# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**N. 1889**

# DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa dei senatori MALAN, SCARABOSIO, PIANETTA, CHIRILLI e FABBRI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 DICEMBRE 2002**

Norme per l'introduzione della forma di Governo del Primo ministro

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

ONOREVOLI SENATORI. – La particolare debolezza istituzionale del Governo e del Presidente del Consiglio dei ministri nel nostro ordinamento costituisce uno dei tratti caratteristici della Carta costituzionale approvata nel 1948. Non vogliamo qui soffermarci sulle motivazioni storiche, politiche e culturali che furono alla base della scelta di tipo assembleare dei costituenti e sulle ragioni dei fallimenti di tutti i tentativi di modificare questo assetto fin dai tempi di De Gasperi. Dopo oltre mezzo secolo, è divenuta però imprescindibile l'esigenza di ammodernare le regole istituzionali relative alla forma di Governo: lo impone la necessità di completare la lunga transizione italiana verso una moderna e ben funzionante democrazia dell'alternanza con la piena affermazione del principio di responsabilità politica; lo impone la necessità di un riequilibrio istituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione e le altre riforme dell'ultimo decennio che hanno riguardato tutti i livelli di Governo eccetto quello nazionale; lo impone il raffronto con le altre democrazie europee rispetto ai cui esecutivi il Governo italiano è istituzionalmente tra i più deboli.

La forma di Governo neo-parlamentare con la legittimazione del Primo ministro da parte del corpo elettorale, insieme alla maggioranza parlamentare, sembra poter costituire l'approdo più naturale per il bipolarismo che si è affermato nel nostro paese nelle ultime tornate elettorali e che richiede di essere consolidato con l'adeguamento delle regole istituzionali, sia a livello costituzionale sia dei regolamenti parlamentari.

Il presente disegno di legge costituzionale introduce pertanto la forma di Governo del Primo ministro con la sua designazione davanti al corpo elettorale, in collegamento con i candidati all'elezione delle Camere. Conseguentemente, al Primo ministro è assegnato un rilievo più significativo rispetto alla figura del Presidente del Consiglio nell'attuale Costituzione, con un rafforzamento dei suoi poteri, al fine di favorire la stabilità e la governabilità.

Il disegno di legge prevede, in particolare, una disciplina del potere di scioglimento delle Camere atta a consentire che le scelte degli elettori si traducano generalmente in governi di legislatura. Da una parte, si prevede che il potere di nomina del Primo ministro sia esercitato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali e che, qualora non sia possibile formare sulla base di tali risultati un Governo che abbia la fiducia del Parlamento, il Presidente della Repubblica, sentiti i loro Presidenti, sciolga le Camere. Dall'altra parte, si prevede che, al di fuori di questo caso (l'impossibilità di formare un Governo sulla base dei risultati elettorali), lo scioglimento delle Camere stesse sia rimesso nella disponibilità del Primo ministro sotto forma di proposta vincolante al Presidente della Repubblica, cui compete l'emanazione del conseguente decreto. Se una Camera nega la fiducia al Governo, si prevede che il Primo ministro, nei sette giorni successivi, rassegni le dimissioni ovvero proponga lo scioglimento delle Camere. Si prevede altresì che il Primo ministro che si sia dimesso non possa assumere alcun incarico di Governo prima delle elezioni delle nuove Camere.

Nella forma di Governo proposta il Presidente della Repubblica assume pertanto la funzione fondamentale di garante del rispetto della sovranità popolare, una funzione che può essere di agevole svolgimento all'inizio della legislatura, quando il risultato delle ele-

zioni esprime una maggioranza parlamentare con la relativa *leadership*, ma che può divenire molto più delicata in altre circostanze, nel caso di dimissioni del Primo ministro (o della sua morte o impedimento permanente) nel corso della legislatura. In tale caso spetta al Presidente della Repubblica verificare se è possibile formare un Governo sulla base dei risultati elettorali, dai quali è scaturita una ben determinata maggioranza parlamentare, oppure sciogliere le Camere.

La disciplina del potere di scioglimento delle Camere proposta dal presente disegno di legge segue le tendenze prevalenti nel diritto comparato. Infatti, nella maggior parte degli ordinamenti parlamentari, anche se non retti da sistemi maggioritari, vi è una forte tendenza, ai fini del buon funzionamento del sistema, ad attrarre il potere di scioglimento in capo al vertice dell'esecutivo. La titolarità talvolta è formalmente imputabile al Capo del Governo, talvolta lo diviene per effetto di prassi o di regole costituzionali *(Conventions of Constitution)*. A questo risultato convergono diversi fattori: da un lato l'esigenza di non esporre il Capo dello Stato di cui si potrebbe compromettere il ruolo *super partes*, dall'altro il bisogno di costituire un deterrente, in mano al Capo del Governo in carica, contro i possibili fattori di destabilizzazione interni alla maggioranza stessa.

Giova ricordare che in Inghilterra il ricorso anticipato alle urne compete al *premier*, ormai da un secolo, sotto forma di proposta normalmente vincolante per la Corona. Ugualmente accade sotto forma di proposta al Governatore generale, in altri paesi di tradizione britannica come il Canada, la Nuova Zelanda, l'Australia. In Irlanda l'articolo 28 della Costituzione conferisce direttamente al Presidente del Governo il potere di ottenere lo scioglimento dal Capo dello Stato, salvo nel caso in cui il Governo sia stato sfiduciato. In Svezia l'articolo 4 del Capitolo III della Costituzione conferisce direttamente al Governo il potere di «indire elezioni straordinarie» anche nei sette giorni successivi al voto di sfiducia. Così pure in Giappone l'articolo 69 della Costituzione consente lo scioglimento per decisione del Governo anche nei dieci giorni successivi al voto di sfiducia (il relativo decreto è imputato all'Imperatore). In Spagna l'articolo 115 della Costituzione prevede che il Presidente del Governo «sotto la sua esclusiva responsabilità, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può proporre lo scioglimento» che «deve essere decretato dal Re». Tale potere è bloccato solo dalla presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Nella stessa Germania, l'articolo 68 della Legge fondamentale prevede la facoltà per il Cancelliere di provocare lo scioglimento nel caso di diniego della fiducia ottenuto anche attraverso la tecnica delle astensioni programmate dal voto da parte dei deputati della stessa maggioranza (così come fecero Brandt nel 1972 e Kohl nel 1983).

Come insegna Walter Bagehot, grande conoscitore della «Costituzione inglese», il sistema parlamentare nella forma del Governo di Gabinetto assunta in Inghilterra, non funzionerebbe se non si fondasse su due princìpi inscindibili: la fiducia dell'Assemblea al Gabinetto e il potere del *premier* di sciogliere la. Se vogliamo superare le logiche assembleari che ancora connotano il nostro sistema e favorire la stabilità di Governo non possiamo continuare a discostarci dai princìpi fondamentali che assicurano il buon funzionamento delle maggiori democrazie parlamentari.

La disciplina del potere di scioglimento che specificatamente viene proposta con il presente disegno di legge si ispira a quella del sistema svedese. Questa soluzione è stata preferita alla rigida clausola di stabilità adottata giustamente a livello comunale, provinciale e regionale (secondo la quale l'assemblea e il capo dell'esecutivo eletto direttamente dagli elettori *simul stabunt simul cadent*) in quanto essa non appare idonea a livello nazionale. La soluzione svedese ha in-

fatti il pregio di coniugare un certo grado di flessibilità con la massima responsabilizzazione del Primo Ministro che ha vinto le elezioni. Infatti, in caso di sfiducia del Gabinetto, sta unicamente nelle sue mani la scelta dello scioglimento delle Camere o delle dimissioni. Dimissioni dopo le quali potrebbe comunque scaturire solo un Governo formato sulla base degli stessi risultati elettorali. Insomma la soluzione proposta appare più congrua per un modello neo-parlamentare nel quale si voglia che il Governo scaturito dalle elezioni termini normalmente la legislatura in modo da far valere la responsabilità di fronte al corpo elettorale rispetto al mandato esercitato.

Occorre ricordare che in Inghilterra sono possibili in corso di mandato mutamenti della *leadership* da parte del partito che ha vinto le elezioni (come è accaduto nel 1990 da parte del partito conservatore che indusse alle dimissioni Margaret Thatcher sostituendola con John Major). Ma tali interventi sono del tutto eccezionali e, a ben vedere, sono compiuti nella prospettiva di rendere conto al corpo elettorale, vero titolare del rapporto fiduciario nei sistemi a democrazia immediata. Come giustamente sostiene Carlo Fusaro («Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari», in *«Il Parlamento repubblicano, 1948-1998»*), questo episodio del 1990 «costantemente evocato come dimostrazione che anche nel Regno Unito non è affatto il corpo elettorale ad esprimere l'esecutivo e la sua *leadership*» è invece «la più convincente riprova dell'esatto contrario».

È inoltre da sottolineare la norma che vieta al Primo ministro che si sia dimesso di assumere alcun incarico di Governo prima delle elezioni delle nuove Camere. Una norma necessaria come deterrente rispetto ad un Primo Ministro che si dimetta sfuggendo sia al voto di sfiducia sia a nuove elezioni, nella speranza di ritornare presto alla guida del Governo, secondo una prassi classica nell'Italia del recente passato nonché della Francia della Quarta Repubblica.

Qualche osservazione è infine necessaria sulla sfiducia costruttiva che viene a volte proposta come meccanismo di stabilizzazione in alternativa all'attribuzione del potere di scioglimento al vertice dell'esecutivo. A parte la considerazione che la sfiducia costruttiva rappresenta una legittimazione dei cosiddetti «ribaltoni», essa è del tutto impotente rispetto alle crisi extraparlamentari: se uno o più partiti della coalizione ritira il suo sostegno, come avviene frequentemente con i governi di coalizione, il Governo non ha più i voti in Parlamento e non può che dimettersi senza aspettare la sfiducia. Lo dimostra la circostanza che tutti i governi italiani (che avevano inizialmente ricevuto la fiducia delle Camere) sono caduti per le dimissioni del Presidente del Consiglio e non a causa di un voto di sfiducia (a ben vedere, non fa eccezione neppure il Governo Prodi al quale fu negata la fiducia da esso stesso posta, in quanto non si aspettava questo esito della votazione). La dimostrazione dell'inefficacia della sfiducia costruttiva è data anche dall'esperienza della legge 8 giugno 1990, n. 142, che la inserì per i comuni e le province: nel periodo in cui essa rimase in vigore si rivelò del tutto irrilevante per determinare la stabilità delle giunte, tanto che nel 1993 fu abrogata dalla legge che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia. Da sottolineare inoltre che la sfiducia costruttiva non pare avere in sé grandi potenzialità deterrenti neppure in Germania, come riconosce pressoché unanimemente la dottrina europea.

Una breve illustrazione degli articoli del disegno di legge. L'articolo 1 prevede l'abrogazione dell'articolo 88 della Costituzione in quanto il potere di scioglimento delle Camere viene disciplinato, nei modi già descritti, agli articoli 92 e 94 della Costituzione.

L'articolo 2 sostituisce l'articolo 92 della Costituzione. Nel primo comma viene mutata

solo la denominazione del capo dell'esecutivo, da Presidente del Consiglio dei ministri a quella di Primo ministro, conformemente ai sistemi di *premiership* e conseguentemente al rafforzamento della sua figura nell'ambito del Governo e rispetto ai suoi ministri. Con il secondo comma si prevede che la candidatura a Primo ministro avvenga mediante collegamento con i candidati all'elezione delle Camere, secondo modalità stabilite dalla legge che deve inoltre assicurare la pubblicazione dei nomi dei candidati alla carica di Primo ministro sulla scheda elettorale, in modo da consentire agli elettori di scegliere direttamente il Primo ministro insieme alla maggioranza parlamentare. Il terzo comma, oltre a prevedere, come già illustrato, che il Presidente della Repubblica nomini il Primo ministro sulla base dei risultati elettorali, attribuisce a quest'ultimo il potere di nomina e revoca dei ministri, tratto che caratterizza la posizione del vertice dell'esecutivo praticamente in tutte le altre democrazie parlamentari. Il quarto comma disciplina, come già descritto, il potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica qualora non sia possibile formare un Governo sulla base dei risultati elettorali.

L'articolo 3 modifica l'articolo 94 della Costituzione aggiungendo, dopo il quinto comma, altri due commi. Essi disciplinano rispettivamente, come già ampiamente illustrato, la facoltà del Primo ministro di proporre in modo vincolante lo scioglimento delle Camere e il divieto di assumere, in caso di dimissioni, alcun incarico di Governo nel corso della stessa legislatura.

L'articolo 4 del disegno di legge introduce l'articolo 95-*bis* della Costituzione che pone le basi per l'individuazione di uno Statuto dell'opposizione basata sulla figura del Capo dell'opposizione. La norma assegna ai regolamenti parlamentari il compito di definirne le modalità di elezione e disciplinarne i poteri, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno del Parlamento. Si prevede che il Capo dell'opposizione possa partecipare con diritto di parola ai lavori della Camera della quale non è componente e che sia 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.

Infine, l'articolo 5 prevede di mutare la denominazione di Presidente del Consiglio dei ministri in quella di Primo ministro negli altri articoli della Costituzione.

Il presente disegno di legge costituzionale relativa alla forma di Governo riguarda solo alcuni articoli della Costituzione secondo una strategia incrementale fatta di piccoli passi, ma significativi, forse l'unica strategia che può riavviare il processo riformatore e dare risultati apprezzabili. Essa può ovviamente essere esaminata insieme ad altre proposte che completino la revisione della forma di Governo secondo due contestuali linee direttrici: da una parte, quella di definire un più compiuto Statuto dell'opposizione (che preveda, ad esempio, la possibilità di costituire commissioni di inchiesta parlamentare con deliberazione di una minoranza qualificata o il ricorso alla Corte costituzionale in materia di verifica dei poteri, ineleggibilità e incompatibilità, sottraendo tali decisioni all'arbitrio della maggioranza *pro tempore*); dall'altra parte, quella di attribuire al Governo mezzi più incisivi per attuare il suo programma (come il potere di ottenere in una data certa il voto del Parlamento sulle proposte governative) completando altresì la revisione costituzionale degli altri commi dell'articolo 94 e dell'articolo 95 della Costituzione, secondo le indicazioni emerse in seno alla Commissione bicamerale. Si sottolinea infine che le proposte avanzate con il presente disegno di legge possono essere facilmente adattate, e valgono a maggior ragione, nel caso auspicabile di una riforma del sistema bicamerale che modifichi la natura e il ruolo del Senato nel quadro del nuovo assetto di tipo federale assunto dal nostro ordinamento costituzionale.

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 88 della Costituzione è abrogato.

Art. 2.

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

«Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione delle Camere, secondo modalità stabilite dalla legge che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale.

Il Presidente della Repubblica nomina, sulla base dei risultati delle elezioni delle Camere, il Primo ministro il quale nomina e revoca i ministri.

Qualora non sia possibile formare, sulla base dei risultati delle elezioni parlamentari, un Governo che abbia la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica, sentiti i loro Presidenti, scioglie le Camere».

Art. 3.

1. Dopo il quinto comma dell'articolo 94 della Costituzione sono aggiunti i seguenti:

«Il Primo ministro può proporre lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica che emana il conseguente decreto. Se una Camera nega la fiducia al Governo, il Primo ministro, nei sette giorni successivi,

rassegna le dimissioni ovvero propone lo scioglimento delle Camere.

Il Primo ministro che si sia dimesso non può assumere alcun incarico di Governo prima delle elezioni delle nuove Camere».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 95 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 95-*bis*. – I regolamenti parlamentari stabiliscono le modalità di elezione del Capo dell'opposizione da parte dei parlamentari non collegati al Primo ministro e ne disciplinano altresì i poteri, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno delle Camere. Il Capo dell'opposizione partecipa con diritto di parola ai lavori della Camera della quale non è componente. 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».

Art. 5.

1. Agli articoli 89, secondo comma, 93, 95, primo comma, e 96 della Costituzione, le parole: «Presidente del Consiglio dei ministri» sono sostituite dalle seguenti: «Primo ministro».