Sejm</i>. Se anche questo tentativo fallisce <b>il Presidente della Repubblica scioglie il Sejm</b> e, insieme, il Senato, la Camera alta del Parlamento polacco (art. 154 e 155).</p> | <p>Il Sejm può approvare una mozione di <b>sfiducia costruttiva</b> presentata da almeno 46 deputati sui 460 totali e che indichi il nome di un candidato a Primo Ministro. Se tale risoluzione è stata approvata dal Sejm, il Presidente della Repubblica accetta le dimissioni del Consiglio dei ministri e nomina un nuovo Primo ministro scelto dal Sejm e, su sua richiesta, gli altri membri del Consiglio dei ministri e accetta il loro giuramento.<br/>(art. 158)</p> <p>Il Presidente della Repubblica può comunque sciogliere anticipatamente il <i>Sejm</i> e, conseguentemente, anche il Senato sentiti i loro presidenti (art. 98).</p>   |
| PORTOGALLO                 | <p>Il Presidente della Repubblica (eletto dai cittadini) <b>nomina il Primo Ministro dopo aver consultato i partiti con seggi nell'Assemblea della Repubblica e alla luce dei risultati delle elezioni</b> del Parlamento monocamerale, l'Assemblea della Repubblica, nomina poi gli altri membri del Governo su proposta del Primo Ministro (art. 187).</p>   | <p>Entro dieci giorni al massimo dalla sua nomina, il Governo presenta il suo programma all'Assemblea della Repubblica per l'esame, che non può protrarsi oltre i 3 giorni, mediante una dichiarazione del Primo Ministro.</p> <p>Per respingere il programma del Governo è <b>necessaria la maggioranza assoluta</b> di tutti i deputati (art. 192)</p> <p>Possono essere presentate <b>mozioni di sfiducia</b> su iniziativa di un quarto dei membri dell'Assemblea della Repubblica (art. 194).</p> <p>Il Presidente della Repubblica <b>può sciogliere</b> l'Assemblea della Repubblica salvo che nei sei mesi successivi all'elezione dell'Assemblea, negli ultimi sei mesi del suo mandato e durante la vigenze dello stato di polizia o di emergenza (art. 172).</p> |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO   | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO   |
|----------------------------|--|--|
| REPUBBLICA<br>CECA         | Il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) <b>nomina e revoca il Primo Ministro</b> e gli altri membri del Governo (art. 62).  | <p>Il governo può presentare all'Assemblea dei deputati (Camera bassa del Parlamento ceco, l'unica a detenere il rapporto fiduciario) <b>una richiesta di voto di fiducia</b>. (art. 71)</p> <p>L'Assemblea dei Deputati può adottare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, una <b>risoluzione di sfiducia</b> nei confronti del Governo.</p> <p>L'Assemblea dei deputati può discutere una proposta di risoluzione di sfiducia al governo solo se è stata presentata per iscritto da almeno cinquanta deputati. Per adottare la risoluzione è necessario il consenso della maggioranza assoluta dei Deputati. (art. 72)</p> <p>Il Governo deve presentare le dimissioni se l'Assemblea dei Deputati respinge la sua richiesta di voto di fiducia o se adotta una risoluzione di sfiducia. (art. 73)</p> <p>Il Presidente della Repubblica <b>può sciogliere l'Assemblea dei deputati</b> in caso di mancato conferimento della fiducia al nuovo Governo o in caso di mancata approvazione della questione di fiducia (art. 35)</p> |
| ROMANIA                    | Il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) <b>nomina il candidato alla carica di Primo Ministro dopo aver consultato il partito che dispone della maggioranza assoluta in Parlamento</b> o, in mancanza di tale partito, dopo aver consultato i partiti rappresentati in Parlamento.-(art. 103). | <p>Il Governo deve presentarsi entro 10 giorni dinnanzi le Camere per ottenere la <b>fiducia iniziale</b> delle Camere riunite (art. 103)</p> <p>La Camera dei Deputati e il Senato, in seduta comune, <b>possono revocare la fiducia al Governo</b> approvando una mozione di censura con il voto della maggioranza dei deputati e dei senatori.</p> <p>La mozione di censura può essere presentata da almeno un quarto del numero totale dei deputati e dei senatori e viene comunicata al Governo alla data della sua presentazione.</p>  |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO  | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO   |
|----------------------------|---|--|
|                            |   | <p>La mozione di censura viene discussa tre giorni dopo la sua presentazione nella sessione congiunta delle due Camere.</p> <p>Se la mozione di censura è respinta, i deputati e i senatori che l'hanno firmata non possono presentare un'altra mozione di censura nella stessa sessione, ad eccezione del caso in cui il Governo si assuma la responsabilità ai sensi dell'articolo 114. (art. 113)</p> <p>Il Presidente della Repubblica <b>scioglie le Camere</b> se il nuovo Governo non ottiene, nel termine di 60 giorni, la fiducia iniziale delle Camere ma solo dopo aver svolto almeno due tentativi di formare il Governo. Il Parlamento non può essere sciolto gli ultimi sei mesi del mandato del Presidente della Repubblica oppure in caso di stato di mobilitazione, guerra, assedio o emergenza (art. 89)</p> |
| SLOVACCHIA                 | Il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) nomina e revoca il Primo Ministro e gli altri membri del Governo della Repubblica Slovacca, affida loro la gestione dei ministeri e ne accetta le dimissioni. (art. 102) | <p>Entro 30 giorni dalla sua nomina, il Governo è tenuto a presentarsi al Consiglio nazionale della Repubblica slovacca (unica Camera del Parlamento monocamerale slovacco), a esporre il suo programma e a chiedere <b>l'espressione della fiducia</b>. (art. 113)</p> <p>Il Governo è responsabile dell'esecuzione dei suoi compiti nei confronti del Consiglio Nazionale della Repubblica Slovacca, che può votare la <b>sfiducia</b> in qualsiasi momento.</p> <p>Il Governo può in qualsiasi momento chiedere al Consiglio nazionale della Repubblica slovacca di votare <b>la fiducia</b> nei suoi confronti.</p> <p>Il Governo può collegare il voto sull'adozione di una legge o su un'altra questione con un voto di</p>  |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO   | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|--|---|
|                            |  | <p>fiducia al Governo. (art. 114)</p> <p>La mozione di sfiducia nei confronti del Governo della Repubblica Slovacca o di un suo membro sarà discussa dal Consiglio Nazionale della Repubblica Slovacca, se richiesto da almeno un quinto dei membri del Parlamento.</p> <p>Per votare la sfiducia al governo della Repubblica slovacca o a un suo membro è necessario il consenso di più della metà dei membri del Parlamento. (art. 88)</p> <p>Il Presidente della Repubblica <b>scioglie il Consiglio nazionale</b> se questo non conferisce, nel termine di sei mesi, la fiducia al Governo e se non approva nel termine di tre mesi la questione di fiducia richiesta dal Governo (art. 102).</p> |
