

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3398

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'ALEMA, BASSANINI, BERLINGUER, VIGNERI, VIOLANTE, SODA

Riforma dell'ordinamento del Governo, con nuove disposizioni sulla elezione e sui poteri del Primo Ministro, sul programma di legislatura e sulla sfiducia costruttiva

Presentata il 14 novembre 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel dibattito sulle riforme istituzionali — in corso in Italia da troppo tempo e, fin qui, con troppo scarsi risultati — un'esigenza è da tutti condivisa: assicurare governabilità al Paese. Ci si divide poi sulla soluzione da proporre, ed in particolare sull'alternativa tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare.

I presentatori della presente proposta ritengono preferibile la seconda soluzione, sulla base essenzialmente del rilievo che la doppia e separata legittimazione politico-democratica del governo e del Parlamento (che caratterizza i sistemi presidenziali) può determinare (a seconda delle modalità

con le quali è strutturata) due tipi di conseguenze, entrambe indesiderabili. Se si mantengono poteri forti al Parlamento (in tema di legislazione e di decisioni di bilancio) il rischio è di aggravare, invece di risolvere, la crisi della capacità decisionale delle istituzioni. L'esperienza degli Stati Uniti d'America lo evidenzia proprio in questa fase storica. D'altra parte, se invece si segue la via dell'emarginazione del Parlamento, l'eccessiva concentrazione personalistica del potere conduce a soluzioni di tipo sudamericano, con una forte riduzione del carattere democratico-rappresentativo del sistema e dei bilanciamenti dei poteri (che sono tipici dei modelli europei di

democrazia) alla quale non si può in alcun modo consentire.

Con la presente proposta di riforma degli articoli della Costituzione, tuttavia, non si intende proporre una soluzione, per così dire, definitiva al problema. Riteniamo, infatti, che nessuna riforma, « grande » o meno « grande », del nostro sistema sarà possibile se non in una situazione istituzionale caratterizzata dalla stabilità di governo. In altri termini, le innovazioni istituzionali (che sono necessarie non solo per la materia, qui affrontata, della forma di governo in senso stretto, ma anche con riferimento alla struttura e alle funzioni del Parlamento, alla ripartizione delle funzioni di produzione normativa tra Governo e Parlamento, al sistema dei controlli e delle garanzie, alla riorganizzazione dello Stato sulla base del modello del federalismo cooperativo e in coerenza con il principio di sussidiarietà) richiedono il tempo di una legislatura intera, nella quale la questione del governo del Paese sia stata già risolta con il voto dei cittadini, e maggioranza di governo e opposizione si dedichino insieme alla riorganizzazione delle regole del gioco democratico.

La vigente legge elettorale, e la disciplina costituzionale attuale dei meccanismi di formazione e crisi di governo e di scioglimento del Parlamento, non danno alcuna garanzia che nella prossima legislatura non si ripetano le condizioni di difficile governabilità che caratterizzano quella attuale. Siamo naturalmente ben consapevoli del fatto che nessuna normativa è, di per sé, in grado di garantire quei risultati. E tuttavia, portata alle estreme conseguenze, questa tesi condurrebbe alla rinuncia ad ogni progetto di riforma del sistema. È invece possibile, e doveroso, introdurre nuove regole che, senza ridurre i caratteri di democraticità e rappresentatività del sistema, li coordinino con l'esigenza di governabilità, anche incentivando e premiando comportamenti « virtuosi » dei soggetti politici. Al tempo stesso, la presente proposta consente — in sintonia con le più recenti scelte costituzionali delle democrazie dell'Europa continentale — di dare certezza normativa a procedure costi-

tuzionali di grande rilevanza politica, quali quelle concernenti le formazioni dei governi e lo scioglimento del Parlamento. Si tratta, infine, di dare solidità e consistenza costituzionale alla scelta — che i presentatori di questa proposta ritengono irreversibile — per la « democrazia dell'alternanza ».

Per quanto riguarda la legge elettorale, è stata già presentata, da parte nostra, una proposta di riforma di tipo francese, basata cioè sull'introduzione del doppio turno nei collegi uninominali (atto Senato n. 1807).

Con la proposta di legge costituzionale, che qui si illustra, si propone una riforma dell'ordinamento del governo finalizzata, sostanzialmente, all'obiettivo di far funzionare una democrazia dell'alternanza secondo il modello delle grandi democrazie europee, nelle quali l'elettore sceglie la maggioranza di governo e la persona chiamata a guidarlo, sulla base di un programma destinato tendenzialmente a durare l'intera legislatura. Com'è noto, esiti di questo genere sono garantiti, pur con meccanismi non certo coincidenti, sia dalle consuetudini costituzionali che caratterizzano, in Gran Bretagna, il cosiddetto « modello Westminster », sia dal meccanismo costituzionale del cancellierato introdotto in Germania dalla legge fondamentale del 1949. È a questi sistemi che fa riferimento la nostra proposta, che si basa altresì, con ulteriori innovazioni, sulle conclusioni formulate dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali alla fine della scorsa legislatura.

Gli aspetti qualificanti della proposta si possono riassumere come segue.

