

XIX legislatura

**Proposte di modifiche  
costituzionali  
per l'introduzione della  
ELEZIONE DIRETTA  
DEL PRESIDENTE  
DEL CONSIGLIO**

*Edizione provvisoria*

Novembre 2023  
n. 215



servizio studi del Senato

Ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, giustizia e cultura



**SERVIZIO STUDI**

TEL. 066706-2451

[studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica 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.

## INDICE

### PARTE PRIMA: UNA REVISIONE COSTITUZIONALE PER L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

|   |    |
|---|----|
| <i>XIX legislatura: la riforma costituzionale prospettata dall'A.S. n. 935</i> .....    | 5  |
| <i>Un Presidente del Consiglio eletto dal corpo elettorale</i> .....                    | 5  |
| <i>Un premio elettorale, in Costituzione</i> .....                                      | 7  |
| <i>Le vicende del rapporto fiduciario</i> .....   | 10 |
| <i>Altre disposizioni dell'A.S. n. 935: i senatori a vita</i> .....                     | 11 |
| <i>Segue: lo scioglimento differenziato</i> .....                                       | 13 |
| <i>Segue: norme transitorie</i> .....   | 16 |
| <i>Testo a fronte tra la Costituzione vigente e le modifiche dell'A.S. n. 935</i> ..... | 16 |
| <i>L'A.S. n. 830 (e relativo testo a fronte)</i> .....                                  | 20 |

### PARTE SECONDA: MOMENTI DEL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI DAGLI ANNI OTTANTA DEL NOVECENTO

|  |    |
|--|----|
| <i>Premessa</i> .....  | 25 |
| <i>Tra la IX e la XVIII legislatura: le proposte relative alla figura del Presidente del Consiglio</i> ..... | 25 |

## APPENDICI

|  |    |
|--|----|
| <i>I. La giurisprudenza costituzionale sul premio di maggioranza</i> .....       | 35 |
| <i>II. Modalità di elezione di Presidenti di Regione e Sindaci</i> .....         | 43 |
| <i>III. Disposizioni delle costituzioni europee sui sistemi elettorali</i> ..... | 55 |
| <i>IV. Il premio elettorale negli Stati europei</i> .....                        | 63 |
| <i>V. L'esperienza dello stato di Israele</i> .....                              | 69 |



**PARTE PRIMA:  
UNA REVISIONE COSTITUZIONALE  
PER L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO**

***XIX legislatura: la riforma costituzionale prospettata dall'A.S. n. 935***

Giunge all'esame del Parlamento, trasmesso al Senato (il 15 novembre 2023) per l'avvio della prima lettura, un disegno di legge costituzionale (sottoscritto dal Presidente del Consiglio on. Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa sen. Alberti Casellati) recante *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica.*

Esso muove lungo alcune direttrici:

- elettività popolare diretta del Presidente del Consiglio;
- costituzionalizzazione di un premio – su base nazionale – tale da “garantire” in ambedue le Camere il 55 per cento dei seggi alle liste ed ai candidati collegati al candidato Presidente del Consiglio;
- scioglimento delle Camere, qualora il Presidente del Consiglio eletto non riesca a conseguire la fiducia parlamentare delle Camere;
- in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio, conferibilità dell'incarico di formare il Governo a parlamentare diverso che sia stato candidato in collegamento, per attuare i medesimi impegni programmatici ed indirizzo politico.

Corredano il progetto di revisione costituzionale due disposizioni abrogative dell'istituto dei senatori a vita (non già dei senatori di diritto a vita) nonché della facoltà (rimasta priva di applicazione, nell'ultimo sessantennio di vita repubblicana) del Presidente della Repubblica di sciogliere una sola Camera (anziché entrambe), ed alcune disposizioni transitorie.

***Un Presidente del Consiglio eletto dal corpo elettorale***

**“Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni”.**

Così prevede il disegno di legge in esame, entro un articolo 92 della Costituzione da esso riformulato.

È dunque sancito il principio della elettività diretta del Presidente del Consiglio.

Il Presidente del Consiglio risultato eletto riceve l'incarico di formare il Governo dal Presidente della Repubblica.

La denominazione "Presidente del Consiglio" non è mutata né è inciso l'articolo 95 della Costituzione, secondo cui egli "dirige" (non già determina) la politica generale del Governo e "mantiene" l'unità d'indirizzo politico ed amministrativo (di formazione collegiale), promuovendo e coordinando le attività dei Ministri.

Nell'esperienza comparata, la previsione di una elettività diretta del Presidente del Consiglio si è avuta in Israele, dove fu introdotta ed applicata per un periodo ricompreso tra le elezioni del 1996 ed il 2001. Su quella vicenda, v. *infra* l'apposita appendice riepilogativa.

Nell'ordinamento italiano, una elettività diretta può dirsi consolidata per il vertice dell'esecutivo di Comuni e Regioni (salvo che nella Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano). Per questo riguardo, v. *infra* l'apposita appendice riepilogativa.

La nuova previsione costituzionale circa l'elettività diretta del Presidente del Consiglio italiano non detta disposizioni sulle condizioni di eleggibilità nonché sulle modalità di svolgimento della sua elezione – implicitamente demandate alla legge, posto che per la sua rilevanza tale materia parrebbe oggetto di una riserva di legge. La disposizione transitoria recata dal disegno di legge costituzionale fa menzione con formulazione più generica della "disciplina" per l'elezione del Presidente del Consiglio. Di "una legge elettorale per l'elezione del Presidente del Consiglio, della Camera dei deputati e del Senato" come "unico atto successivo attuativo" fa menzione l'analisi tecnico-normativa che correda il disegno di legge costituzionale in esame (nella sua parte III, punto n. 7).

Il Presidente del Consiglio è – ancora secondo il disegno di legge in esame – eletto per la durata di cinque anni. Non sono espressamente previste limitazioni sulle condizioni di rieleggibilità, anche in termini di numero di mandati esperibili.

Pare così esser fatto proprio un modello di 'governo di legislatura'. Il disegno di legge, come si esaminerà più avanti, risponde a siffatta istanza imprimendo un assetto al sistema elettorale che mira a 'produrre' una maggioranza parlamentare in collegamento con il Presidente del Consiglio e prevedendo apposite fattispecie di scioglimento 'necessitato' delle Camere.

Posta l'elettività popolare diretta del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica gli "conferisce l'incarico" – in luogo della sua "nomina", come invece previsto dal testo vigente della Costituzione. Si verrebbe a prevedere nel testo costituzionale un istituto, quello dell'"incarico", definito attualmente sulla base di una consolidata prassi istituzionale.

Viene mantenuta una duplicità di tempi, ai fini della formazione del Governo, tra l'"incarico" al Presidente del Consiglio e la nomina dei Ministri.

Sono fasi distinte del procedimento di formazione del Governo – del quale è inoltre mantenuta la tripartizione organica di Presidente del Consiglio, Ministri, Consiglio dei ministri, quest'ultimo composto dall'uno e dagli altri.

Rispetto al quadro attuale, la disposizione del disegno di riforma prevede un vincolo al conferimento dell'incarico al Presidente del consiglio eletto. Rimane invece invariata la previsione secondo cui il Presidente della Repubblica nomina i ministri su proposta del Presidente del Consiglio.

Il progetto non interviene inoltre sull'articolo 93 della Costituzione che prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. Pertanto, il Presidente del Consiglio eletto ai sensi del nuovo articolo 92 assume le funzioni con il giuramento.

### ***Un premio elettorale, in Costituzione***

Secondo il disegno di legge di riforma, avvengono **contestualmente** "le votazioni" per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle due Camere.

**"Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale abbia presentato la sua candidatura".**

Non si dà l'ipotesi di un Presidente del Consiglio che non sia parlamentare.

Risulta pertanto che i candidati alla carica di Presidente del Consiglio debbano contestualmente presentare la candidatura alla carica di deputato o senatore. La legge elettorale dovrà quindi prevedere forme di collegamento fra la candidatura a Presidente del Consiglio e la candidatura a parlamentare, tali da garantire che l'elezione a Presidente del Consiglio comporti *comunque* anche l'elezione alla Camera per la quale il Presidente eletto abbia presentato la sua candidatura a parlamentare (rimanendo poi da approfondire, si direbbe, la questione della cd. verifica dei poteri da parte della Camera di appartenenza ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, non

inciso dal progetto di riforma). Rimane da disciplinare il meccanismo che assicuri tale contestuale elezione, che si direbbe escludere una configurazione del sistema elettorale come integralmente uninominale di collegio all'inglese.

Il disegno di riforma demanda alla legge la determinazione del sistema elettorale delle Camere secondo i principi di “rappresentatività” e di “governabilità”.

Inoltre vincola la legge elettorale a prevedere l'**assegnazione di un premio, su base nazionale, tale da “garantire” il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio.**

Si ha dunque la costituzionalizzazione di un premio elettorale.

Per l'esperienza comparata europea circa la costituzionalizzazione di profili inerenti la disciplina per l'elezione del Parlamento nonché la previsione nella legge elettorale di un premio di maggioranza, v. *infra* le apposite appendici riepilogative.

L'attribuzione di un premio di maggioranza è stata prevista, nell'esperienza italiana, da due leggi, la n. 270 del 2005 e la legge n. 52 del 2015 (oggetto delle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte costituzionale: v. *infra* l'apposita appendice riepilogativa).

Il premio è destinato, secondo il disegno di riforma, alle liste – ed ai “candidati”, con formulazione che pare lasciar aperta la possibilità di una configurazione uninominale – collegati con il candidato a Presidente del Consiglio.

Le modalità del collegamento di Presidente del Consiglio e liste nonché candidati sono demandate alla legge elettorale, rimanendo fermo che il collegamento deve valere per ambedue le Camere.

Del pari risulta demandata alla futura legge elettorale la configurazione delle schede elettorali.

La legge dovrà dunque definire se la votazione per l'elezione del Presidente del Consiglio avvenga su una scheda a sé o avvalendosi delle schede per l'elezione di Camera e Senato, e quale strumentazione sia volta a regolare o contenere le possibilità di un voto ‘disgiunto’, ad esempio nell'ipotesi in cui l'elettore voti in modo del tutto diverso tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica.

Il “premio” è su base nazionale, per entrambe le Camere – dunque anche per il Senato, eletto “a base regionale” secondo l'articolo 57 della Costituzione.

La calibratura (da realizzare anche tenendo conto delle autonomie speciali che presentino minoranze linguistiche, tanto più ove rilevino impegni internazionali) della ‘nazionalità’ del premio con la ‘regionalità’



della base per l'elezione del Senato, potrebbe esser tema suscettibile di considerazione.

Nel disegno di legge, non è prevista una soglia minima onde conseguire il premio di maggioranza.

Potrebbe porsi il tema se la legge elettorale ordinaria possa prevedere una soglia minima quale condizione per l'accesso al premio di maggioranza, tenuto conto che la previsione costituzionale del nuovo articolo 92 prescrive che la legge elettorale preveda un premio che “garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio”.

Il tema della soglia minima parrebbe da approfondire, alla luce della citata giurisprudenza costituzionale. A proposito della disciplina del premio di maggioranza senza soglia minima di voti conseguiti quale sancita dalla legge elettorale del 2005, la Corte rilevò nella considerazioni in diritto un “contrasto con gli art. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.”. “L'eventuale sovra-rappresentazione di una lista o coalizione che abbia conseguito anche un numero relativamente esiguo di voti può - osservava la Corte - determinare 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 uguaglianza del voto” nonché “tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto”. Per la giurisprudenza costituzionale sulla legge elettorale si rinvia all'apposita appendice riepilogativa.

Parrebbe altresì suscettibile di approfondimento se l'applicazione di una ipotetica soglia minima debba valere per il Presidente del Consiglio (alla cui vicenda fiduciaria è comunque connesso un evento rilevante quale lo scioglimento delle Camere che gli negassero la fiducia all'atto di formazione del Governo).

Il disegno di legge configura un'elezione diretta a suffragio universale del Presidente del Consiglio. Non incide sull'articolo 48, terzo comma della Costituzione, il quale prevede nel testo vigente che la legge assicuri l'effettività dell'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero<sup>1</sup>. A questo fine, istituisce una circoscrizione Estero “per l'elezione delle Camere”. In tale circoscrizione è eletto, si ricorda, secondo la disciplina

---

<sup>1</sup> Gli elettori residenti all'estero iscritti nell'elenco dei votanti per corrispondenza (in vista delle elezioni politiche del 2022, dati del Ministero dell'interno) erano 4.625.204 (più 89.290 i residenti all'estero ammessi al voto per corrispondenza tramite attestazione consolare, nonché 27.296 elettori temporaneamente all'estero votanti per corrispondenza). Di questi, all'incirca 2,5 milioni in Europa; 1,5 milioni in America meridionale; quattrocentomila in America settentrionale e centrale; duecentoquarantamila in Africa, Asia, Oceania, Antartide. Complessivamente i votanti sono stati, in quelle elezioni, 1.250.481 (ossia il 26,36 per cento degli aventi diritto).

vigente un numero fisso di parlamentari, non proporzionale rispetto agli aventi diritto al voto.

### *Le vicende del rapporto fiduciario*

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio non fa venire meno la necessità della fiducia delle Camere al Governo.

Rimane invariato il primo comma dell'articolo 94 della Costituzione, ai sensi del quale il Governo deve avere la fiducia delle Camere. Così come non risulta modificato il secondo comma dell'articolo 94, in base al quale ciascuna Camera concede o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. La nuova formulazione del terzo comma dell'articolo 94 conferma infine che entro dieci giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

La modifica proposta dal disegno di riforma integra il testo del terzo comma dell'articolo 94 della Costituzione prevedendo che, nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere.

Non appare invece essere disciplinata l'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio eletto, dopo l'iniziale fiducia negata, rinunci alla formazione del secondo Governo.

In caso di scioglimento delle Camere ai sensi del nuovo terzo comma dell'articolo 94, la fase elettorale verrebbe ad essere gestita per gli affari correnti da un Governo che non ha mai ottenuto la fiducia delle Camere. Si tratta di un'ipotesi talora verificatasi nella storia repubblicana (ad esempio con il primo governo Andreotti nel 1972, e con il VI governo Fanfani nel 1987).

Il disegno di riforma non modifica il quarto e quinto comma del testo attuale dell'articolo 94 della Costituzione.

Il richiamato quarto comma prevede che il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa l'obbligo di dimissioni. Il quinto comma richiede che la mozione di fiducia sia firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni.

Il disegno di legge peraltro introduce un nuovo sesto comma dell'articolo 94. In tal modo si prevede che "in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire

l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia”.

È poi introdotta una norma di chiusura in base alla quale “qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere”.

Parrebbe suscettibile di approfondimento la portata della previsione in base alla quale tale nuovo Governo dovrebbe “attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia”.

### ***Altre disposizioni dell’A.S. n. 935: i senatori a vita***

Il disegno di legge costituzionale in esame reca altresì due distinte disposizioni, modificative rispettivamente dell'articolo 59, secondo comma, e dell'articolo 88, primo comma, della Costituzione.

L'una sopprime l'istituto dei senatori a vita.

L'altra sopprime la facoltà del Presidente della Repubblica di sciogliere una sola Camera. Pertanto lo scioglimento deve essere di ambedue le Camere.

Per quanto riguarda i senatori a vita, la proposta della cd. Commissione D'Alema conteneva l'abrogazione della disposizione costituzionale che li prevede. La legge costituzionale sottoposta a *referendum* nel 2006 ne prevedeva una riduzione numerica (a tre). La legge costituzionale sottoposta a *referendum* nel 2016 prevedeva la trasformazione del mandato, non più vitalizio bensì settennale non rinnovabile (senza prevedere al contempo un limite del numero di senatori a vita). Le altre proposte susseguite in tema di riforme istituzionali a partire dagli anni Ottanta non incidevano sulla disposizione costituzionale vigente, secondo cui il Presidente della Repubblica può nominare cinque senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per “altissimi meriti sociale, scientifico, artistico e letterario” (con il numero di cinque da intendersi quale soglia massima dei senatori a vita in carica, ha scandito l'integrazione posta dalla legge costituzionale n. 1 del 2020).

Il presente disegno di legge costituzionale dispone la soppressione dell'istituto, mantenendo, con disposizione transitoria, gli attuali senatori a

vita. Non è invece incisa la disposizione costituzionale vigente relativa ai senatori di diritto a vita (tali gli ex-Presidenti della Repubblica).

La relazione illustrativa ritrae siffatto intervento di revisione costituzionale come “reso inevitabile, nella prospettiva di stabilità delle maggioranze, dalla intervenuta riduzione del numero dei senatori”.

Nell'Assemblea costituente – la quale era memore dell'articolo 33 dello Statuto albertino, secondo cui i senatori (di nomina regia) erano scelti all'interno di alcune categorie, tra cui la XX era di “coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la Patria” – prevalse infine l'opzione per un ristretto numero di senatori di nomina del Presidente della Repubblica, quale elemento di integrazione della composizione del Senato con personalità illustri ed eminenti ‘capacità’, sovente aliene dalle competizioni elettorali.

Il tema fu assai dibattuto, per l'opposizione delle Sinistre (nelle parole di Terracini in Seconda Sottocommissione il 25 settembre 1946: “Ogni designazione dall'alto, sia pure di pochi membri, di un'Assemblea rappresentativa, costituisce in regime democratico una mostruosità, da cui uomini adunati ed intenti ad un'opera razionale devono assolutamente rifuggire. In un sistema democratico ogni autorità deve provenire dai cittadini”). E nella Seconda Sottocommissione fu approvato (il 27 settembre 1946) un loro ordine del giorno circa l'esclusività dell'origine elettiva nella composizione del Senato e la contrarietà “ai più elementari principi” di una democrazia di ogni investitura dall'alto di funzioni rappresentative.

Anche la Commissione dei Settantacinque in seduta plenaria respinse (il 27 gennaio 1947) la proposta di riservare al Presidente della Repubblica un determinato numero di senatori. Di tale esito dava cenno la relazione al progetto di Costituzione indirizzata all'Assemblea plenaria.

In Assemblea la questione peraltro si riaprì. La contrarietà fu espressa non solo dalle Sinistre ma anche dal relatore Mortati, il quale rimarcava (seduta del 18 settembre 1947) che la nomina presidenziale, se a vita, avrebbe alterato più o meno sensibilmente la fisionomia politica del Senato quale risultante dalla elezione; se temporanea, avrebbe dovuto avvenire col concorso del Governo in carica, risolvendosi di fatto in un premio ad uno dei gruppi di cui fosse espressione il Governo stesso, con il risultato di alterare la fisionomia e la proporzione delle forze politiche quali espresse dal voto.

Alcune proposte presentate (di Rubilli; di Russo-Perez) prevedevano una quota di un terzo o di un quarto di senatori di nomina presidenziale. Altre proposte si soffermavano sui senatori di diritto (per esser stati titolari di alcune cariche), come quella di Nitti, il quale (nella seduta dell'8 ottobre 1947) di contro si dichiarava risolutamente avverso alla nomina presidenziale di senatori (con qualche ricordo della sua precedente esperienza di Presidente del Consiglio nel primo dopoguerra).

Alla fine l'Assemblea costituente approvò, nella seduta del 9 ottobre 1947, la proposta (presentata da Alberti) secondo cui “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 votazione (per divisione) fu piuttosto confusa (ma intervenne Togliatti, a riconoscere che l'orientamento della sua parte politica fosse stato battuto).

La formulazione fu poi modificata dal Comitato di redazione e così inserita nel testo approvato in via definitiva dall'Assemblea costituente: “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”.

Nella prassi applicativa, si pose il tema se il numero di cinque senatori a vita fosse soglia massima complessiva o limite alla potestà di nomina di ciascun Presidente della Repubblica. La prima interpretazione, cui si attennero Einaudi ed i Presidenti successivi, fu ‘rovesciata’ da Pertini, in questo seguito da Cossiga, per tornare ad essere ottemperata con i Presidenti successivi. La legge costituzionale n. 1 del 2020 ha poi cristallizzato il limite di cinque senatori a vita quale soglia numerica complessiva.

Le nomine di senatori a vita sono state le seguenti. Presidente Einaudi: Guido Castelnuovo, Pietro Canonica, Gaetano De Sanctis, Pasquale Iannaccone, Carlo Alberto Salustri (Trilussa), Luigi Sturzo, Umberto Zanotti Bianco (Salustri e Castelnuovo perirono nel corso del mandato; Arturo Toscanini rifiutò la nomina). Presidente Gronchi: Giuseppe Paratore. Presidente Segni: Cesare Marzagora, Ferruccio Parri, Meuccio Ruini; Presidente Saragat: Vittorio Valletta, Eugenio Montale, Giovanni Leone, Pietro Nenni. Presidente Leone: Amintore Fanfani. Presidente Pertini: Leo Valiani, Eduardo De Filippo, Camilla Ravera, Carlo Bo, Norberto Bobbio. Presidente Cossiga: Giovanni Spadolini, Gianni Agnelli, Giulio Andreotti, Francesco De Martino, Paolo Emilio Taviani. Presidente Scalfaro: nessuna nomina. Presidente Ciampi: Rita Levi Montalcini, Emilio Colombo, Mario Luzi, Giorgio Napolitano, Sergio Pininfarina. Presidente Napolitano, primo mandato: Mario Monti; secondo mandato: Claudio Abbado, Elena Cattaneo, Renzo Piano, Carlo Rubbia. Presidente Mattarella, primo mandato: Liliana Segre; secondo mandato in corso: nessuna nomina.

### ***Segue: lo scioglimento differenziato***

Il disegno di legge costituzionale modifica altresì l’articolo 88, primo comma, della Costituzione.

In particolare, dispone venga meno la possibilità dello scioglimento di una sola delle due Camere.

Permane lo scioglimento di ambedue le Camere da parte del Presidente della Repubblica, secondo la disciplina costituzionale vigente – cui si aggiungerebbero i casi di scioglimento necessitato quali previsti dal disegno di riforma, sopra ricordati.

Emerge dal dibattito in Assemblea costituente come la facoltà presidenziale di scioglimento differenziato fosse intesa quale correlata alla differenziazione della durata delle due Camere (cinque anni la Camera dei deputati e sei anni il Senato, secondo il testo originario della Costituzione poi approvato). Tanto che, rilevava Tosato nella seduta del 24 ottobre 1947, il possibile differenziato scioglimento sarebbe stato da ritenersi implicito anche in assenza di una sua espressa previsione, la quale fu inserita (accogliendo una proposta di Colitto) per maggior chiarezza.

La differenziazione di durata (introdotta dall’Assemblea costituente nella seduta del 9 ottobre 1947) a sua volta si collocava in una originaria configurazione del bicameralismo inteso dal Costituente come paritario

quanto ad attribuzioni delle due Camere, non già quanto a composizione. “Base regionale” del Senato, diverso elettorato attivo e passivo (e nella sola prima legislatura presenza in Senato dei senatori nominati per effetto della III disposizione transitoria della Costituzione), soprattutto un diverso sistema elettorale (proporzionale per la Camera dei deputati, maggioritario per il Senato, secondo gli ordini del giorno Giolitti e Nitti approvati dall’Assemblea) erano elementi tali da non risultare incompatibili con, ed anzi suggerire, una diversa durata delle due Camere e, connessa, la possibilità di scioglimento di una sola di esse.

La medesima Assemblea costituente peraltro disattese, o comunque di molto stemperò, l’orientamento per una differenziazione dei sistemi elettorali tra le due Camere, allorché agì nella diversa veste di legislatore elettorale per il Senato (secondo quanto previsto dalla XVII disposizione transitoria). L’approvazione di un *quorum* assai elevato (il 65 per cento, come previsto da un emendamento di Dossetti) perché si avesse l’assegnazione del seggio nel collegio uninominale, senza di che i seggi avrebbero dovuto essere attribuiti in sede regionale attraverso i collegamenti tra candidati, rese residuale la configurazione maggioritaria, di fatto proporzionalizzandola.

Venne così meno la ragione fondante di una diversità di durata delle due Camere. Si giunse alla legge costituzionale n. 2 del 1963, equiparante la loro durata a cinque anni (nonché recante la determinazione per ciascuna Camera di un formato numerico prestabilito, non già proporzionale alla popolazione).

Intervenuta tale riforma costituzionale, scioglimenti aventi valenza per una sola Camera di anticipati rispetto alla naturale scadenza – quali intervenuti per il solo Senato nel 1953, nel 1958 e nel 1963 – non si sono più avuti.

Oltre questi tre scioglimenti anticipati, le due Camere sono state sciolte prima della fine naturale della legislatura nel 1972, 1976, 1979, 1983, 1987, 1994, 1996, 2008 e 2022, per varie motivazioni in base all’articolo 88 della Costituzione secondo la disciplina vigente (cui il disegno di riforma intende aggiungere i casi di scioglimento necessitato sopra ricordati).

Tre sono i casi di scioglimento anticipato delle Camere dovuti alla mancata approvazione della fiducia parlamentare a un governo appena nominato. Ad esempio, nel corso della V Legislatura, le Camere vennero sciolte anticipatamente (di circa un anno rispetto alla naturale scadenza) a causa della crisi del governo Colombo, cui succedette il primo governo Andreotti, che non ottenne la fiducia nel 1972<sup>2</sup>. Similmente, con due anni di anticipo rispetto alla sua naturale scadenza, la VII Legislatura terminò a

---

<sup>2</sup> [D.P.R. 28 febbraio 1972, n. 19.](#)

causa della crisi del quarto governo Andreotti e della mancata approvazione della fiducia al Senato (per un solo voto) ad un quinto governo Andreotti nel 1979<sup>3</sup>. Ancora, con un anno di anticipo finì la IX Legislatura, per il mancato ottenimento della fiducia da parte del sesto governo Fanfani nel 1987<sup>4</sup>, nominato dopo la crisi del secondo governo Craxi.

Frizioni all'interno della maggioranza governativa sono invece la causa dello scioglimento e della fine anticipata della VI Legislatura (nel 1976<sup>5</sup> cadde il quinto governo Moro ponendo fine all'esperienza dei governi del centro-sinistra) e dell'VIII Legislatura (nel 1983<sup>6</sup> si dimise il quinto governo Fanfani a causa della fuoriuscita del Partito Socialista Italiano dalla maggioranza parlamentare). Per certi versi è assimilabile la vicenda della fine della XVIII legislatura con le dimissioni del governo Draghi il 21 luglio 2022<sup>7</sup>, cui è seguito lo scioglimento anticipato (a meno di un anno rispetto alla fine naturale della legislatura) nella stessa giornata.

L'unico caso di scioglimento anticipato delle Camere dovuto al venir meno in Parlamento della maggioranza è quello della XV Legislatura, che terminò anticipatamente nel 2008 dopo la mancata approvazione in Senato di una questione di fiducia posta dal secondo governo Prodi il 6 febbraio 2008<sup>8</sup>.

Il raggiungimento degli obiettivi programmatici da parte del governo Dini (stante la impossibilità di costruire un governo – il cosiddetto tentativo Maccanico – che su una diversa base programmatica proseguisse la legislatura) motivò, invece, nel 1996<sup>9</sup>, lo scioglimento anticipato delle Camere dopo solo un biennio di legislatura.

Lo scioglimento anticipato delle Camere nell'XI Legislatura (anche questa volta dopo solo due anni), fu motivato dal Presidente della Repubblica essenzialmente dal “radicale cambiamento delle regole elettorali”<sup>10</sup>. Questa ed altre motivazioni emergono in un'articolata lettera inviata dal Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere lo stesso giorno del decreto<sup>11</sup>.

---

<sup>3</sup> [D.P.R. 2 aprile 1979, n. 96.](#)

<sup>4</sup> [D.P.R. 28 aprile 1987, n. 159.](#)

<sup>5</sup> [D.P.R. 1° maggio 1976, n. 163.](#)

<sup>6</sup> [D.P.R. 4 maggio 1983, n. 145](#) e [comunicato del Presidente della Repubblica.](#)

<sup>7</sup> [D.P.R. 21 luglio 2022, n. 96](#) e [comunicato del Presidente della Repubblica.](#)

<sup>8</sup> [D.P.R. 6 febbraio 2008, n. 19](#) e [comunicato del Presidente della Repubblica.](#)

<sup>9</sup> [D.P.R. 16 febbraio 1996, n. 63](#) e [comunicato del Presidente della Repubblica.](#)

<sup>10</sup> [Lettera del Presidente della Repubblica inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, dott. Carlo Azeglio Ciampi.](#)

<sup>11</sup> [Lettera del Presidente della Repubblica inviata al Presidente del Senato, On. Sen. Giovanni Spadolini, e al Presidente della Camera dei Deputati, On. Dott. Giorgio Napolitano.](#)

***Segue: norme transitorie***

Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 935 reca un articolo conclusivo contenente le norme transitorie.

In base a queste, 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 legge costituzionale.

E si prevede che la legge costituzionale si applichi a decorrere dalla data “del primo scioglimento” (anticipato, sembra doversi intendere) o “della prima cessazione delle Camere” (espressione con la quale sembra farsi invece riferimento allo scioglimento alla scadenza naturale della legislatura) successiva alla data di entrata in vigore della “disciplina” per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere.

Per l'elezione delle Camere il progetto di revisione costituzionale, come innanzi ricordato, rinvia alla legge (“la legge disciplina il sistema elettorale delle Camere”). Non vi è un simile espresso rinvio alla legge, per quanto concerne le modalità di elezione del Presidente del Consiglio.

L'applicazione di quanto approvato con il procedimento aggravato di riforma costituzionale (che, come è noto prevede una doppia lettura in ciascuna delle due Camere, l'approvazione in seconda lettura con maggioranza assoluta e la possibilità di referendum confermativo nel caso in cui l'approvazione in seconda lettura non sia avvenuta con la maggioranza di due terzi) appare subordinato all'esito di un procedimento legislativo ordinario.

***Testo a fronte tra la Costituzione vigente e le modifiche dell'A.S. n. 935***

| <b>COSTITUZIONE</b>   |                    |
|---|--------------------|
| <b>Testo vigente</b>  | <b>A.S. n. 935</b> |
| Articolo 59   |                    |
| È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica.                        | <i>Identico.</i>   |
| <b>Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per</b> | <i>Abrogato</i>    |



| <b>COSTITUZIONE</b>  |  |
|--|--|
| <b>Testo vigente</b>   | <b>A.S. n. 935</b>   |
| <b>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.</b> |  |
| Articolo 88  |  |
| 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.  | <i>Identico.</i>   |
| Articolo 92  |  |
| 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 la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente. La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e</b> |

| <b>COSTITUZIONE</b>  |   |
|--|---|
| <b>Testo vigente</b>   | <b>A.S. n. 935</b>  |
|  | <b>in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura.</b> |
| Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri. | Il Presidente della Repubblica <b>conferisce al</b> Presidente del Consiglio dei ministri <b>eletto l'incarico di formare il Governo</b> e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri.  |
| Articolo 94  |   |
| 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</b>  |

| <b>COSTITUZIONE</b>   |  |
|---|--|
| <b>Testo vigente</b>  | <b>A.S. n. 935</b>   |
|   | <b>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 cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della</b> |

| COSTITUZIONE  |                   |  |
|---------------|-------------------|--|
| Testo vigente | A.S. n. 935       |  |
|               | <b>Repubblica</b> | <b>procede allo scioglimento delle Camere.</b> |

***L’A.S. n. 830 (e relativo testo a fronte)***

Al momento di pubblicazione del presente *dossier*, risulta abbinato un altro disegno di legge costituzionale, ai fini del vaglio referente da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato.