| SLOVENIA                   | <p>Dopo essersi consultato con i leader dei gruppi parlamentari, il Presidente della Repubblica (eletto direttamente dai cittadini) <b>propone all'Assemblea nazionale un candidato a Presidente del Governo.</b></p> <p>Il Presidente del Governo è eletto dall'Assemblea Nazionale (unica Camera del Parlamento monocamerale sloveno) a maggioranza dei voti di tutti i deputati e a scrutinio segreto. Se nessun candidato ottiene la maggioranza, il <b>Presidente della Repubblica propone entro 14 giorni un nuovo candidato o ripropone il medesimo e candidati alternativi possono essere proposti dai gruppi parlamentari</b> o da almeno dieci deputati. Se anche in questa occasione il candidato proposto dal Presidente della Repubblica non viene eletto, si tiene <b>una votazione sugli altri candidati.</b> Se anche questo tentativo fallisce, il Presidente della</p> | <p>L'Assemblea nazionale può votare la <b>sfiducia</b> al Governo solo eleggendo un nuovo Presidente del Governo su proposta di almeno dieci deputati e a maggioranza di tutti i deputati (cd. <b>sfiducia costruttiva</b>). (art. 116)</p>   |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO  | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO   |
|----------------------------|---|--|
|                            | Repubblica <b>scioglie l'Assemblea nazionale</b> a meno che 48 deputati non chiedano di compiere un ulteriore tentativo di elezione del Presidente del Governo. Se anche questo ulteriore tentativo fallisce, il Presidente della Repubblica scioglie l'Assemblea (art. 111).   |  |
| SPAGNA                     | <p>Dopo ogni rinnovo del Congresso dei deputati (Camera bassa del Parlamento spagnolo, l'unica a detenere il rapporto fiduciario) e negli altri casi previsti dalla Costituzione, il Re, dopo aver consultato i rappresentanti nominati dai gruppi politici con rappresentanza parlamentare nomina un <b>candidato alla Presidenza del Governo</b>. Se il Congresso, con il voto della maggioranza complessiva dei suoi membri, accorda la fiducia a tale candidato, il Re lo nomina Presidente. Se non si ottiene la maggioranza assoluta, la stessa proposta sarà sottoposta a una nuova votazione quarantotto ore dopo la precedente e la fiducia si considererà ottenuta se accordata a maggioranza semplice.</p> <p>Se, dopo questa votazione, la fiducia per l'investitura non è stata ottenuta, le proposte successive saranno votate secondo le modalità previste nei paragrafi precedenti.</p> <p>Se <b>entro due mesi non si riesce a formare il Governo il Re scioglie entrambe le Camere</b> (art. 99).</p> <p>Il Re <b>nomina e revoca i ministri</b> su proposta del Presidente del Governo (art. 100).</p> | <p>Il Congresso può richiedere la responsabilità politica del Governo adottando una mozione di censura a maggioranza assoluta dei suoi membri.</p> <p>La mozione di censura deve essere proposta da almeno un decimo dei membri del Congresso e deve includere un candidato alla presidenza del governo (cd. <b>sfiducia costruttiva</b>)</p> <p>Se la mozione di censura non viene adottata dal Congresso, i suoi firmatari non possono presentarne un'altra durante lo stesso periodo di sessioni. (art. 113)</p> <p>Se il Congresso rifiuta la fiducia al Governo, quest'ultimo dovrà presentare le proprie dimissioni al Re, dopodiché il Presidente del Governo sarà nominato in conformità alle disposizioni dell'articolo 99. (art. 114).</p> <p>Il Presidente del Governo può comunque <b>proporre lo scioglimento del Congresso e del Senato che conseguentemente il Re deve disporre</b>. La proposta di scioglimento non può essere presentata se è in corso di discussione una mozione di sfiducia. E non è possibile procedere allo scioglimento prima che sia trascorso un anno dal precedente, fatta eccezione per il caso disciplinato dall'articolo 99 di impossibilità di formare il Governo (art. 115; per il caso di scioglimento quando sia</p> |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO   | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|--|---|
|                            |  | impossibile formare il Governo, vedi colonna a fianco).   |
| SVEZIA                     | <p>Il <b>Presidente del Parlamento svedese</b>, il Riksdag propone al Parlamento un <b>candidato a Primo ministro</b>. Se più della metà dell'Assemblea vota contro la proposta questa è respinta, altrimenti è approvata.</p>   | <p>Se il Riksdag dichiara che il Primo Ministro, non <b>gode più della sua fiducia, il Governo si dimette</b>. Tuttavia, non si procede alle dimissioni, se nella settimana successiva alla sfiducia, il <b>Governo scioglie il Riksdag e convoca elezioni anticipate</b>.<br/><b>Il Governo può comunque decidere di sciogliere il Riksdag</b>; non lo può fare se sono trascorsi meno di tre mesi dall'inizio della legislatura o se il Governo ha rassegnato le dimissioni.</p>  |
| UNGHERIA                   | <p>Il Primo ministro è eletto dall'Assemblea nazionale (unica Camera del Parlamento monocamerale ungherese) su proposta del Presidente della Repubblica (a sua volta eletto dall'Assemblea nazionale).</p> <p>Il Primo ministro è eletto con i voti di più della metà dei membri dell'Assemblea nazionale. Il Primo ministro entra in carica al momento della sua elezione.</p> <p>Se l'Assemblea nazionale non riesce a eleggere la persona proposta come Primo ministro ai sensi del paragrafo il Presidente della Repubblica presenta una nuova proposta entro quindici giorni (art. 16).</p> | <p>Il mandato del Primo ministro termina se l'Assemblea nazionale esprime la propria sfiducia nei confronti del Primo ministro ed elegge un nuovo Primo ministro (cd. <b>sfiducia costruttiva</b> art. 20).</p> <p>Un quinto dei membri dell'Assemblea nazionale può presentare, insieme alla designazione di un candidato alla carica di Primo ministro, una mozione di sfiducia scritta contro il Primo ministro.</p> <p>Se l'Assemblea nazionale appoggia la mozione di sfiducia, esprime la propria sfiducia nei confronti del Primo ministro e contemporaneamente elegge la persona proposta per la carica di Primo ministro nella mozione di sfiducia. Per tale decisione dell'Assemblea nazionale sono necessari i voti di oltre la metà dei suoi membri.</p> <p>Il Primo Ministro può presentare un <b>voto di fiducia</b>. L'Assemblea nazionale esprime la propria sfiducia nei confronti del Primo ministro se più della metà dei membri dell'Assemblea nazionale non sostiene il Primo ministro nel voto di fiducia proposto dal Primo ministro (art. 21)</p> |

| PAESE<br>MEMBRO<br>DELL'UE | DESIGNAZIONE DEL CAPO<br>DEL GOVERNO | VICENDE DEL RAPPORTO<br>FIDUCIARIO  |
|----------------------------|--------------------------------------|---|
|                            |                                      | Il Presidente della Repubblica <b>può sciogliere</b> l'Assemblea Nazionale se questa non riesce nel termine di 40 giorni ad eleggere un governo o se non adotta il bilancio di previsione entro il 31 marzo (art. 3). |

**SISTEMI ELETTORALI NELLE COSTITUZIONI (A CURA DEL SERVIZIO  
BIBLIOTECA – UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA – APPUNTO 36/2023  
DEL 10 NOVEMBRE 2023)**

Tra le Costituzioni dei ventisette Paesi dell'Unione europea, e le Costituzioni delle quattro democrazie europee consolidate che non ne fanno parte (Svizzera, Norvegia, Islanda e Regno Unito), su un totale di trentuno testi costituzionali, diciannove accolgono la costituzionalizzazione del sistema elettorale. Si tratta delle Costituzioni di Austria (art. 26); Belgio (art. 62); Danimarca (art. 31); Estonia (art. 60); Finlandia (art. 25); Irlanda (art. 16.5); Islanda (art. 31); Lettonia (art. 6); Lussemburgo (art. 51); Malta (art. 56.1); Norvegia (art. 59); Paesi Bassi (art. 53.1); Polonia (art. 96.2 §2); Portogallo (art. 113.5); Repubblica Ceca (art. 18); Slovenia (art. 80); Spagna (art. 68); Svezia (Cap. 3, art. 1, dello Strumento di Governo) e Svizzera (art. 149).

A questi si aggiunge il Regno Unito dove la legislazione sul sistema elettorale – da ultimo l'*Elections Act 2022* - si considera parte del novero di atti formali su cui si fonda l'articolazione costituzionale dello Stato e il sistema elettorale maggioritario ("*first past the post*"), confermato dall'esito del referendum del 2011, fa parte della cd. Costituzione non scritta, (*Unwritten Constitution*). In altri ordinamenti di matrice anglosassone, come a Malta e in Irlanda, la Costituzione prescrive l'adozione del voto singolo trasferibile, in parte assimilabile ai sistemi proporzionali classici e definibile come "sistema proporzionale personalizzato".

Ove esistenti, le disposizioni costituzionali in materia di sistema elettorale sono orientate generalmente alla costituzionalizzazione del principio della rappresentanza proporzionale.

Altre dieci Costituzioni - come la Costituzione italiana - non contengono invece alcuna indicazione in merito alle caratteristiche fondamentali del

sistema elettorale: si tratta delle Costituzioni di Bulgaria, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Romania, Slovacchia, Ungheria e Croazia.

Si riportano qui di seguito in traduzione non ufficiale i testi delle singole disposizioni costituzionali rilevate in materia di sistema elettorale.

## AUSTRIA

**Art. 26:** “1. Il Consiglio nazionale è eletto dal popolo della Confederazione sulla base del diritto di voto uguale, diretto, personale, libero e segreto per gli uomini e le donne che abbiano compiuto 16 anni il giorno delle elezioni, secondo i principi della rappresentanza proporzionale.

2. Il territorio federale è diviso in circoscrizioni elettorali spazialmente chiuse, i cui confini non possono intersecare i confini statali; queste circoscrizioni elettorali devono essere suddivise in circoscrizioni regionali spazialmente chiuse. Il numero dei deputati è aumentato del numero dei cittadini aventi diritto di voto nelle circoscrizioni elettorali in proporzione al numero dei cittadini che, secondo i risultati dell'ultimo censimento, avevano la residenza principale nella rispettiva circoscrizione per il numero di cittadini che, alla data del censimento, non avevano la residenza principale nel territorio federale, ma erano iscritti nel registro degli elettori di un comune della rispettiva circoscrizione. Distribuito; allo stesso modo, il numero di parlamentari assegnati a una circoscrizione è ripartito tra le circoscrizioni regionali. Il regolamento elettorale per il Consiglio nazionale deve prevedere una procedura d'inchiesta finale su tutto il territorio federale, attraverso la quale sia i mandati assegnati ai partiti in campagna elettorale nelle circoscrizioni elettorali sia i mandati non ancora assegnati siano distribuiti secondo i principi della rappresentanza proporzionale. Non è ammissibile dividere l'elettorato in altri corpi elettorali.

3. Il giorno delle elezioni deve essere una domenica o un giorno festivo. Se si verificano circostanze che impediscono l'inizio, la prosecuzione o la cessazione dell'atto elettorale, l'autorità elettorale può prorogare o rinviare l'atto di voto al giorno successivo.

4. I candidati eleggibili per il Consiglio nazionale sono coloro che hanno la cittadinanza austriaca alla data limite e hanno compiuto 18 anni il giorno delle elezioni.

5. L'esclusione dal diritto di voto o dall'eleggibilità può essere prevista dalla legge federale solo in seguito a una condanna definitiva del tribunale, anche in misura diversa in ciascun caso.

6. Gli aventi diritto al voto che potrebbero essere impossibilitati a esprimere il loro voto davanti all'autorità elettorale il giorno delle elezioni, ad esempio perché assenti, per motivi di salute o perché si trovano all'estero, possono esercitare il loro diritto di voto per corrispondenza su richiesta, indicandone i motivi. L'identità del richiedente deve essere resa credibile. L'elettore deve dichiarare, con la firma di un giuramento, che il voto è stato espresso di persona e a scrutinio segreto.

7. Le disposizioni dettagliate sulla procedura elettorale sono stabilite dalla legge federale”.

(Fonte:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

## BELGIO

**Art. 62:** “La costituzione dei collegi elettorali è regolamentata dalla legge. Le elezioni si svolgono attraverso il sistema della rappresentanza proporzionale come stabilito dalla legge. Il voto è obbligatorio e segreto. Si svolge presso il comune, con le eccezioni di determinato dalla legge”.

(Fonte:

[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&table\\_name=loi&la=F&cn=1994021730](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&table_name=loi&la=F&cn=1994021730)

## DANIMARCA

**Art. 31:** “(1) I membri del *Folketing* sono eletti con voto generale e diretto.

(2) Le regole per l'esercizio del suffragio sono stabilite dalla legge elettorale, che, al fine di garantire una rappresentanza paritaria delle diverse opinioni degli elettori, prescrive il modo di elezione e decide se sarà adottata la rappresentanza proporzionale con o senza elezioni uninominali nei collegi elettorali.

(3) Nel determinare il numero dei seggi da assegnare a ciascuna area, si terrà conto del numero degli abitanti, il numero di elettori e della densità di popolazione.

(4) La legge elettorale stabilisce le regole per l'elezione dei supplenti e la loro ammissione al *Folketing*, nonché regola la procedura da adottare in caso in cui una nuova elezione è necessaria.

(5) Norme speciali per la rappresentanza della Groenlandia nel *Folketing* possono essere stabilite per legge”.