A) Si introduce la figura del Primo Ministro. La differenza, rispetto all'attuale Presidente del Consiglio, non è solo terminologica. Egli viene eletto dal Parlamento in seduta comune all'inizio della legislatura, così da garantire sia il rispetto delle indicazioni che le forze politiche avranno formulato agli elettori, sulla scelta del *premier*, nella campagna elettorale, sia un rapporto di fiducia diretto tra il Parlamento e il Primo Ministro. Questi decide

autonomamente la composizione dell'Esecutivo, dopo l'investitura parlamentare, ed ha il potere di revocare i ministri, ciò che rappresenta uno strumento importante di mantenimento dell'omogeneità del governo (come il recente « caso Mancuso » dimostra). La sua posizione è inoltre rafforzata dal fatto che il Governo può essere messo in crisi dal Parlamento solo mediante la sfiducia costruttiva, come successivamente verrà chiarito.

B) Si prevede una struttura più snella dell'Esecutivo, in qualche modo ispirata a quella del governo britannico: un numero ridotto di ministri (stabilendone in Costituzione il limite massimo nel numero di quindici) e, in luogo degli attuali sottosegretari di Stato, alcuni viceministri, con attribuzioni definite dalla legge. Il numero ridotto dei ministri rafforza l'effettiva collegialità del Consiglio dei ministri nell'adozione delle grandi scelte di indirizzo; l'istituzione dei viceministri, con precise attribuzioni, dà più peso e responsabilità al livello politico di direzione dell'amministrazione immediatamente inferiore a quello dei ministri.

C) Alla base del governo di legislatura deve essere un programma di legislatura. Per questo si prevede che l'elezione parlamentare del Primo Ministro avvenga sulla base di una mozione, che indica appunto l'indirizzo politico e il programma di governo per l'intera legislatura.

Come per la scelta del *premier*, anche per il programma il Parlamento è chiamato, come suo primo atto, a definire in modo chiaro e netto l'indirizzo e le fondamentali scelte programmatiche, che erano

state sottoposte ai cittadini, nella campagna elettorale, dalla coalizione politica risultata maggioritaria. Si intende in tal modo sottolineare il legame tra schieramento politico, *premier* e programma, anche ai fini della peculiare caratterizzazione, individuata nella presente proposta, dell'istituto della sfiducia costruttiva.

D) La sfiducia costruttiva, com'è noto, consiste in ciò: che la maggioranza parlamentare può togliere la fiducia a un Primo Ministro e a un Governo solo se contestualmente esprime un nuovo Primo Ministro in grado di costituire un nuovo Governo. Ciò rafforza la stabilità del Governo e impone responsabilità e trasparenza nell'espressione del rapporto di fiducia tra Parlamento ed Esecutivo.

In tal modo, da un lato, resta fermo e vitale il meccanismo della fiducia, evitando i rischi e i difetti della forma di governo presidenziale; dall'altro, si evitano anche le possibilità di crisi dall'esito imprevedibile, nelle quali le forze politico-parlamentari responsabili della crisi non si assumano fin dall'inizio precise responsabilità circa la soluzione da dare alla crisi medesima.

Al tempo stesso, nella presente proposta — innovandosi così in modo originale rispetto sia al cancellierato tedesco, sia alla proposta conclusiva della Commissione bicamerale — si prevede che un cambio di indirizzo politico e di maggioranza parlamentare in corso di legislatura possa dar luogo solo ad un Governo, e ad una legislatura, a termine, entro un periodo massimo predefinito, qui indicato in dodici mesi.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

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

« ART. 92. — Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro, dai ministri e dai viceministri.

Il Primo Ministro e i ministri costituiscono il Consiglio dei ministri.

Il numero dei ministri non può essere superiore a quindici. La legge determina il numero e le attribuzioni dei viceministri.

Il Primo Ministro è eletto dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei suoi componenti.

A tal fine il Parlamento procede per appello nominale, anche con successive votazioni, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei suoi componenti, sulla base di una mozione che indica l'indirizzo politico e il programma della legislatura.

Se entro quindici giorni dalla prima riunione del Parlamento nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza di cui al comma quarto, il candidato è designato dal Presidente della Repubblica entro i successivi quindici giorni.

Se il candidato designato dal Presidente della Repubblica non è eletto, il Parlamento è sciolto ».

ART. 2.

1. L'articolo 93 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 93. — Il Presidente della Repubblica nomina, con proprio decreto, il Primo Ministro eletto il quale, prima di assumere le funzioni, presta giuramento nelle sue mani.

Il Primo Ministro nomina, con proprio decreto, i ministri e i viceministri. Allo stesso modo può revocarli.

Prima di assumere le funzioni, i ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica e i viceministri prestano giuramento nelle mani del Primo Ministro ».

ART. 3.

1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 94. — Il Parlamento esprime la sfiducia al Primo Ministro solo mediante mozione motivata, con l'indicazione del successore, e votata per appello nominale a maggioranza dei suoi componenti.

La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti il Parlamento e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

Qualora la mozione di sfiducia non confermi l'indirizzo politico approvato all'apertura della legislatura, il Presidente della Repubblica scioglie il Parlamento entro il termine indicato nella mozione medesima, e comunque non oltre il dodicesimo mese successivo all'approvazione della mozione. Entrambi i termini non possono superare quello di cui all'articolo 60.

La nomina del nuovo Primo Ministro da parte del Presidente della Repubblica comporta la revoca del Primo Ministro e la decadenza dei ministri in carica ».

ART. 4.

1. L'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 95. — Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantienè l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

Il Primo Ministro ed i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri. I ministri sono individualmente responsabili degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento del Governo e determina le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri ».