
 XI LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

40.

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 GIUGNO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE SERGIO MATTARELLA

 INDICE

PAG.	PAG.
Seguito della discussione sugli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo »:	Covi Giorgio Tullio, Presidente del Comitato « Forma di Governo » 1602, 1606 1609, 1614, 1621, 1626
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i> 1602, 1603, 1604 1605, 1606, 1607, 1608, 1609, 1612 1616, 1617, 1620, 1622, 1624, 1627	D'Onofrio Francesco 1604
Barbera Augusto Antonio 1609, 1614, 1620 1622, 1623, 1625	Mattarella Sergio 1608, 1613, 1616, 1625, 1627
Bassanini Franco, <i>Referente per il Comitato « Forma di Governo »</i> 1602, 1603, 1604 1606, 1607, 1608, 1612, 1613, 1616 1617, 1620, 1622, 1623, 1624, 1626	Mazzola Francesco 1611, 1618, 1619, 1624
Bianco Gerardo 1604, 1608 1614, 1616, 1618, 1621, 1625	Salvi Cesare 1613, 1623, 1626
Boato Marco 1612, 1619, 1623, 1626	Saporito Learco 1610, 1617, 1621
Caveri Luciano 1609	Scevarolli Gino 1609
Covatta Luigi 1607, 1612, 1615, 1619, 1620	Tarabini Eugenio 1605, 1612, 1618, 1619
	Sui lavori della Commissione:
	Iotti Leonilde, <i>Presidente</i> 1601, 1602
	Bianco Gerardo 1601, 1602
	ALLEGATI 1629

La seduta comincia alle 17,45.

Sul lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Prima di passare all'ordine del giorno, ha chiesto di parlare sui lavori della Commissione l'onorevole Bianco.

GERARDO BIANCO. Signor presidente, vedo che molti colleghi non sono puntuali, spero che ciò sia dovuto al fatto che hanno altri impegni e non alla sfiducia nei confronti del lavoro che la Commissione bicamerale deve portare avanti.

Ho chiesto di prendere la parola per rilevare come la legge elettorale, che spero possa essere approvata nei tempi previsti dai Presidenti delle due Camere, non sia che un tassello di un quadro più vasto. Noi oggi abbiamo incontrato il Presidente della Camera ed i presidenti di alcuni gruppi parlamentari proprio per porre loro questo problema e, personalmente, ho rilevato con piacere che il Presidente Napolitano ha richiamato un concetto già espresso in alcuni suoi interventi svolti in sede diversa da quella parlamentare ma ribadito anche in questa sede: egli ha sottolineato l'esigenza di completare quel quadro più vasto, poiché l'approvazione della legge elettorale comporta una serie di conseguenze sull'impianto costituzionale, in modo particolare per quanto riguarda l'articolo 138 della Costituzione.

Ritengo, pertanto, che la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali debba portare avanti con grande energia il disegno che è stato tracciato, per arrivare già entro questa legislatura all'approvazione di alcune delle riforme prospettate. Come è noto, in agosto questa Commis-

sione entrerà nel pieno dei propri poteri, quindi è necessario accelerare i lavori. So che ella, presidente, lo fa con grande impegno e sta cercando in ogni modo di rispondere a questa esigenza; però, forse, è opportuno un richiamo ai presidenti di gruppo ed ai singoli membri della Commissione bicamerale affinché sia presente in tutti la consapevolezza che la nostra attività nei prossimi mesi dovrà essere particolarmente intensa.

PRESIDENTE. Condivido pienamente le sue considerazioni, onorevole Bianco, e ritengo che la legge elettorale sia strettamente connessa al lavoro che noi dobbiamo svolgere. Tutti i colleghi che ho avuto modo di sentire l'hanno sottolineato, rilevando giustamente che oggi si procede alla riforma elettorale a Costituzione vigente ma, indubbiamente, alcuni temi affrontati dalla nostra Commissione possono essere considerati se non pregiudiziali comunque introduttivi della legge elettorale. Questo riguarda in modo particolare la struttura del Parlamento, le sue funzioni e la sua composizione, perché se si devono ridefinire i collegi elettorali occorre naturalmente sapere quanti saranno in futuro i membri della Camera e del Senato.

Per molti anni io ho sostenuto la necessità di procedere ad una riduzione del numero dei parlamentari, perché penso che per una Camera con 630 componenti sia difficile svolgere attività legislativa. Tuttavia, a parte le mie opinioni, che in questo caso non hanno rilievo, ritengo sia opportuno avere idee chiare sul numero dei componenti la Camera. Come certamente ricordate, nei principi direttivi approvati dalla Commissione a conclusione della prima fase dei suoi lavori non si indicano cifre ma si auspica che il numero

complessivo dei componenti le due Camere sia sostanzialmente ridotto rispetto a quello attuale; ora la Commissione deve tornare ad affrontare l'argomento. Può anche pronunciarsi in maniera negativa, non ho obiezioni da fare al riguardo, ma non può lasciare in sospeso il problema. Ribadisco, quindi, di condividere pienamente le considerazioni svolte dal collega Bianco.

GERARDO BIANCO. Vorrei chiederle, presidente, se sia possibile che lei, nella sua qualità di presidente della Commissione bicamerale, faccia conoscere anche all'esterno questa sua opinione, che io considero autorevolissima, così come ha fatto il Presidente della Camera.

PRESIDENTE. Cercherò di farla conoscere.

Seguito della discussione sugli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo ».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno della seduta odierna reca il seguito della discussione sugli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo ».

Procediamo dunque all'esame del lavoro svolto dal Comitato ristretto incaricato di esaminare gli emendamenti presentati al testo elaborato dal Comitato « Forma di Governo », presieduto dal senatore Covi e per il quale è referente l'onorevole Bassanini. Mi spiace che alcuni gruppi rappresentati all'interno di quel Comitato ristretto non siano oggi presenti - per il PDS è presente al momento soltanto il referente, onorevole Bassanini, per la lega non è presente alcun parlamentare - ma ritengo che si debba comunque procedere nei nostri lavori. Il fatto che entrambe le Camere siano in questi giorni occupate nell'esame della legge elettorale rende difficile per la nostra Commissione trovare il tempo per riunirsi; mi sono recata sia dal Presidente della Camera sia dal Presidente del Senato, i quali hanno anche emanato

un comunicato in relazione a tale incontro, per chiedere loro che la Commissione possa riunirsi almeno una volta la settimana finché non sarà conclusa la discussione della legge elettorale; poi, naturalmente, potremmo indire tutte le riunioni che riterremo opportune. Cercheremo di tornare nuovamente sull'argomento.

GIORGIO TULLIO COVI, Presidente del Comitato « Forma di Governo ». Desidero precisare che in parte su suo suggerimento, presidente, in parte su suggerimento dell'onorevole Bassanini, il Comitato ristretto ha ommesso di esaminare la parte relativa al Parlamento ed al bicameralismo, per partire dall'esame degli articoli riguardanti prima il Governo, poi il Presidente della Repubblica. Siamo successivamente tornati all'esame degli articoli 77 ed 81 della Costituzione in materia di funzione legislativa: decreti-legge e copertura finanziaria.

Ritengo sia opportuno seguire in Commissione plenaria lo stesso metodo, iniziando l'esame della parte relativa alla forma di Governo a partire dall'articolo 92 della Costituzione.

PRESIDENTE. Ricordo bene, senatore Covi, che avevamo concordato insieme questa linea di lavoro, anche perché ritenevamo che il Comitato ristretto avrebbe dovuto esaminare la parte relativa alla struttura ed ai compiti del Parlamento, nonché al numero dei parlamentari in una fase successiva, in modo da presentarsi di fronte alla Commissione plenaria con posizioni possibilmente più vicine - dico possibilmente, perché può darsi che non vi riesca - di quanto non lo siano quelle attualmente espresse all'interno del Comitato « Forma di Governo ».

Se i colleghi sono d'accordo, do dunque la parola al referente, onorevole Bassanini. Avverto che l'intero testo provvisorio predisposto dal Comitato « Forma di Governo » nonché il testo degli emendamenti di cui discuteremo oggi sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Come ha

precisato il presidente Covi, il Comitato ristretto è partito dall'esame degli articoli relativi alla *composizione e struttura del Governo*, quindi dall'articolo 92 della Costituzione e seguenti – diciamo dagli articoli da 92 a 97 –, per le ragioni già ricordate e che, del resto, ci erano state suggerite anche dal Presidente della Camera. Diciamo che abbiamo iniziato l'esame dalle parti sulle quali era più facile e prevedibile una *larga convergenza*, che in effetti è stata raggiunta, dal momento che il Comitato ristretto ha espresso pareri sempre a larghissima maggioranza se non all'unanimità.

Per quanto riguarda l'articolo 92, come i colleghi possono rilevare, siamo di fronte ad alcuni emendamenti ispirati ad un modello di tipo presidenziale o semipresidenziale, fondato sull'elezione diretta del primo ministro da parte del corpo elettorale oppure su un modello nel quale il primo ministro è nominato dal Presidente della Repubblica ma è quest'ultimo a presiedere il governo. Riguardo a questo tipo di emendamenti abbiamo ritenuto di non doverci discostare dall'orientamento prevalso a larga maggioranza nel Comitato, orientamento favorevole a mantenere la struttura o la forma del governo parlamentare rinnovandola attraverso una diretta investitura del primo ministro da parte del Parlamento in seduta comune. Naturalmente, sistemi elettorali di tipo maggioritario potrebbero rendere questa elezione parlamentare un fatto scontato, cioè la registrazione di un'indicazione già emergente dal voto degli elettori; ma, come sappiamo, pressoché nessun sistema elettorale assicura automaticamente un esito maggioritario, quindi questo non ci esime dal prevedere una procedura che pervenga all'elezione del primo ministro con la piena legittimazione democratica anche nei casi nei quali l'esito del sistema elettorale, pur maggioritario, non sia chiaro e richieda la formazione di coalizioni maggioritarie.

Di conseguenza, abbiamo ritenuto di esprimere parere negativo sugli emendamenti di tipo presidenzialistico (elezione diretta del Presidente del Consiglio o del

primo ministro) ed anche su quelli che tendono a riprodurre, e persino a rafforzare, un ruolo politico diretto e più incisivo del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo o addirittura, come nel caso di alcuni emendamenti, nell'attività del Governo.

Abbiamo, invece, ritenuto opportuno accogliere alcuni emendamenti di riformulazione tecnica e letteraria del testo, in particolare quello di grande rilevanza che stabilisce l'incompatibilità con il mandato parlamentare delle funzioni di ministro e di viceministro. Sottolineo che si tratta, come i colleghi sanno, di un'innovazione di notevole rilievo, che però va valutata in correlazione all'orientamento derivante dall'insieme delle norme proposte dal Comitato verso governi di legislatura; sostanzialmente, nell'ambito della formazione del governo l'affidamento delle funzioni di ministro o di viceministro a chi ricopre il mandato e le funzioni parlamentari comporta le dimissioni di costui dal Parlamento con l'opzione per l'incarico governativo e nella normalità dei casi (anche se ciò non è garantito dal testo costituzionale) questo dovrebbe valere per l'intera legislatura.

Naturalmente, un'ipotesi di questo genere non richiede necessariamente la previsione (che in altri sistemi è abbinata all'incompatibilità con le funzioni parlamentari) di un meccanismo di supplenza o di sostituzione nell'esercizio del mandato parlamentare così come avviene in Francia, meccanismo finalizzato in realtà alla possibilità che il parlamentare cui sia stato conferito un incarico governativo rientri a far parte del Parlamento all'atto di una crisi di governo e di una sua sostituzione nelle funzioni governative.

Passando ora ai pochi emendamenti relativi all'articolo 92, se il presidente consente, riterrei più opportuno esprimermi su ciascuno di essi singolarmente.

PRESIDENTE. Non credo che da parte della Commissione vi siano obiezioni a seguire questo metodo.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Al testo

dell'articolo 92 sono stati presentati diciassette emendamenti.

GERARDO BIANCO. Chiedo di parlare sull'articolo in generale.

PRESIDENTE. Vorrei ricordarle, onorevole Bianco, che avevamo stabilito di passare agli emendamenti e di discutere in tale sede delle varie questioni.

Iniziamo dall'emendamento Patuelli 92.8.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». L'emendamento Patuelli 92.8 prefigura un sistema simile a quello previsto dalla Costituzione francese, anche se in questa sede l'onorevole Patuelli non propone l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, in vista della quale sono stati presentati emendamenti ad un articolo precedente.

L'emendamento in oggetto prevede che il primo ministro sia nominato dal Presidente della Repubblica, il quale presiede il consiglio dei ministri, salvo delega al primo ministro. Su questo emendamento il parere del Comitato è contrario per le ragioni già esposte, anche se ovviamente non esprimiamo avviso contrario al terzo comma dell'emendamento stesso, quello che sancisce l'incompatibilità delle funzioni di membro del governo con il mandato parlamentare; tuttavia, il Comitato propone che in materia venga accolto un emendamento successivo di carattere più generale, che estende l'incompatibilità anche alle funzioni di viceministro.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare che l'onorevole Patuelli, come il senatore Maccanico, non fa più parte della Commissione essendo divenuto membro del Governo. Tuttavia, penso che la Commissione debba ugualmente prendere in esame gli emendamenti recanti la loro firma e in quest'ottica anche il Comitato li ha esaminati.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Signor presidente, intervengo nella consapevolezza di non aver seguito né i lavori del Comitato « Forma di Governo » né quelli del Comi-

tato ristretto. Sono rammaricato per il modo con il quale la Commissione sta esaminando questa parte di riforma della Costituzione, anche se di certo ciò non avviene per responsabilità del presidente. Analogamente all'onorevole Bianco, vorrei comprendere se vi sia qualche connessione tra i lavori della Commissione e le affermazioni, ripetutamente svolte, in base alle quali con la legge elettorale si andrebbe alle elezioni senza alcuna riforma istituzionale. Non credo che l'importanza dei temi trattati in questa sede possa consentire di avere orientamenti che in Commissione si esprimono attraverso il voto di pochi amici intimi. Mi rammarica il fatto che non si attenda la conclusione dell'esame da parte delle Camere delle leggi elettorali in quanto ovviamente vi è una stretta connessione tra la legge elettorale e la forma di governo, riguardo alla quale stiamo andando avanti come se ancora ci trovassimo di fronte all'originaria proposta presentata in questa sede. Il voto che si può esprimere sui singoli articoli ed emendamenti ha qualcosa di kafkiano.

Da questo momento ribadisco di essere in grande difficoltà, una difficoltà che non imputo in alcun modo al presidente della Commissione o ai colleghi che hanno lavorato nel Comitato ma che imputo al fatto che si è consolidata nell'opinione pubblica la convinzione che, approvata la legge elettorale, si debba andare a votare. Tuttavia, nessuno ha ritenuto che il tema della forma di governo così come quello della forma di Stato siano sganciati dalla legge elettorale: se scegliamo un sistema elettorale maggioritario di un tipo o di un altro, per ammissione comune esso influirà sulla forma di governo e di Stato.

L'emendamento Patuelli 92.8, alla luce delle considerazioni svolte, fa parte di un'altra filosofia, di un altro mondo, di un'altra logica; mi asterrò, pertanto, dalla votazione sullo stesso così come farò nel prosieguo dei lavori della Commissione bicamerale finché non si saranno chiariti gli orientamenti dei gruppi politici in merito all'affermazione dell'irrelevanza del lavoro di riforma costituzionale rispetto a quello riguardante la legge elettorale.