Si tratta dell’A.S. n. 830, recante *Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione* (Renzi e altri).

Esso si compone di cinque articoli e reca modifiche agli articoli 88, 92, 94 e 95 della Costituzione.

L’articolo 1 del disegno di legge, novellando 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.

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.

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 (talché la fiducia diverrebbe 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 pone, inoltre, una specifica previsione relativa alla questione di sfiducia. In caso di sua riezione, 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.

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 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.

| <b>COSTITUZIONE</b>   |   |
|---|---|
| <b>Testo vigente</b>  | <b>A.S. n. 830</b>  |
| Articolo 88   |   |
| <p>Il Presidente della Repubblica può, <b>sentiti i loro Presidenti</b>, sciogliere le Camere <b>o anche una sola di esse</b>.<br/><b>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.</b></p> | <p><b>In caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri</b> il Presidente della Repubblica <b>scioglie</b> le Camere.</p> |
| Articolo 92   |   |
| <p>Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.</p>   | <p><i>Identico</i></p>  |

| <b>COSTITUZIONE</b>  |  |
|--|--|
| <b>Testo vigente</b>   | <b>A.S. n. 830</b>   |
|  | <b>Il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente alle elezioni delle Camere.</b>   |
| Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri. | <b>Il Presidente del Consiglio dei ministri nomina e revoca i Ministri.</b>  |
| Articolo 94  |  |
| <b>Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.</b><br><i>[si veda il terzo comma]</i>                         | Entro dieci giorni <b>dal giuramento</b> il Governo si presenta alle Camere per <b>illustrare le linee programmatiche.</b>   |
| Ciascuna Camera <b>accorda o</b> revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.          | Ciascuna Camera revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.   |
| Entro dieci giorni <b>dalla sua formazione</b> il Governo si presenta alle Camere per <b>ottenere la fiducia.</b>    | <b>Abrogato</b> <i>[si veda, però, il primo comma]</i>   |
| Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.      | Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo <b>e sulla questione di fiducia</b> non importa obbligo di dimissioni. <b>Nel caso di voto contrario sulla questione di fiducia il Governo può, dal giorno successivo, chiedere una nuova</b> |

| <b>COSTITUZIONE</b>   |  |
|---|--|
| <b>Testo vigente</b>  | <b>A.S. n. 830</b>   |
|   | <b>deliberazione. Se sulla nuova deliberazione le Camere si esprimono con voto contrario, il Presidente del Consiglio dei ministri rassegna le dimissioni.</b>   |
| 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.   | 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. <b>La sua approvazione comporta le dimissioni del Presidente del Consiglio dei ministri.</b> |
| Articolo 95   |  |
| Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica <b>generale</b> del Governo e ne è responsabile. Mantiene la unità <b>di indirizzo</b> politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. | Il Presidente del Consiglio dei ministri è <b>l'organo di vertice del Governo</b> , ne dirige la politica e ne è responsabile. Mantiene l'unità politica ed amministrativa, <b>indirizzando</b> e coordinando l'attività dei Ministri.                                     |
| I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.   | <b>Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri</b> sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.  |
| La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri.   | La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri,  |

| <b>COSTITUZIONE</b>  |  |
|----------------------|--|
| <b>Testo vigente</b> | <b>A.S. n. 830</b>   |
|                      | <b>nonché gli atti di competenza del<br/>Presidente del Consiglio quale<br/>organo di vertice del Governo.</b> |



## **PARTE SECONDA: MOMENTI DEL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI DAGLI ANNI OTTANTA DEL NOVECENTO**

### ***Premessa***

Nei sistemi parlamentari, forme di governo che valorizzino il ruolo del Presidente del Consiglio quale Primo Ministro sono variamente riconducibili nell'esperienza comparata a due categorie principali: 'Premierato' e 'Cancellierato'.

La designazione popolare si è concretata quale *elezione* diretta in Israele nel periodo tra il 1996 e il 2001. Altrimenti essa permane 'mediata' dalla strutturazione del sistema dei partiti e del sistema elettorale, che risultano fattori determinanti ai fini della contestualità di scelta della maggioranza parlamentare e indicazione del suo *leader*, da parte del corpo elettorale.

Le Costituzioni scritte contemporanee presidiano la collocazione del Primo ministro così configurato entro la forma di governo con alcuni strumenti, che il più delle volte concernono: il potere di nomina e revoca dei ministri; la titolarità della relazione fiduciaria con il Parlamento; l'allontanamento dalla carica; la titolarità del (o compartecipazione al) potere di scioglimento del Parlamento.

Nel dibattito in Italia sulle riforme costituzionali, talune delle proposte susseguitesì lungo pressoché un quarantennio hanno toccato, in tutto o in parte, i profili sopra ricordati, con diversa modulazione ed incidenza sull'assetto complessivo della forma di governo.

### ***Tra la IX e la XVIII legislatura: le proposte relative alla figura del Presidente del Consiglio***

Rammentando qui in rapida sintesi le proposte succedutesi, si delinea la seguente scansione.

La Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali cd. **Commissione Bozzi** propose nella relazione conclusiva (IX legislatura, [Doc. XVI-bis, n. 3](#), 1985) una fiducia espressa al Presidente del Consiglio dal Parlamento in seduta comune (ed in caso di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto dichiarare e motivare davanti al Parlamento in seduta comune la volontà di dimettersi).

Nella X legislatura, il Senato approvò un disegno di legge costituzionale, poi approvato (con alcune modifiche) dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ([A.C. n. 4887 e abbinati-A](#)), incidente sul procedimento legislativo, non già sulla forma di governo.

La Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali cd. **Commissione De Mita-Iotti** propose un progetto di legge costituzionale (XI legislatura, [A.C. n. 3597 – A.S. n. 1789](#); 1994) secondo cui: il Parlamento a Camere unite elegge 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 ottenga la maggioranza prescritta, il candidato è designato dal Presidente della Repubblica. Se il candidato designato dal Presidente della Repubblica non sia eletto, il Parlamento è sciolto. Il Primo Ministro nomina e revoca i ministri e viceministri. Il Primo Ministro è sfiduciabile dal medesimo Parlamento solo mediante l'approvazione (nominale, a maggioranza assoluta) di una mozione motivata (sottoscritta da almeno un terzo dei parlamentari) indicante il successore (dunque sfiducia 'costruttiva'). Il Primo Ministro dimissionario non è immediatamente rieleggibile.

Il medesimo progetto costituzionale incideva altresì sui poteri normativi del Governo, con una rivisitazione dell'articolo 77 della Costituzione relativo alla decretazione d'urgenza (tra l'altro con l'inemendabilità in sede di conversione) e ridisegnando l'esercizio del potere regolamentare.

Il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali istituito nel 1994 dal Governo allora in carica (cd. **Comitato Speroni**) approntò un [progetto](#)<sup>12</sup> recante una duplice, alternativa proposta: o una forma semi-presidenziale ispirata al modello francese, o una forma con elezione diretta del Primo Ministro (in tale secondo caso con alcune modifiche rafforzative delle funzioni di garanzia del Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento in composizione speciale, in particolare la facoltà di deferire alla Corte costituzionale gli atti del Governo o gli atti legislativi sottoposti alla sua firma. Il Presidente della Repubblica avrebbe conservato inoltre il potere di sciogliere la Camera dei deputati – con la conseguente decadenza del Primo ministro – anche fuori dei casi di scioglimento necessitato che si venivano a prevedere, ossia sfiducia al Primo Ministro o richiesta da parte di due terzi dei componenti della Camera dei deputati).

---

<sup>12</sup> Il progetto del cd. Comitato Speroni (dal nome del senatore, allora ministro per le riforme istituzionali, che lo presiedeva) non giunse ad essere formalizzato in un disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa, a causa delle sopraggiunte dimissioni del Governo. L'iniziativa fu a titolo individuale, del sen. Speroni, di un disegno di legge (XII legislatura, A.S. n. 1403) recante esclusivamente la prospettazione di tipo semi-presidenziale.

Secondo tale progetto (approntato dietro ispirazione del prof. Galeotti, componente del Comitato): il Primo ministro è eletto direttamente con doppio turno eventuale di ballottaggio (in caso di mancato conseguimento della maggioranza assoluta dei voti espressi) ed insieme al Vice primo ministro, in concomitanza con l'elezione della Camera dei deputati. Le candidature alla carica di Primo ministro possono essere proposte solo da partiti e movimenti che abbiano presentato con il medesimo contrassegno (o i medesimi contrassegni, in caso di coalizione) propri candidati per la elezione della Camera dei deputati in almeno due terzi dei collegi uninominali. Sono dettate una serie di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Primo ministro. Il Primo ministro eletto nomina e revoca i ministri (con incompatibilità tra la carica di ministro e di parlamentare). Non è previsto un voto di investitura iniziale della Camera nei confronti del Primo Ministro. La Camera dei deputati può tuttavia votare (a maggioranza assoluta dei componenti) una mozione di sfiducia che, se approvata, determina la decadenza del Primo ministro, lo scioglimento della Camera dei deputati, la nomina di un Governo di garanzia presieduto dal Presidente del Senato per la gestione del periodo elettorale (nonché la decadenza del mandato del Presidente della Repubblica). Le dimissioni volontarie del Primo ministro non provocano la decadenza del Governo bensì la nomina a Primo ministro del Vice primo ministro. Il Primo ministro dimessosi volontariamente al di fuori di un voto di sfiducia diviene ineleggibile, a questa come ad ogni altra carica costituzionale.

Talune previsioni proposte dal Comitato concernevano inoltre i poteri normativi del Governo e profili di uno 'statuto' delle opposizioni.

La Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali cd. **Commissione D'Alema** predispose un progetto di revisione della Parte seconda della Costituzione (XIII legislatura, [Atto Camera 3931-A – Atto Senato 2583-A](#); 1997) che puntava sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica (a doppio turno eventuale, nel caso di mancato conseguimento della maggioranza assoluta dei voti validamente espressi), il quale peraltro avrebbe potuto sciogliere la Camera dei deputati solo nel caso di dimissioni del Primo Ministro (ad eccezione delle dimissioni di quest'ultimo, necessitate per il caso di elezione del nuovo Presidente della Repubblica). Il Presidente della Repubblica avrebbe nominato il Primo Ministro, "tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati". Il rapporto fiduciario del Governo con la Camera dei deputati si sarebbe instaurato senza un voto di fiducia iniziale, cessando solo all'approvazione di una mozione di sfiducia (sottoscritta da un quinto dei componenti ed approvata a maggioranza assoluta) o alla reiezione di una questione di fiducia.

Altre previsioni concernevano i poteri del ‘Governo in Parlamento’, riguardo alla determinazione dell’ordine del giorno delle Camere, al momento deliberativo del procedimento legislativo (cd. voto ‘bloccato’), all’inemendabilità dei decreti-legge; e profili di uno ‘statuto’ delle opposizioni.

Va detto che all’interno di quella Commissione bicamerale, uno dei suoi Comitati, quello sulla forma di governo appunto, vagliò e predispose anche [altra proposta](#), del pari approntata dal relatore (sen. Salvi), la quale faceva propria l’ipotesi del Governo del Primo Ministro. Secondo tale proposta – la quale fu scartata dalla Commissione plenaria – a fianco dell’eleggibilità diretta del Presidente della Repubblica vi sarebbe stata quella del Primo Ministro, con sua candidatura mediante dichiarazione di collegamento con i candidati all’elezione del Parlamento (secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, tale da assicurare altresì la pubblicità del collegamento sulla scheda elettorale; la legge elettorale avrebbe potuto anche stabilire lo svolgimento di elezioni primarie per la scelta dei candidati alla carica di Primo Ministro).

Secondo tale proposta: il Presidente della Repubblica, alla proclamazione dei risultati per l’elezione del Parlamento, nomina Primo Ministro il candidato a tale carica al quale sia collegata la maggioranza dei parlamentari eletti. Non può essere candidato alla carica di Primo ministro chi abbia svolto tale funzione per due legislature consecutive. Il Primo ministro nomina e revoca i ministri. Entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Primo ministro presenta il suo programma al Parlamento. Un quarto dei parlamentari può presentare una mozione di sfiducia, che è approvata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento. In tal caso, il Presidente della Repubblica scioglie il Parlamento e indice nuove elezioni.

Nel corso della legislatura, può essere presentata una mozione di sfiducia, sottoscritta da almeno un terzo dei parlamentari. Se è approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento, il Primo ministro può sciogliere il Parlamento ed in tal caso il Presidente della Repubblica indice nuove elezioni. Se il Primo Ministro non si sia avvalso del potere di scioglimento (così come nelle ipotesi di morte, dimissioni o impedimento del Primo ministro) il Parlamento elegge il Primo ministro con il voto della maggioranza assoluta dei suoi componenti. Qualora tale maggioranza non sia raggiunta in due votazioni successive, e comunque entro dieci giorni, il Presidente della Repubblica scioglie il Parlamento e indice nuove elezioni. Il Primo ministro dimissionario non può far parte del nuovo Governo né candidarsi alla carica di Primo ministro nella legislatura successiva.

Ancora: il Primo ministro presenta al Parlamento i disegni di legge approvati dal Consiglio dei ministri. Può chiedere che un disegno di legge del Governo sia votato entro una data determinata, secondo le modalità stabilite dal regolamento parlamentare. A fronte, il Capo dell'opposizione è eletto da tutti i parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere all'opposizione. Egli è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Primo ministro nei casi di guerra e di grave pericolo per la sicurezza nazionale, e negli altri casi previsti dalla legge. Il regolamento parlamentare ne regola le modalità di elezione ed i poteri, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno del Parlamento.

Nella XIV legislatura, il Parlamento approvò una [legge costituzionale](#) di riforma della Parte II della Costituzione (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005). Essa tuttavia non entrò in vigore perché **non approvata dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006**.

Tale riforma ridisegnava la forma di governo, facendo perno su un Primo ministro che nomina e revoca i ministri, “determina” la politica generale del Governo, gode di rilevanti prerogative nei confronti della Camera dei deputati (essendo il Senato, configurato come federale, escluso dalla relazione fiduciaria) e può richiederne, su sua “esclusiva responsabilità”, lo scioglimento da parte del Presidente della Repubblica.

Secondo quella legge costituzionale, il Primo ministro è nominato dal Presidente della Repubblica “sulla base dei risultati elettorali” della Camera dei deputati. La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all’elezione della Camera (nella proposta originaria, era costituzionalizzata anche la pubblicazione del nome del candidato *Premier* sulle schede elettorali) secondo modalità stabilite dalla legge, la quale altresì disciplina l’elezione dei deputati “in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato” alla carica di Primo Ministro.

Il Primo Ministro illustra il “programma di legislatura” e la composizione del Governo alle Camere (entro dieci giorni dalla nomina). In qualsiasi momento la Camera dei deputati può obbligarlo alle dimissioni con l’approvazione (a maggioranza assoluta dei componenti) di una mozione di sfiducia (sottoscritta da almeno un quinto dei componenti), cui consegue al contempo lo scioglimento della Camera medesima, salvo che la mozione contenga la designazione di un nuovo Primo ministro (quale sfiducia ‘costruttiva’) e sia approvata da parte dei “deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera”.

Dimissione del Primo Ministro si ha altresì quando la mozione di sfiducia sia stata respinta con il voto determinante di voti non appartenenti alla

maggioranza espressa dalle elezioni (dunque un meccanismo cd. ‘anti-ribaltone’). In tal caso lo scioglimento può essere evitato dalla Camera dei deputati, approvando (nei successivi venti giorni, ed ancora da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera) una mozione recante l’indicazione di un nuovo primo Ministro nonché declaratoria della volontà di continuare nell’attuazione del programma di Governo.

Nel corso della XV legislatura, la Commissione affari costituzionali della Camera esaminò alcuni disegni di legge costituzionale ([A.C. n. 553 e abbinati-A](#); 2007), giungendo ad una cd. ‘**bozza Violante**’ recante previsione: che il Capo dello Stato nomini il Presidente del Consiglio dei ministri “valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati”; che il voto di fiducia venga accordato (dalla sola Camera dei deputati) non al nuovo Governo nel suo complesso bensì al Presidente del Consiglio dei ministri, con modificazione del *quorum* di sottoscrizione (un terzo dei componenti, anziché un decimo) ed introduzione di un *quorum* di approvazione (maggioranza assoluta dei componenti) (l’ipotesi di introdurre un meccanismo di sfiducia costruttiva, oggetto di dibattito in Commissione, era rimessa alla riflessione dell’Aula); che il Presidente del Consiglio abbia il potere di proporre la revoca (oltre che la nomina) dei ministri.

Erano attribuiti al Governo più incisivi poteri sull’ordine del giorno delle Camere, con correlativa introduzione di limiti alla decretazione d’urgenza.

Nella XVI legislatura, il Senato approvò in prima deliberazione in un testo unificato un disegno di legge costituzionale ([A.C. n. 5386](#); 2012) calibrato sull’elettività diretta del Presidente della Repubblica, secondo un modello semi-presidenziale, altro rispetto ad una progettazione incentrata sulla figura del Presidente del Consiglio.

Nel primissimo avvio della XVII legislatura, un **Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali** fu istituito (il 30 marzo 2013) dal Presidente della Repubblica Napolitano (composto dai senn. Mario Mauro e Quagliariello, dall’on. Violante, dal prof. Onida). Esso rese (il 12 aprile 2013) una [relazione finale](#), nella quale si rilevava che, in caso di conferma della forma di governo parlamentare, la sua razionalizzazione avrebbe dovuto importare alcune modificazioni, talché: “*a*) dopo le elezioni, il candidato alla Presidenza del Consiglio, nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali, si presenta alla sola Camera dei Deputati (nel presupposto della riforma dell’attuale bicameralismo paritario) per ottenerne la fiducia; *b*) il giuramento e il successivo insediamento avvengono dopo aver ottenuta la fiducia della Camera; *c*) al Presidente del Consiglio che abbia avuto e conservi la fiducia della Camera, spetta il potere di proporre al Capo dello



Stato la nomina e la revoca dei ministri; *d*) il Presidente del Consiglio può 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; *e*) il Presidente del Consiglio in carica è titolare del potere di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, ma solo se non sia già stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva". Erano suggerite inoltre modifiche dei regolamenti parlamentari dirette ad accelerare il procedimento legislativo ordinario, ed a fronte la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza contenuti nella legge n. 400 del 1988.

In avvio della medesima XVII legislatura, una **Commissione per le riforme costituzionali** fu istituita (l'11 giugno 2013) dal Presidente del Consiglio (on. Letta). Presieduta dal ministro delle riforme istituzionali (sen. Quagliariello) e composta da trentacinque esperti per la maggior parte costituzionalisti, essa considerò tre possibili opzioni (v. la [relazione finale](#) del 17 settembre 2013): la razionalizzazione della forma di governo parlamentare; il semipresidenzialismo sul modello francese; una forma di governo che, cercando di farsi carico delle esigenze delle prime due soluzioni, conduca al governo parlamentare del Primo Ministro.