(Fonte: [https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/the\\_constitutional\\_act\\_of\\_denmark\\_2018\\_uk\\_web.pdf](https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/the_constitutional_act_of_denmark_2018_uk_web.pdf))

## ESTONIA

**Art. 60:** “Il *Riigikogu* è composto da centouno membri. I membri del *Riigikogu* sono eletti in libere elezioni secondo il principio della rappresentanza proporzionale. Le elezioni sono generali, uniformi e dirette. Il voto è segreto. Ogni cittadino dell'Estonia che abbia compiuto ventuno anni di età e abbia diritto di voto può candidarsi alle elezioni del *Riigikogu*. Le elezioni regolari del *Riigikogu* si tengono la prima domenica di marzo del quarto anno, contando dall'anno della precedente elezione del *Riigikogu*. Le elezioni straordinarie del *Riigikogu* si tengono nei casi previsti dai §§ 89, 97, 105 e 119 della Costituzione, non prima di venti e non oltre quaranta giorni dopo la convocazione delle elezioni. La procedura per le elezioni del *Riigikogu* è prevista dalla legge elettorale del *Riigikogu*”.

(Fonte: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>)

## FINLANDIA

**Art. 25:** “I membri del Parlamento sono eletti a suffragio diretto, proporzionale e segreto. Tutti gli aventi diritto al voto hanno lo stesso diritto di voto alle elezioni. Per le elezioni parlamentari, il paese è diviso in un minimo di dodici e un massimo di diciotto circoscrizioni elettorali in base al numero di cittadini finlandesi. La provincia di Åland forma una propria circoscrizione elettorale per l'elezione di un membro del Parlamento. I partiti registrati e il numero di persone aventi diritto al voto stabilito dalla legge hanno il diritto di nominare candidati alle elezioni parlamentari. La legge stabilisce disposizioni più dettagliate sulla data delle elezioni parlamentari, sulla nomina dei candidati, sullo svolgimento delle elezioni e sulle circoscrizioni elettorali”.

(Fonte: <https://oikeusministerio.fi/en/constitution-of-finland>)

## IRLANDA

**Art. 16.5:** “I membri sono eletti con il sistema della rappresentanza proporzionale a voto singolo trasferibile”.

(Fonte: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part4>)

## ISLANDA

**Art. 31:** “L’*Althingi* è composto di 63 membri eletti dal popolo a voto segreto e sulla base della rappresentanza proporzionale per un mandato di quattro anni”.

(Fonte: [https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/constitution\\_of\\_iceland.pdf](https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/constitution_of_iceland.pdf))

## LETTONIA

**Art. 6:** “La *Saeima* è eletta mediante elezioni generali, dirette ed egualitarie, basate sul voto segreto e sulla rappresentanza proporzionale”.

(Fonte: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>)

## LUSSEMBURGO

**Art. art. 51. 5** (Revisione 2009): “I deputati sono eletti a suffragio universale diretto e a scrutinio di lista, secondo le regole della rappresentanza proporzionale, conformemente al principio del minore quoziente elettorale e secondo le norme determinate dalla legge”.

(Fonte: [https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg\\_2009](https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009))

## MALTA

**Art. 56.1:** “I membri della Camera dei Rappresentanti sono eletti in base al principio della rappresentanza proporzionale mediante voto singolo trasferibile secondo quozienti elettorali costituiti da numeri dispari in misura non inferiore a nove e non maggiore di quindici, come determinato di volta in volta dal Parlamento”.

(Fonte: <https://legislation.mt/eli/const/eng>)

## NORVEGIA

**Art. 59:** “In ogni collegio elettorale, un seggio generale sarà assegnato a un membro dello *Storting* sulla base del numero di voti espressi nell'intero Regno. Agli altri deputati dello *Storting* nella circoscrizione elettorale vengono assegnati i seggi diretti in base al numero dei voti espressi nella medesima circoscrizione.

I membri dello *Storting* eletti direttamente sono eletti in ciascuna circoscrizione elettorale mediante rappresentanza proporzionale secondo il metodo Sainte-Laguë, con 1,4 come prima cifra di distribuzione. Il primo seggio è assegnato al partito che, in conformità a quanto sopra, abbia ottenuto il quoziente maggiore, mentre il secondo seggio spetta al partito con il secondo quoziente maggiore e così via fino ad esaurimento dei seggi.

I seggi generali vengono distribuiti tra i partiti politici registrati che hanno presentato liste in tutte le circoscrizioni elettorali e che hanno ricevuto almeno il 4% dei voti validi nell'intero Regno.

I seggi generali vengono distribuiti sulla base del numero totale di voti dei partiti nell'intero Regno. Sono esclusi dal computo i voti e i seggi relativi a liste che non soddisfino i requisiti di cui al terzo comma. Un calcolo viene effettuato utilizzando il metodo Sainte-Laguë, con 1,4 come prima cifra di distribuzione. I seggi generali vengono assegnati ai partiti che hanno ricevuto meno seggi eletti direttamente rispetto a quello che risulta da questo calcolo.

La legge stabilirà le disposizioni particolari relative alle circoscrizioni elettorali in cui i partiti otterranno seggi generali.

Sono vietate le alleanze di lista”.

(Fonte: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17>)

## PAESI BASSI

**Art. 53, comma 1:** “I membri delle due Camere sono eletti in base alla rappresentanza proporzionale nei limiti che saranno stabiliti dalla legge”.

(Fonte: [file:///D:/Utente\\_locale/Downloads/WEB\\_119406\\_Grondwet\\_Koninkrijk\\_ENG.pdf](file:///D:/Utente_locale/Downloads/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_ENG.pdf))

## POLONIA

**Art. 96, comma 2:** “L'elezione della Dieta è diretta, rispetta il principio di universalità, uguaglianza, proporzionalità e avviene con votazione segreta”.

(Fonte: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>)

## PORTOGALLO

**Art. 113, comma 5:** “La conversione dei voti in mandati avverrà in armonia con il principio della rappresentanza proporzionale”.

(Fonte: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>)

## REPUBBLICA CECA

**Art. 18:** “(1) Le elezioni della Camera dei Deputati si svolgono a scrutinio segreto a suffragio universale, uguale e diretto, secondo il principio della rappresentanza proporzionale.

(2) Le elezioni del Senato si svolgono a scrutinio segreto a suffragio universale, uguale e diretto, secondo il principio del sistema maggioritario.

(3) Ogni cittadino della Repubblica Ceca che abbia compiuto 18 anni ha il diritto di voto”.

(Fonte: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html>)

## SLOVENIA

**Art. 80,** (Composizione ed elezioni): “L'Assemblea nazionale è composta da 90 membri cittadini della Slovenia.

I membri sono eletti a scrutinio universale, uguale, diretto e segreto.

All'Assemblea nazionale sono sempre eletti un deputato della comunità nazionale italiana e un deputato della comunità nazionale ungherese.

Il sistema elettorale è regolato da una legge adottata dall'Assemblea nazionale a maggioranza dei due terzi dei voti di tutti i membri.

I membri dell'Assemblea nazionale, ad eccezione dei membri delle comunità nazionali, sono eletti in base al principio della rappresentanza proporzionale, con una soglia elettorale del quattro per cento per l'ingresso nell'Assemblea nazionale, e l'elettorato ha un'influenza decisiva sull'assegnazione dei seggi ai candidati.

(Fonte: <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>)

## SPAGNA

**Art. 68:** “1. Il Congresso è composto da un minimo di 300 e un massimo di 400 deputati, eletti a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto, secondo le modalità stabilite dalla legge.

2. La circoscrizione elettorale è la provincia. Le città di Ceuta e Melilla sono rappresentate ciascuna da un Deputato. La legge distribuirà il numero totale dei deputati, assegnando una rappresentanza minima

iniziale a ciascuna circoscrizione e distribuendo le altre in proporzione alla popolazione.

3. L'elezione avviene in ogni circoscrizione sulla base di una rappresentanza proporzionale.

4. Il Congresso è eletto per quattro anni. Il mandato dei deputati termina quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera.

5. Tutti gli spagnoli che godono dei loro diritti politici sono elettori e possono candidarsi alle elezioni.

La legge riconosce e lo Stato facilita l'esercizio del diritto di suffragio agli spagnoli che si trovano fuori dal territorio spagnolo.

6. Le elezioni si svolgeranno tra i trenta giorni e i sessanta giorni successivi alla scadenza del mandato. Il Congresso eletto sarà convocato entro venticinque giorni dallo svolgimento delle elezioni”.

(Fonte: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1#a68>)

## SVEZIA

### **Legge sulla forma di governo, Capitolo 3, Art. 1 - Il Parlamento. Formazione e composizione del *Riksdag*:**

“1 § Il *Riksdag* è eletto con elezioni libere, segrete e dirette. In tali elezioni, il voto è per partito, con la possibilità per gli elettori di esprimere un voto personale separato. Legge (2014:1385).

2 Il *Riksdag* è composto da una camera con 349 membri. I membri del *Riksdag* sono deputati. Legge (2010:1408)”.

(Fonte: <https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-instrument-of-government.pdf>)

## SVIZZERA

**Art. 149**, Composizione ed elezione del Consiglio nazionale: “1. Il Consiglio nazionale è composto di 200 deputati del Popolo. 2. I deputati sono eletti dal Popolo a suffragio diretto secondo il sistema proporzionale. Ogni quadriennio si procede al rinnovo integrale. 3. Ogni Cantone forma un circondario elettorale. 4. I seggi sono ripartiti tra i Cantoni proporzionalmente alla loro popolazione. Ogni Cantone ha diritto almeno a un seggio”.

(Fonte: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it#art\\_149](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it#art_149))

**COMPOSIZIONE E ATTRIBUZIONI DELLA HOUSE OF LORDS DEL REGNO  
UNITO (A CURA DEL SERVIZIO BIBLIOTECA – UFFICIO LEGISLAZIONE  
STRANIERA – APPUNTO 23/2024 DEL 19 GIUGNO 2024)**

**a) La composizione della House of Lords**

La [House of Lords](#), Camera non elettiva del Parlamento del Regno Unito, è composta da circa **800 membri**<sup>48</sup>. Non è stabilito un limite massimo al numero dei suoi componenti, i quali sono designati secondo criteri di meritevolezza e in rappresentanza di diversi settori della società, della cultura e delle professioni, e possono svolgere il proprio mandato con “indipendenza di giudizio” ovvero senza aderire ai gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione (*crossbenchers*).

La componente numericamente maggiore della Camera è costituita dai circa **700 membri vitalizi**, a cui si aggiungono **90 membri ereditari** e il gruppo dei **25 membri ecclesiastici** (i Lord “spirituali”, ovvero l’Arcivescovo di Canterbury e York, il Vescovo di Londra, Durham e Winchester e ventuno vescovi diocesani della Chiesa anglicana).

I **membri vitalizi** (*Life Peers*) sono nominati dal Sovrano su proposta del Primo Ministro, formulata previo il parere (obbligatorio e non vincolante<sup>49</sup>) della [House of Lords Appointment Commission](#), organismo indipendente preposto dal 2000 all’esame delle candidature segnalate dai partiti politici o selezionate nell’ambito della società civile (*non-party political life peers*). Compito della Commissione è sottoporre i candidati ad una valutazione (*vetting*) concernente il possesso dei prescritti requisiti anagrafici (cittadinanza britannica, irlandese o di un Paese del Commonwealth con residenza fiscale nel Regno Unito, e almeno 21 anni di età) e la sussistenza delle qualità personali di adeguatezza (*propriety*) a ricoprire la carica, riferite alla irreprensibilità della condotta e alla buona

---

<sup>48</sup> In base ai [dati](#) consultabili sul sito della *House of Lords*, i suoi componenti sono attualmente 822, di cui 665 *Life Peers*, 90 *Excepted Hereditary Peers*, 25 *Bishops* e 5 *Life Judicial Peers*. Di questo numero complessivo, 785 membri sono abilitati a partecipare alle sedute, 4 ne sono esclusi in attuazione di misure di sospensione o di *disqualification*, e 33 sono in congedo autorizzato.

<sup>49</sup> Può al riguardo segnalarsi che la mancata considerazione, da parte del Primo Ministro Johnson, di un parere della *House of Lords Appointments Commission* formulato nel 2021 (in relazione alla nomina di Lord Cruddas) ha dato spunto, nello stesso anno, ad un [dibattito parlamentare](#) svoltosi presso la Camera Alta circa l’opportunità di munire la Commissione di base legislativa e di renderne vincolanti i pareri. Il tema della previa valutazione dei candidati alla nomina è stato oggetto, ancora nel 2022, di una nota di documentazione della House of Lords Library, [Vetting appointments to the House of Lords](#).

reputazione sociale dell'interessato quali condizioni necessarie affinché la sua nomina non sia motivo di discredito per l'Istituzione.

I **membri ereditari** (*Hereditary Peers*) sono contemplati nel numero di 90 dalla riforma del 1999, che ha modificato la composizione della Camera e abolito la figura dei Lord ereditari ([House of Lords Reform Act 1999](#)). In sede di attuazione della riforma, il gruppo residuo dei Pari ereditari è stato formato includendovi, oltre a due membri *ex officio*, i membri eletti da parte delle singole componenti politiche in numero proporzionale alla propria consistenza, e un ulteriore nucleo di 15 membri eletti dal *plenum* dell'Assemblea.

L'abolizione dei Pari ereditari disposta dalla legge del 1999 (salvo il mantenimento del nucleo predetto, i cui esponenti sono noti anche come *Excepted Hereditary Peers*), non ha tuttavia impedito che il numero complessivo dei componenti, diminuito a circa 600 dopo tale intervento legislativo (rispetto ai precedenti 1.339), tornasse ad aumentare gradualmente fino a raggiungere la soglia di 823 membri in carica nel 2017. Su questa tendenza hanno avuto incidenza assai limitata anche le disposizioni dello [House of Lords Reform Act 2014](#), finalizzate a favorire un'effettiva partecipazione dei membri vitalizi ai lavori parlamentari attraverso la previsione della cessazione dalla carica in casi determinati, quali le dimissioni volontarie (precedentemente non contemplate), la decadenza conseguente all'assenza protratta per un'intera sessione parlamentare o a gravi violazioni, oppure la sospensione o l'espulsione (aspetto disciplinato in modo specifico dallo [House of Lords \(Expulsion and Suspension\) Act 2015](#)).

All'origine di questo **incremento numerico** è la peculiare composizione della stessa Camera, formata da membri vitalizi in numero non predeterminato; di guisa che ciascun Primo Ministro - organo cui spetta, come si è detto, la prerogativa di proporre al Sovrano la nomina dei Lord - ha potuto di volta in volta effettuare designazioni al fine di bilanciare gli equilibri dell'Assemblea alla luce dei risultati elettorali, o di rinnovare la platea dei Lords, o di premiare competenze o meriti particolari dei designati.

Di questo potere è stato fatto uso di variabile intensità nei decenni dal secondo dopoguerra ad oggi, con picchi registrati durante i Governi Thatcher, Blair e Cameron (alla cui iniziativa sono dovute le nomine, rispettivamente, di 201, 374 e 245 membri della Camera Alta). Tra i Governi dell'ultimo ventennio, il maggior numero di nomine (245) si è registrato con il Governo Cameron, seguito dal Governo Johnson (87) e dal Governo Sunak ora dimissionario (56)<sup>50</sup>. È inoltre consuetudine che il Primo ministro dimissionario provveda a nominare Pari ereditari (inclusi nella cosiddetta *resignation honours list*): nell'ultimo ventennio, il

---

<sup>50</sup> Le elezioni generali per il rinnovo della Camera dei Comuni si svolgeranno il 4 luglio 2024.

numero più elevato si è avuto nel 2019 (con 19 nomine) in occasione delle dimissioni del Governo May.

### **b) Le funzioni della House of Lords**

Le **funzioni della Camera Alta** sono oggetto di previsioni legislative succedutesi nel tempo (*Parliament Acts*) e di consolidate regole consuetudinarie, le une e le altre concorrenti a stabilire criteri di composizione degli eventuali casi di disaccordo insorti tra i due rami del Parlamento. Nell'evoluzione storica, la definizione e l'aggiornamento di tali criteri hanno comportato un progressivo **ridimensionamento delle prerogative dei Lord** a favore dei poteri della Camera elettiva (*House of Commons*), nel quadro di un processo di "democratizzazione" dei poteri dello Stato che ha avuto impulso specialmente negli anni del Governo Blair. Una sostanziale innovazione è infatti avvenuta con la **riforma costituzionale** introdotta dal [Constitutional Reform Act 2005](#), le cui disposizioni, oltre ad istituire la Corte Suprema del Regno Unito, hanno spogliato la Camera Alta dei suoi antichi poteri giurisdizionali e ridefinito il ruolo dello *Speaker*, limitandone le funzioni alla direzione dei lavori dell'Assemblea e facendone venire meno quelle, tradizionalmente ricoperte, anche di membro del *Cabinet* e di vertice del potere giudiziario.

Nella forma di governo risultata da tali innovazioni, la funzione assolta dalla *House of Lords* è quella di Camera di ponderazione ("*scrutiny and revision*") delle leggi approvate dalla Camera dei Comuni, sebbene quest'ultima non sia obbligata a considerare eventuali **emendamenti** proposti dall'altro ramo del Parlamento. L'eventuale votazione contraria della Camera Alta su leggi già approvate ai Comuni, quindi, non determina altre conseguenze se non quelle da valutarsi in sede politica.

In aggiunta al potere emendativo così connotato, la Camera Alta detiene un **potere sospensivo** il cui esercizio si è finora limitato a pochi casi dal momento della sua introduzione con il [Parliament Act 1949](#). Nei casi e nelle condizioni in cui tale potere può essere esercitato (stabiliti dalla legge del 1949 e disciplinati negli *Standing Orders* della Camera Alta), esso non vale ad impedire la definitiva approvazione di una legge (non integra quindi un potere di veto propriamente detto), ma ha l'effetto pratico di dilazionarla nel tempo. In caso di disaccordo dei Lord, l'effetto sospensivo che risulta dal loro voto contrario non può infatti eccedere la durata di un anno, e resta nelle prerogative della Camera dei Comuni reintrodurre il *bill* nella successiva sessione parlamentare e procedere alla sua approvazione senza il consenso dell'altro ramo. In tale ipotesi, l'approvazione per due volte consecutive da parte della Camera dei Comuni, a distanza di almeno un anno, di un progetto a questa presentato vale pertanto ad escludere la Camera Alta dal circuito della produzione legislativa.

Vi sono, inoltre, progetti di legge ai quali, in considerazione della loro materia - è il caso specifico delle **leggi di spesa**, *money bills*, o delle leggi con cui sia prorogato il termine ordinario della legislatura – si applicano regole procedurali che esaltano il ruolo della Camera elettiva e rendono residuale quello dell'altro ramo. Tali progetti sono infatti presentati alla Camera dei Comuni, non sono emendabili dai Lord e devono ricevere la sanzione regia (*Royal Assent*) entro un mese dalla loro presentazione dinanzi alla Camera Alta, anche quando questa non li abbia approvati.

La differenza sussistente tra le due Camere, d'altra parte, si riflette nelle **convenzioni costituzionali** che ne regolano i rapporti. Può al riguardo segnalarsi la regola consuetudinaria nota come *Salisbury Convention* (risalente al Governo laburista insediatosi nel 1945), che vincola la Camera dei Lord a non ostacolare l'approvazione dei più importanti progetti di legge di presentazione governativa anche in mancanza, nella Camera medesima, di una maggioranza favorevole al Governo. Ciò comporta la rinuncia, da parte di questo ramo del Parlamento, a votare in seconda o in terza lettura contro l'approvazione di un *bill* che sia espressione del "manifesto" elettorale del Governo in carica.

### **c) I progetti di riforma della House of Lords**

Le iniziative per la riforma della Camera dei Lord - tema di costante interesse e di perdurante attualità politico-costituzionale nel Regno Unito<sup>51</sup> - hanno riguardato sia la composizione dell'Assemblea, sia le sue funzioni.

In merito alle **funzioni** della Camera Alta, si è già ricordata la riforma costituzionale introdotta con il *Constitutional Reform Act 2005*, che oltre ad istituire la Corte Suprema del Regno Unito, ha contestualmente abolito gli antichi poteri giurisdizionali della Camera Alta e ha separato il ruolo dello *Speaker* da quello del *Lord Chancellor*.

Ulteriori proposte di riforma sono state formulate – finora senza risultati - con riferimento alla possibile adozione di criteri di rappresentanza su base territoriale e, per altro verso, all'attribuzione di compiti di garanzia costituzionale. Questo secondo aspetto è oggetto di espressa considerazione nell'ambito del [programma](#) riformatore adottato dal Partito Laburista nel 2022 ("*A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding Our Economy*"), le cui proposizioni, in linea con i risultati di una apposita commissione di studio, prefigurano appunto (a p. 134) "una nuova seconda camera per un nuovo Regno Unito".

---

<sup>51</sup> Una cronologia delle iniziative di riforma ([House of Lords reform](#)) è disponibile presso il sito della House of Lords.

Per quanto concerne la **composizione della Camera Alta**, la questione del numero dei Lord e della sua diminuzione ha mantenuto la sua specifica attualità rispetto alle più generali tematiche, nel tempo oggetto di [pubblico dibattito](#), riferite al ruolo della Camera, all'opportunità di conservarne la peculiare composizione e alla sua eventuale trasformazione in Assemblea elettiva. Il profilo della riduzione numerica della Camera dei Lord è stato infatti separatamente considerato sia in sede parlamentare sia nell'ambito della letteratura scientifica (può qui richiamarsi, a titolo di esempio, il [rapporto](#) pubblicato già nel 2013 dal *Political and Constitutional Reform Committee* della Camera dei Comuni).

Tra i **progetti di riforma**, merita segnalare quelle adottate nel trascorso decennio per **autonoma iniziativa della stessa Camera dei Lord**.

A seguito dell'approvazione della [mozione](#) presentata il 5 dicembre 2016 da Lord Cormack sulla riduzione del numero dei membri della Camera dei Lord e sui criteri da adottare allo scopo, il Lord Speaker [annunciava](#), il successivo 20 dicembre, l'istituzione di una **commissione consultiva**, con il compito di fornire alla presidenza un parere circa "le opzioni praticabili e politicamente percorribili che possano condurre a progressi in questo ambito", attraverso l'analisi delle loro implicazioni e l'individuazione dei "principali nodi da sciogliere affinché le proposte in materia possano raccogliere un ampio consenso presso la Camera".

Formata da **sei membri** (*backbenchers* espressi dai diversi gruppi) e presieduta da Lord Burns, la Commissione anzidetta (denominata *Lord Speaker's Committee on the size of the House*) provvedeva a pubblicare **tre relazioni**, in cui si esponevano le linee di fondo e lo stato di avanzamento di un'auto-riforma della Camera Alta relativamente al numero dei propri membri. L'innovazione aveva preso avvio nel presupposto che essa fosse perseguibile senza necessità di misure legislative (se non per aspetti residuali) e attraverso il consenso tra le componenti dell'Assemblea, lasciando in disparte le questioni inerenti alla sua natura non elettiva e alla sua adeguatezza ai caratteri della moderna democrazia rappresentativa.

Nella [prima relazione](#), presentata il 31 ottobre 2017, la Commissione raccomandava la riduzione progressiva dei membri della Camera dei Lord, da perseguire nell'arco di un decennio mediante criteri idonei a fissare la sua composizione definitiva nel numero massimo di 600 e a collegarla ai risultati elettorali. A tale soglia, secondo la Commissione, sarebbe stato possibile giungere in modo progressivo, per effetto del naturale ridursi nel tempo della platea dei membri vitalizi e, soprattutto, attraverso la graduale cessazione dalla carica di una quota di essi, in forma volontaria benché programmata dai partiti di appartenenza, e con modalità idonee a mantenere la proporzione tra le rispettive componenti. In tal modo solo la metà dei seggi così resi vacanti sarebbero stati nuovamente attribuiti, fino a raggiungere la soglia numerica prefissata (lo schema è infatti definito dalla Commissione "two-out, one-in"). Inoltre, i membri di nuova

nomina (non quelli in carica) sarebbero rimasti in carica per la durata di quindici anni senza possibilità di rinnovo, e con l'impegno da loro assunto di ritirarsi una volta decorso il termine, a pena di incorrere nella violazione del [codice di condotta](#) dei parlamentari e nella possibile decadenza. Una volta raggiunta la soglia dei 600 membri e a partire da quel momento, il rinnovo dell'Assemblea avrebbe avuto luogo mediante la copertura dei soli seggi divenuti vacanti.

Secondo i piani della Commissione, il processo di riduzione numerica - formalmente avviato alla data delle elezioni svoltesi l'8 giugno 2017 - avrebbe dovuto realizzarsi mediante la cessazione di 150 membri già nel quinquennio (2017-2022), seguiti da un contingente più cospicuo nel quinquennio successivo (2022-2027), ovvero di 250 membri in considerazione dell'età elevata della gran parte di essi e della necessità di fare spazio a nuove designazioni (in carica per quindici anni); la soglia massima dei 600 membri sarebbe perciò stata raggiunta nell'arco temporale di undici anni. Un ulteriore gruppo di 200 membri avrebbe lasciato la Camera tra il 2017 e il 2032, ed altri 225 nel periodo successivo fino al 2037, compresi quelli di nuova designazione; finché, nel 2042, la Camera dei Lord sarebbe stata formata solo da membri in carica a durata limitata.

Il numero di 600 membri e la durata della carica fissata a quindici anni erano requisiti individuati dalla Commissione sulla base di valutazioni riferite al necessario mantenimento della funzionalità della Camera Alta, in linea con il ruolo che essa riveste nel sistema parlamentare britannico e con l'esigenza di favorire un ricambio nella sua composizione, senza privarla del patrimonio di esperienza e dei caratteri di continuità e di stabilità che la connotano.

Il decorso temporale della carica, peraltro, veniva ritenuto compatibile con il mantenimento dell'istituto del congedo temporaneo (*leave of absence*), al fine di consentire ai membri che intendono avvalersi di tale istituto lo svolgimento di attività esterne da cui possano trarre beneficio la loro personale esperienza, e di riflesso il loro contributo ai lavori parlamentari. Veniva perciò contemplata dalla Commissione la possibilità per il singolo membro della Camera di sospendere la propria carica per non più di cinque anni.

Il Primo Ministro avrebbe conservato, nello schema di riforma, il potere di nominare non più di dieci membri nell'arco di cinque anni. Veniva inoltre previsto che i giudici della Corte Suprema del Regno Unito divenissero *ex officio* membri della Camera dei Lord per servire in tale ruolo nei sette anni successivi alla cessazione dalla carica giudiziale (senza essere computati nel numero dei membri dell'Assemblea se non dal momento in cui fossero entrati a farne parte).