Il contenuto di quest'ultima prospettazione era così articolato: *a*) il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro sulla base dei risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati, le quali si svolgono con un sistema elettorale che colleghi al deposito di ciascuna lista o coalizione di liste l'indicazione della personalità che la lista o la coalizione candida alla carica di Primo Ministro; *b*) il Primo Ministro nominato dal Presidente della Repubblica espone alla Camera il proprio programma chiedendone l'approvazione con voto per appello nominale; *c*) il Primo Ministro propone al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri; *d*) il Primo Ministro può chiedere il voto a data fissa dei disegni di legge del Governo; *e*) il Primo Ministro può essere sfiduciato solo con una mozione di sfiducia costruttiva sottoscritta da un quinto dei componenti della Camera e approvata con la maggioranza assoluta; *f*) per evitare che conflitti tra il Presidente del Consiglio e una maggioranza consolidata attraverso un premio di maggioranza, implicito o esplicito, varrebbe la previsione di alcuni specifici meccanismi istituzionali, presenti in altri regimi parlamentari razionalizzati come Spagna e Germania, quale in particolare la regolazione del rapporto intercorrente tra la richiesta di scioglimento da parte del Primo Ministro e la possibilità della Camera di approvare una mozione di sfiducia costruttiva con l'indicazione di un nuovo Presidente (e secondo alcuni componenti della Commissione, anche la previsione che il Primo Ministro possa chiedere e

ottenere lo scioglimento della Camera e che tale richiesta precluda la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva; altri componenti invece ritenevano preferibile attribuire alla Camera il potere di paralizzare tale richiesta di scioglimento attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva; g) una procedura analoga dovrebbe essere seguita quando il Primo Ministro pone la questione di fiducia su un determinato provvedimento e non la ottenga.

Nella XVII legislatura, il Parlamento approvò una [legge costituzionale](#) di riforma della Parte II della Costituzione (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016), non entrata in vigore perché non approvata dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2017. Essa non investiva i profili più strettamente attinenti alla forma di governo quali fin qui rammentati.



## **APPENDICI**



## **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 abbiano ottenuto il maggior numero di voti e che non abbiano 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 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>13</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

<sup>13</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.

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". 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 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.

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 appare 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 Corte 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’obbiettivo 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**”.



## **MODALITÀ DI ELEZIONE DI PRESIDENTI DI REGIONE E SINDACI**

L'articolo 122 della Costituzione Italiana dispone che *“Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”*.

Alle Regioni è quindi attribuita una potestà legislativa concorrente nel disciplinare il proprio sistema elettorale. Fermo restando quanto stabilisce la normativa nazionale, in particolare la Legge n. 43 del 3 febbraio 1995 (“Legge Tatarella”), nel corso degli anni le Regioni hanno progressivamente apportato modifiche alle rispettive discipline elettorali.

Tutte le Regioni, con l'eccezione della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano, hanno previsto l'elezione del Presidente della Giunta regionale a suffragio universale e diretto.

Le leggi elettorali regionali variamente disciplinano le modalità di assegnazione dei seggi del Consiglio regionale e la relativa attribuzione di premi di maggioranza, ammettendo o meno la possibilità del voto disgiunto. Ciascuna legge reca una disposizione relativa alla scheda elettorale, definendone gli elementi grafici e prevedendo in taluni casi la presenza di un simbolo di coalizione.

Quanto ai rapporti tra Giunta e Consiglio regionali, vige il principio *simul stabunt simul cadent* (salvo che nella regione Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano). Esso è il meccanismo che regola le eventuali modalità di sostituzione del Presidente della Regione e che comporta – in caso di morte, impedimento permanente o dimissioni di quest'ultimo – l'automatica decadenza della Giunta e il contestuale scioglimento del Consiglio regionale, come previsto dall'art. 126, terzo comma della Costituzione italiana.

La Corte Costituzionale, in due occasioni, ha dichiarato il nesso evidente tra il *simul stabunt simul cadent* e l'elezione diretta del Presidente della Regione (sent. n. 304/2022 e sent. n. 2/2004). Ne consegue una configurazione del Vicepresidente come un mero reggente dell'amministrazione regionale nel corso di un arco temporale limitato, in prospettiva di elezioni anticipate. I Vicepresidenti agiscono secondo l'istituto della *prorogatio*, in caso di decesso o impedimento permanente del Presidente (es. Calabria 2020), o in caso di una mozione di sfiducia, di

dimissioni volontarie (es. Umbria 2019) o dimissioni per incompatibilità sopravvenuta (es. Lazio 2022).

Le consultazioni elettorali anticipate devono tenersi entro tre mesi dalla mozione di sfiducia, dalle dimissioni o dal decesso del Presidente, ai sensi dell'art. 5, comma 1 della Legge costituzionale n. 1 del 1999.

Nella scheda di seguito si riportano sinteticamente le caratteristiche principali dei sistemi elettorali delle 19 Regioni e 2 Province autonome.

| <b>REGIONE</b> | <b>NORMATIVA</b>           | <b>ELEZIONE PRESIDENTE</b>         | <b>PREMIO DI MAGGIORANZA</b>  | <b>VOTO DISGIUNTO</b> | <b>SCHEDA ELETTORALE</b>   |
|----------------|----------------------------|------------------------------------|---|-----------------------|--|
| ABRUZZO        | Legge regionale n. 9/2013  | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da 31 seggi. Qualunque sia la percentuale dei voti ottenuti, le liste collegate al presidente eletto ottengono dal 60% al 65% dei seggi.  | NO                    | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate. |
| BASILICATA     | Legge regionale n. 20/2018 | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da 21 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono attribuiti: il 60% dei seggi se hanno ottenuto almeno il 40% dei voti; il 55% dei seggi se hanno ottenuto tra il 30% e il 40% dei voti; il 50% dei seggi nelle restanti ipotesi.  | NO                    | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate. |
| CALABRIA       | Legge regionale n. 1/2005  | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale si compone di 24 membri eletti con proporzionale, più 6 seggi attribuiti con sistema maggioritario: se le liste collegate al presidente hanno ottenuto 15 o più seggi nel proporzionale, sono ad esse assegnati 3 seggi come premio di maggioranza (e i restanti 3 sono ripartiti tra le opposizioni); se le liste collegate al presidente hanno ottenuto meno di 15 seggi nel proporzionale, sono ad esse assegnati 6 seggi come premio di maggioranza. | NO                    | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate. |
| CAMPANIA       | Legge regionale n. 4/2009  | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da 51 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono assegnati dal 60% al 65% dei seggi del Consiglio, in proporzione ai voti ottenuti, senza soglie.  | SI                    | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate. |

| REGIONE               | NORMATIVA                               | ELEZIONE PRESIDENTE                | PREMIO DI MAGGIORANZA  | VOTO DISGIUNTO | SCHEDA ELETTORALE   |
|-----------------------|---|------------------------------------|--|----------------|---|
| EMILIA ROMAGNA        | Legge regionale n. 21/2014              | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale si compone di 40 membri eletti con proporzionale, più 9 seggi attribuiti con il sistema maggioritario: se le liste collegate al presidente hanno ottenuto almeno 25 seggi nel proporzionale, sono ad esse assegnati 4 seggi come premio di maggioranza (e i restanti 5 sono ripartiti tra le opposizioni); se le liste collegate al presidente hanno ottenuto un numero di seggi pari o inferiore a 24 nel proporzionale, sono ad esse assegnati 9 seggi come premio di maggioranza. Ad ogni modo, a prescindere dalla percentuale di voti ottenuta dalle liste collegate al presidente eletto, viene garantito il raggiungimento di 27 seggi alla maggioranza. | SI             | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate.                                |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | Leggi regionali n. 17/2007 e n. 28/2007 | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da un numero variabile di seggi in base alla popolazione residente (attualmente 49). Alle liste collegate al presidente eletto sono attribuiti: il 60% dei seggi se hanno ottenuto almeno il 45%; in caso contrario, è ad esse attribuito il 55% dei seggi.  | SI             | Nome del candidato presidente <b>e simbolo di coalizione</b> collocati in corrispondenza delle liste ad esso collegate. |
| LAZIO                 | Legge regionale n. 2/2005               | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale si compone di 40 membri eletti con proporzionale, più una quota variabile di seggi attribuiti con maggioritario; se le liste collegate al presidente eletto hanno conseguito meno del 60% dei seggi, sono ad esse assegnati i seggi necessari a raggiungere tale consistenza  | SI             | Nome del candidato presidente <b>e simbolo di coalizione</b> collocati in corrispondenza delle liste ad esso collegate. |

| REGIONE   | NORMATIVA                  | ELEZIONE PRESIDENTE                | PREMIO DI MAGGIORANZA  | VOTO DISGIUNTO | SCHEDE ELETTORALE   |
|-----------|----------------------------|------------------------------------|--|----------------|---|
|           |                            |                                    | e comunque nei limiti dei seggi ancora a disposizione.   |                |   |
| LIGURIA   | Legge regionale n. 18/2020 | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale si compone di 24 membri eletti con proporzionale, più una quota variabile di 6 seggi attribuiti con maggioritario. Vengono comunque garantite 18 seggi alle liste collegate al Presidente eletto.   | SI             | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate.                                |
| LOMBARDIA | Legge regionale n. 17/2012 | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da 80 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono attribuiti: il 55% dei seggi se hanno ottenuto meno del 40% dei voti; il 60% dei seggi se hanno ottenuto più del 40% dei voti. Ad ogni modo, nessuna coalizione può avere una rappresentanza in Consiglio superiore al 70% dei seggi.                            | SI             | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate.                                |
| MARCHE    | Legge regionale n. 27/2004 | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da 31 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono attribuiti: il 63% dei seggi se hanno ottenuto almeno il 43% dei voti; il 60% dei seggi se hanno ottenuto almeno il 40% dei voti. Se hanno ottenuto meno del 40% dei voti, i seggi sono ripartiti con il sistema proporzionale puro, senza premi di maggioranza. | SI             | Nome del candidato presidente <b>e simbolo di coalizione</b> collocati in corrispondenza delle liste ad esso collegate. |
| MOLISE    | Legge regionale n. 20/2017 | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da 21 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono attribuiti almeno il 60% dei seggi ma non oltre il 70%.  | NO             | Nome del candidato presidente <b>e simbolo di coalizione</b> collocati in corrispondenza                                |

| REGIONE            | NORMATIVA                    | ELEZIONE PRESIDENTE                | PREMIO DI MAGGIORANZA  | VOTO DISGIUNTO | SCHEDA ELETTORALE   |
|--------------------|------------------------------|------------------------------------|--|----------------|---|
|                    |                              |                                    |  |                | delle liste ad esso collegate.  |
| PIEMONTE           | Legge regionale n. 21/2009   | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale si compone di 40 membri eletti con il proporzionale più una quota variabile di 10 seggi attribuiti con maggioritario; se le liste collegate al presidente eletto hanno ottenuto almeno il 50% dei seggi, sono ad esse assegnati 5 seggi come premio di maggioranza (e i restanti 5 sono ripartiti tra le opposizioni); se invece hanno ottenuto meno del 50% dei seggi, sono ad essi assegnati tutti i 10 seggi come premio di maggioranza. Per l'assegnazione dei seggi con premio di maggioranza si attinge al listino collegato al presidente. | SI             | Nome del candidato presidente <b>e simbolo di coalizione</b> collocati in corrispondenza delle liste ad esso collegate. |
| PROV. AUT. BOLZANO | Legge provinciale n. 14/2017 | Eletto dal Consiglio provinciale   |  | /              |   |
| PROV. AUT. TRENTO  | Legge provinciale n. 2/2003  | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da 35 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono assegnati dal 53% al 70% dei seggi in base alla percentuale dei voti ottenuti.   | NO             | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate.                                |
| PUGLIA             | Legge regionale n. 2/2005    | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da 51 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono assegnati il 58% dei seggi se hanno ottenuto almeno il 40% dei voti; il 56% dei seggi se hanno ottenuto almeno tra il 35% e il 40%; il 54% dei seggi se hanno ottenuto meno del 35%.   | SI             | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate.                                |



| REGIONE  | NORMATIVA                              | ELEZIONE PRESIDENTE  | PREMIO DI MAGGIORANZA   | VOTO DISGIUNTO | SCHEDE ELETTORALE   |
|----------|--|--|---|----------------|---|
| SARDEGNA | Legge regionale n. 1/2013              | Candidato che ha ottenuto più voti   | Il Consiglio regionale è composto da 60 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono assegnati il 60% dei seggi se questi ha ottenuto almeno il 40% dei voti; il 55% dei seggi se ha ottenuto tra il 25% e il 40% dei voti. Nessun premio (con ripartizione proporzionale pura) se ha ottenuto meno del 25%.               | SI             | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate. Inoltre, a destra del nominativo di ciascun candidato presidente, sono poi riprodotti <b><u>tutti i simboli delle liste che lo sostengono.</u></b> |
| SICILIA  | Leggi regionali n. 29/1951 e n. 7/2005 | Candidato che ha ottenuto più voti   | L'Assemblea Regionale Siciliana si compone di 62 membri (il 90% del totale) eletti con sistema proporzionale. Due ulteriori seggi sono assegnati al Presidente eletto e al candidato presidente giunto secondo. I restanti 6 seggi sono utilizzati come premio di maggioranza in favore delle liste collegate al presidente eletto. | SI             | Nome del candidato presidente <b><u>e simbolo di coalizione</u></b> collocati in corrispondenza delle liste ad esso collegate.  |
| TOSCANA  | Legge regionale n. 51/2014             | Candidato che ha ottenuto più voti se consegue almeno il 40% dei voti. In caso contrario, ballottaggio fra i due candidati più votati al primo turno | Il Consiglio regionale è composto da 41 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono assegnati il 60% dei seggi se questi ha ottenuto almeno il 45% dei voti; il 57,5% dei seggi se ha ottenuto tra il 40% e il 45% dei voti, o se eletto al ballottaggio.   | SI             | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate. Inoltre, <b><u>i nomi dei candidati alla carica di consigliere per ogni lista sono già stampati sulla scheda.</u></b>                              |

| REGIONE       | NORMATIVA                             | ELEZIONE PRESIDENTE                | PREMIO DI MAGGIORANZA  | VOTO DISGIUNTO | SCHEDA ELETTORALE   |
|---------------|---------------------------------------|------------------------------------|--|----------------|---|
| UMBRIA        | Leggi regionali n. 2/2010 e n. 4/2015 | Candidato che ha ottenuto più voti | Il Consiglio regionale è composto da 21 seggi. Alle liste collegate al presidente eletto sono assegnati il 60% dei seggi, a prescindere dalla percentuale di voti ottenuti.  | NO             | Nome del candidato presidente collocato in corrispondenza delle liste ad esso collegate.                                |
| VALLE D'AOSTA | Legge regionale n. 3/1993             | Eletto dal Consiglio regionale     | Il Consiglio regionale è composto da 35 seggi. Alla lista (o coalizione di liste) che ha ottenuto almeno il 42% dei voti è attribuito un premio di maggioranza per il raggiungimento del 60% dei seggi.  | /              | /   |
| VENETO        | Legge regionale n. 5/2012             | Candidato che ha ottenuto più voti | La composizione del Consiglio regionale varia in relazione alla popolazione residente (attualmente è composto da 49 membri). Alle liste collegate al presidente eletto sono assegnati il 60% dei seggi se hanno ottenuto almeno il 40% dei voti; il 55% dei seggi se hanno ottenuto meno del 40% dei voti. | SI             | Nome del candidato presidente <b>e simbolo di coalizione</b> collocati in corrispondenza delle liste ad esso collegate. |

## LA LEGGE ELETTORALE NEI 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. 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 5.000 abitanti, il suddetto limite si applica allo scadere del terzo mandato (art. 51 DPR 267/2000, come modificato dalla legge 12 aprile 2022, n. 35).

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** 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**.

Tale disposizione, che risulta peraltro sprovvista di sanzione, ha particolare rilievo per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nei quali non si applica né la quota di lista, né la preferenza di genere (v. *infra*). 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.

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; peraltro, solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il mancato rispetto della quota può determinare la decadenza della lista.

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** 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.

| COMUNI                             | BALLOTTAGGIO   | COLLEGAMENTI<br>CON LE LISTE  | PREMIO DI MAGGIORANZA   | VOTO<br>DISGIUNTO | SCHEDA<br>ELETTORALE  |
|------------------------------------|--|---|---|-------------------|---|
| SUPERIORI<br>AI 15.000<br>ABITANTI | Sì, se nessuno dei candidati a sindaco raggiunge il 50%+1 dei voti validi al primo turno.                    | Ciascun candidato a sindaco è collegato a una o più liste. Inoltre, tra il primo e il secondo turno, è prevista la possibilità di apparentamento con liste che al primo turno erano collegate ad altri candidati a sindaco. | Alla lista (o gruppo di liste) collegata al candidato a sindaco eletto al primo turno sono attribuiti il 60% dei seggi, sempreché un'altra lista (o gruppo di liste) collegata ad altri candidati a sindaco non abbia raggiunto almeno il 50%+1 dei voti validi. Alla lista (o gruppo di liste) collegata al candidato sindaco eletto al secondo turno sono attribuiti il 60% dei seggi a prescindere dalla percentuale ottenuta al primo turno, sempreché un'altra lista (o gruppo di liste) collegata ad altri candidati a sindaco non abbia raggiunto almeno il 50%+1 dei voti validi. È possibile, quindi, che si verifichi l'ipotesi di un sindaco eletto ma senza una maggioranza in Consiglio. | SI                | Nome del candidato a sindaco collocato in corrispondenza della lista o del gruppo di liste ad esso collegate. |
| INFERIORI<br>AI 15.000<br>ABITANTI | No, fatta salva l'ipotesi di una parità del numero di voti riportati dai due candidati a sindaco più votati. | Ciascun candidato a sindaco può essere collegato ad una sola lista.   | Alla lista collegata al candidato a sindaco eletto sono attribuiti i due terzi dei seggi in Consiglio, con arrotondamento all'unità superiore, a prescindere dalla percentuale ottenuta.  | NO                | Nome del candidato a sindaco collocato in corrispondenza della lista ad esso collegata.                       |

## **DISPOSIZIONI DELLE COSTITUZIONI EUROPEE SUI SISTEMI ELETTORALI**

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).

Nel Regno Unito 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\\_icealand.pdf](https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/constitution_of_icealand.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))

## ***IL PREMIO ELETTORALE NEGLI STATI EUROPEI***

Il ricorso a premi elettorali volti ad agevolare la creazione di maggioranze parlamentari risulta, ad una prima ricognizione dei ventisette Paesi dell'Unione europea, circoscritto all'esperienza della Grecia. Specifica configurazione ha il conferimento di un premio nell'ordinamento di Malta.

In questi due ordinamenti, ambedue monocamerali, diversa è la logica cui risponde la premialità (solo eventuale). In Grecia si ha un premio, in termini di numero di seggi, conferito entro una soglia massima (50 seggi) in modo progressivo, crescente in base al numero dei voti ottenuti, con una soglia minima onde accedere al premio. A Malta, l'attribuzione premiale di seggi è correttiva qualora si verifichi una distorsione della proporzionalità del sistema elettorale, dovuta al particolare meccanismo di ripartizione dei seggi lì utilizzato.

### **GRECIA**

*Forma di Governo:* **Repubblica Parlamentare**

*Sistema elettorale:* *Proporzionale con premio di maggioranza progressivo.*

Il sistema elettorale greco, di recente modificato dalla riforma elettorale approvata nel 2020 (legge n. 4654/2020) ma applicata per la prima volta nelle elezioni del giugno 2023, è un sistema essenzialmente proporzionale che prevede l'attribuzione di un premio elettorale progressivo.

In particolare, il Parlamento (monocamerale: *Vouli*), composto da 300 membri, viene eletto mediante un sistema che prevede una soglia di sbarramento del 3%, e l'attribuzione di seggi secondo un meccanismo proporzionale. Tuttavia un numero fino a 50 seggi può essere attribuito mediante uno strumento premiale che attribuisce sempre più seggi (fino al massimo, appunto, di 50), in base alla percentuale di voti ottenuti dal partito più votato.

È prevista una soglia minima, onde acquisire il premio. Essa è pari al 25% dei voti validi.

Il partito assegnatario riceve automaticamente 20 seggi 'premio' al conseguimento del 25% dei voti. Superata questa percentuale, esso riceve un seggio in più ogni mezzo punto percentuale, fino a ricevere tutti i 50 seggi al conseguimento del 40% dei voti validi.

Ciò vuol dire che, in un'elezione, i seggi da distribuire in maniera proporzionale possono variare da 250 (se un partito ha raggiunto almeno il 40% dei voti) a 300 (se nessun partito ha raggiunto il 25%).

Tale sistema non produce automaticamente l'attribuzione della maggioranza assoluta dei seggi al primo partito.

Invero, il conseguimento della maggioranza assoluta si realizza di fatto con una percentuale di voti ottenuta grosso modo intorno al 38%, con un margine di variazione in più o in meno, tuttavia, a seconda del numero di partiti che faccia ingresso in Parlamento e correlativo del numero dei voti da essi ottenuti (più esso è elevato, più la variazione della percentuale necessaria è in aumento).