Per converso, le nomine di membri di estrazione politica sarebbero state effettuate sulla base di una ripartizione tra i partiti concorrenti alle precedenti elezioni politiche, avendo riguardo al valore medio calcolato tra il voto nazionale e i seggi da questi conseguiti alla Camera dei Comuni. Il criterio così configurato

avrebbe consentito di mantenere il collegamento con il sistema elettorale maggioritario, e a un tempo di differenziare, mediante l'adozione di un correttivo proporzionale, la Camera dei Lord dall'altro ramo del Parlamento, nel presupposto – richiamato dalla Commissione – che “*a key point of having two chambers is that they should be different*”. Secondo il progetto, l'applicazione di questa formula, in combinato con il limite quindicennale del mandato, avrebbe consentito alla Camera dei Lord di rispecchiare gli orientamenti politici con modalità temperate dalla loro proiezione oltre il medio termine del ciclo elettorale. Ma, come avvertiva la stessa Commissione, soluzione siffatta non avrebbero potuto avere efficacia senza un'adesione del Primo Ministro e il suo conforme impegno a non designare membri della Camera Alta in numero maggiore ai seggi che si fossero resi vacanti.

La [seconda relazione](#) del *Lord Speaker's Committee*, presentata il 24 ottobre 2018, procedeva ad un bilancio della prima applicazione dello schema di riduzione numerica dell'Assemblea avviato l'anno precedente (35 cessazioni a fronte di 12 nuovi membri), e prendeva spunto dalla posizione collaborativa assunta dal Primo Ministro Theresa May per ribadire l'importanza del rapporto di collaborazione e fiducia tra il Governo e la Camera Alta al fine di dare piena attuazione alla riforma.

In sede di replica alla prima relazione, nella lettera inviata al *Lord Speaker* il 20 febbraio 2018, il Primo Ministro manifestava infatti la volontà di aderire al progetto di riduzione numerica della Camera, riservandosi un esercizio contenuto del potere di designazione di nuovi membri e accogliendo il criterio del bilanciamento delle nomine allo scopo di mantenere l'equilibrio tra i diversi orientamenti all'interno dell'Assemblea. Il Primo Ministro non prendeva tuttavia posizione sull'aspetto della durata in carica di nuovi membri, limitata a quindici anni, ed esprimeva l'opinione che la fisionomia della Camera risultante dalla predeterminazione del numero massimo dei suoi componenti fosse meritevole di ulteriori approfondimenti anche nel confronto con l'altro ramo del Parlamento, in considerazione dell'impatto che tale misura avrebbe avuto sul ruolo e sulla funzione della Camera Alta. La riforma, secondo il Primo Ministro, avrebbe inoltre necessitato di una formalizzazione legislativa in virtù della sua evidente rilevanza costituzionale, pur senza intralciare il processo già avviato.

La [terza relazione](#) del *Lord Speaker's Committee* è stata presentata l'8 luglio 2019. Vi veniva dato conto dei risultati del secondo anno di applicazione del programma - considerato una “priorità politica” - di riduzione numerica della Camera dei Lord (scesa a 778 membri), e vi si prendeva in esame la [relazione](#) pubblicata nel novembre 2018 dal *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* della Camera dei Comuni (dal titolo *A smaller House of Lords: The report of the Lord Speaker's committee on the size of the House*), constatando la convergenza, in linea di principio, delle opinioni espresse dall'altro ramo del

Parlamento con i propositi della Camera Alta in ordine alla riduzione numerica di quest'ultima. Essa inoltre riteneva che fosse dovere del Primo Ministro formulare proposte di nomina conformi a criteri di proporzionalità con i risultati elettorali, e non effettuare nomine eccedenti il numero massimo fissato per i membri della Camera Alta, da codificare nel [Cabinet Manual](#) in cui sono raccolti le leggi, gli usi e le convenzioni rilevanti per lo svolgimento dell'attività di governo e l'esercizio delle sue prerogative.

In relazione alla designazione dei membri indipendenti della Camera Alta (*crossbenchers*), la Commissione dell'altro ramo del Parlamento condivideva l'esigenza che i candidati fossero "resi edotti circa l'impegno richiesto dalla carica", affinché potessero fornire un contributo effettivo ai lavori parlamentari; essa accoglieva perciò la proposta, formulata dal *Lord Speaker's Committee*, di prevedere che i candidati fossero previamente auditi dalla *House of Lords Appointments Commission*, abilitata a fornire il proprio parere al Primo Ministro sulle designazioni di sua competenza.

Rilievi critici, d'altra parte, sono stati formulati dalla Commissione della Camera dei Comuni relativamente a due aspetti: la prevista limitazione a quindici anni della durata in carica dei membri della Camera dei Lord; e la permanenza nella sua compagine dei Pari ereditari (ancora oggi rinnovati mediante elezioni suppletive riservate al medesimo gruppo) e dei Lord spirituali, categorie entrambe non prese in considerazione dall'autonoma iniziativa riformatrice della Camera Alta in quanto il loro statuto ha fonte legislativa.

Al riguardo, la Commissione dei Comuni ha osservato che la previsione di un limite di durata in carica dei Lord avrebbe potuto polarizzare l'Assemblea in due componenti sulla base dello *status* dei suoi membri, per giunta determinando la cessazione dell'attività parlamentare del singolo membro nel momento in cui è maggiore l'esperienza da questo maturata, a scapito della funzionalità della Camera di appartenenza.

Il parere critico espresso dai Comuni cadeva inoltre sulla persistenza di caratteri dell'altra Camera ritenuti non più consoni alle esigenze della società britannica contemporanea, né adeguati alla complessità delle materie che si pongono all'esame del Parlamento. In relazione alla componente ereditaria ed ecclesiastica, la sua permanenza nei ranghi della Camera dei Lord veniva segnalata come punto di debolezza della riforma, che di essa non contempla il superamento in ragione dell'impossibilità di mettervi mano senza un intervento legislativo; e il perdurare di questo aspetto della composizione della Camera Alta veniva ritenuto di ostacolo al suo carattere adeguatamente rappresentativo rispetto alle diversità presenti nel Regno Unito.

La riforma (o per meglio dire, la "auto-riforma" della Camera Alta), di cui si sono ora riassunti i termini essenziali, sebbene formalmente non abbandonata

(ed anzi ripresa nella [quarta](#) e [quinta](#) relazione del *Lord Speaker's Committee*, presentate rispettivamente il 9 maggio 2021 e il 17 luglio 2023), non ha però avuto concreto seguito. Ciò si è finora dovuto, principalmente, ai suoi intrinseci punti di debolezza (tra cui il ricorso preminente od esclusivo all'autoregolamentazione parlamentare e la compressione delle prerogative dell'Esecutivo) e alla contraria volontà politica, espressa dai Governi che nel tempo hanno disatteso gli accennati propositi di riduzione numerica, non rinunciando alla nomina di nuovi membri.