Il completamento del numero di 300 seggi in sede di loro attribuzione si realizza, altresì, qualora rimangano seggi vacanti dopo l'espletamento delle varie procedure, mediante un'assegnazione aggiuntiva al partito indipendente che abbia ottenuto il maggior numero di schede valide in tutto il territorio nazionale. Siffatta assegnazione è effettuata anche a favore di una coalizione di partiti, se la forza media dei partiti che compongono la coalizione è superiore alla forza del partito che ha ottenuto il maggior numero di schede valide (la media si ottiene dividendo la percentuale ottenuta dalla suddetta coalizione per il numero dei partiti che la compongono). In caso contrario, l'assegnazione aggiuntiva è fatta al partito che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

La legge elettorale era stata già riformata nel 2016, con l'introduzione di un sistema proporzionale puro (utilizzato nelle elezioni del maggio 2023).

Prima della riforma del 2016, era previsto un premio elettorale consistente nell'attribuzione dei 50 seggi sottratti alla distribuzione proporzionale al partito più votato, a prescindere dalla percentuale di consensi ottenuti.

Nemmeno tale precedente sistema produceva in maniera automatica l'ottenimento della maggioranza assoluta dei seggi al primo partito. Ad esempio nelle elezioni del 2012 il partito "Nuova Democrazia" risultò il più votato, ottenendo voti pari al 29,66% e, quindi, 79 seggi parlamentari, ma non raggiunse la maggioranza assoluta, nonostante l'attribuzione del premio dei 50 seggi, conseguendo un totale di 139 seggi.

*Strumenti di razionalizzazione della Forma di Governo:* La Costituzione prevede, all'articolo 37, che il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro; su proposta di quest'ultimo egli nomina e revoca gli altri membri del Governo e i Segretari di Stato. È nominato Primo Ministro il capo del partito che alla Camera dispone della maggioranza assoluta dei seggi. Se nessuno dei partiti rappresentati alla Camera dispone della maggioranza assoluta dei seggi, il Presidente della Repubblica incarica il capo del partito che disponga della maggioranza relativa di un mandato esplorativo. In caso d'insuccesso, il Presidente della Repubblica incarica di un nuovo mandato



esplorativo il capo del secondo partito nella Camera, e se anche questo risulta privo di successo, il Presidente della Repubblica incarica di un nuovo mandato esplorativo il capo del terzo partito nella Camera. Ciascun mandato esplorativo ha la durata di tre giorni. Se i mandati esplorativi non hanno successo, il Presidente della Repubblica deve sentire tutti i capi dei partiti e, accertata l'impossibilità di formare un Governo, tenta di formare un Governo cui partecipino tutti i partiti nella Camera allo scopo di gestire le elezioni. In caso di insuccesso, incarica della formazione del Governo, con la più ampia partecipazione possibile, allo scopo di gestire le elezioni, il Presidente del Consiglio di Stato o il Presidente della Corte di Cassazione o il Presidente della Corte dei Conti e scioglie la Camera.

## MALTA

*Forma di Governo:* **Repubblica parlamentare.**

*Sistema elettorale:* *Proporzionale con voto singolo trasferibile.*

La legge elettorale è contenuta nel *Ch. 354 of the Laws of Malta* e consiste in un sistema proporzionale con voto trasferibile. Il voto singolo trasferibile, o *single transferable vote* nel mondo anglosassone, è una formula elettorale proporzionale con voto di preferenza che permette all'elettore di assegnare più di una preferenza "numerando" i candidati sulla scheda elettorale in ordine decrescente.

Questo sistema incentiva la competizione tra i singoli candidati in luogo di quella tra liste, in ragione della facoltà concessa all'elettore di stilare una graduatoria delle proprie preferenze.

Per l'elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti l'isola di Malta è divisa in 13 circoscrizioni elettorali.

In conformità a quanto previsto dall'art. 52 della Costituzione, la Camera è composta da 65 membri, di cui cinque eletti in ciascuna delle circoscrizioni. I confini di queste ultime sono stabiliti dall'art. 61 della Costituzione ed ogni variazione del numero delle stesse, dei loro confini, o del numero dei membri della Camera dei Rappresentanti avrà effetto come previsto dagli articoli 61 e 66 Cost.

In sede di scrutinio, ai fini dell'assegnazione dei seggi, deve preliminarmente procedersi all'individuazione del quoziente che corrisponde al numero minimo di voti richiesto per essere eletti.

I seggi vengono assegnati in base al metodo del quoziente Droop, ossia dividendo il numero dei voti validi per il numero di seggi posti in palio, aumentato di uno, e incrementando il quoziente di un'altra unità.

Tale quoziente è il risultato di un calcolo che ha come elemento portante il rapporto tra il totale dei voti espressi ed il numero di seggi da assegnare.

Vengono eletti solo i candidati che raggiungono il quoziente. Se il partito che ha la maggioranza dei voti non ottiene anche la maggioranza assoluta dei seggi, riceverà i seggi aggiuntivi attribuiti ai migliori perdenti.

In una prima fase, dunque, vengono assegnati i seggi ai soli candidati i cui voti raggiungano il quoziente individuato. I voti di questi candidati che risultino inutili, in quanto eccedenti il quoziente, vengono ridistribuiti tra i candidati non eletti indicati come destinatari di seconde preferenze. Si procede, dunque, ad una nuova attribuzione dei seggi, di cui beneficiano i candidati che, sommando i voti ottenuti come prima preferenza e quelli recuperati come seconda preferenza, raggiungano il quoziente. L'operazione di riassegnazione dei voti eccedenti il quoziente viene iterata finché non produce cifre elettorali superiori al quoziente. Quando tutti i candidati residui presentano un numero di voti inferiore al quoziente, si elimina quello con il numero minore di prime preferenze e le relative schede vengono riassegnate ai candidati indicati come seconde preferenze.

L'operazione viene ripetuta (per il penultimo, poi per il terzultimo, etc.), finché la ri-assegnazione delle schede non produce cifre elettorali per i candidati residui superiori al quoziente e finché tutti i seggi non siano stati assegnati.

Questo sistema, da taluni definito «quasi-proporzionale», per gli effetti inevitabilmente distorsivi del rapporto di proporzionalità assoluta tra voti e seggi, minimizza i voti 'inutili'. La complessità dello scrutinio ha peraltro suggerito, nell'esperienza maltese, di rendere opportuna l'adozione del *single transferable vote* nell'ambito di circoscrizioni con relativamente pochi seggi da assegnare, come nel caso dei soli 5 deputati eletti nelle circoscrizioni maltesi.

In ragione degli effetti distorsivi cui si è fatto cenno, può verificarsi l'eventualità che il partito che ha ricevuto il maggior numero dei voti ottenga un numero di seggi non proporzionati al suo peso elettorale, potendosi prospettare l'ipotesi che il partito più votato non sia anche quello con la maggioranza dei seggi nella Camera dei Rappresentanti.

Onde evitare una siffatta penalizzazione, si prevede, con una disciplina tratteggiata già all'art. 52 della Costituzione e specificata nello *Schedule XIII* del *General Elections Act* (Ch. 354 LOM), un riequilibrio, consistente nell'incremento del numero di seggi per il partito più votato, derivante dall'applicazione ai voti da questo ottenuti del quoziente elettorale dell'altro partito o della somma degli altri partiti che hanno ottenuto seggi, in modo tale che il conseguente aumento di seggi per il partito più votato porti ad un sostanziale ripristino in sede parlamentare dei rapporti di forza espressi nel voto popolare.

In funzione di questa dinamica, il premio elettorale si traduce in una sorta di 'riparazione' per una penalizzazione subita in conseguenza delle peculiarità del sistema elettorale maltese.



## ***L'ESPERIENZA DELLO STATO DI ISRAELE***

La forma di governo che lo Stato di Israele si dette, nel marzo del 1992<sup>14</sup>, al principale scopo di rafforzare l'esecutivo e di ridurre la frammentazione partitica prevedeva che il Premier venisse eletto direttamente ed in contemporanea con il parlamento, 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>15</sup> –, nel 2001 il sistema da quella derivante è stato abolito e sostituito da una forma razionalizzata di parlamentarismo<sup>16</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>17</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, ogniqualvolta 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>14</sup> *Legge Fondamentale: Il Governo (1992)*.

<sup>15</sup> Sono tre, dunque, le volte in cui in Israele si proceduto all'elezione diretta del Premier: nel 1996 e 1999 per elezioni generali (che videro eletti, rispettivamente, Benjamin Netanyahu ed Ehud Barak), e nel 2001 per elezioni suppletive (vinte da Ariel Sharon).

<sup>16</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>17</sup> La *Knesset* è il parlamento monocamerale di Israele.

Alle c.d. elezioni speciali – vale a dire ovvero suppletive, solo per il Premier – si sarebbe proceduto negli otto casi specificamente indicati dalla stessa legge fondamentale (**articolo 5**)<sup>18</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 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**

<sup>18</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).

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**).

La riforma istituzionale del 1992 ha rappresentato una reazione alla situazione di paralisi che il sistema politico israeliano ha conosciuto negli anni Ottanta, soprattutto a causa della progressiva perdita di consenso dei due principali partiti (Likud e Laburisti) e del contestuale rafforzamento delle formazioni politiche minori.

In questo contesto l'elezione diretta del Premier è stata concepita, dunque, come uno strumento utile a ridimensionare il peso dei partiti minori nella formazione delle maggioranze di governo e si è auspicato che essa, insieme al potere - attribuito tanto al Premier quanto alla *Knesset* - di provocare elezioni anticipate, contribuisse a conferire stabilità al sistema.

A tale riforma non si è, tuttavia, accompagnata anche una modifica in senso maggioritario della legge elettorale per la *Knesset*: secondo quanto previsto, gli elettori avrebbero dovuto votare per il Premier e per la *Knesset* contemporaneamente ma su due schede separate, nel primo caso con un sistema elettorale maggioritario e nell'altro con un sistema proporzionale.

Nel contesto di un sistema politico profondamente diviso, l'esistenza di una doppia scheda ha, perciò, incentivato il voto disgiunto, andando in tal modo ad aggravare ulteriormente il problema della frammentazione partitica e, conseguentemente, della fragilità delle coalizioni.

Tutto ciò, insieme alla previsione della necessità, da parte del governo, di ottenere (e mantenere) la fiducia parlamentare, ha prodotto degli esiti profondamente divergenti rispetto a quelli auspicati, mettendo il Parlamento, anziché il Premier, al centro del sistema, e facendo dipendere dalla stabilità delle coalizioni formatesi in seno al primo la sopravvivenza dell'esecutivo.