Alcuni gruppi hanno dichiarato esplicitamente che non avrebbero più partecipato ai lavori di questa Commissione; altri continuano a prendervi parte con illustri ed autorevoli esponenti e contemporaneamente affermano di voler immediatamente andare alle urne. Io non capisco, non mi adeguo, non intendo adeguarmi e chiedo un chiarimento politico serio, senza il quale ho l'impressione che questa sorta di pantomima non possa portare onore al lavoro delle istituzioni.

PRESIDENTE. Onorevole D'Onofrio, quanto lei afferma ha senza dubbio un fondamento di verità: tutto sarebbe stato molto più razionale se avessimo potuto portare a termine il nostro lavoro di riforme istituzionali e solo successivamente il Parlamento avesse affrontato la legge elettorale. Non v'è dubbio che in qualsiasi discorso che riguardi l'impianto istituzionale e le ricadute sulla legge elettorale un metodo come quello che ho indicato sarebbe stato di gran lunga preferibile.

Siamo invece nella condizione (e lei ne conosce perfettamente il motivo; la ringrazio per aver riconosciuto che la responsabilità di una simile situazione non ricade certamente su di noi) di faticare a trovare il tempo per riunire la Commissione. Per poter assicurare un certo svolgimento dei nostri lavori mi sono recata, come ho detto, dai Presidenti del Senato e della Camera e sono riuscita ad ottenere questa riunione grazie al fatto che oggi le due Assemblee non devono procedere a votazioni. In questo momento la Camera sta svolgendo una discussione importante ma non tale da richiedere la presenza di tutti i colleghi. Devo anche osservare che il tasso di presenza ai lavori della Commissione bicamerale non è certo entusiasmante ma, quando ci si disabitua a partecipare alle riunioni, succede sempre così.

Sono del parere, onorevole D'Onofrio, che dobbiamo procedere soprattutto per una ragione: nel provvedimento che ha prorogato l'attività di questa Commissione si parla del momento in cui entrerà in vigore la legge che attribuisce ad essa i poteri referenti. Quella data costituisce (ciò

vale per me ma ritengo che possa valere anche per la maggior parte dei colleghi) una scadenza entro la quale ci sentiamo impegnati a presentare uno schema generale di riforma, il che vuol dire che fino a quella data dobbiamo continuare a lavorare. Dico questo perché altrimenti succederà ciò che l'onorevole D'Onofrio teme: si andrà alle urne sulla base della nuova legge elettorale senza che da parte di questa Commissione, che è stata investita dalle Camere di un determinato compito, si sia compiuto neppure il tentativo di rendere fatto politico la presenza di uno schema generale di riforma. Questa motivazione, che è quella da cui mi sento spinta, mi fa dire che, malgrado tutte le considerazioni svolte dall'onorevole D'Onofrio e che non ritengo di poter respingere in assoluto, l'attuale situazione ci autorizza, anzi, ci obbliga – uso un verbo ancor più imperativo – a portare avanti il lavoro della Commissione fino a delineare un quadro complessivo d'insieme. Per questo motivo ritengo opportuno continuare il nostro lavoro anche nelle prossime settimane.

EUGENIO TARABINI. Tornando all'emendamento Patuelli 92.8, vorrei chiedere al relatore quale sia la ragione che ha ispirato la proposta di disporre l'incompatibilità della carica di ministro con quella di parlamentare perché la disposizione interna al partito di maggioranza relativa, che ha già trovato attuazione, rispondeva ad esigenze contingenti. Nel caso di specie, ritengo che la norma debba ispirarsi a considerazioni ben più profonde. Posto che la Carta costituzionale che stiamo delineando non deve avere carattere di transizione tra la Costituzione vigente ed una Costituzione futura elaborata in una successiva legislatura e che deve essere un testo che adegua per un numero di anni comparabile a quello per cui è durata la Costituzione vigente la Costituzione stessa, mi domando per quale ragione si debba stabilire una norma di questo genere, che incide profondamente sulla struttura, sulla qualità, sulla natura del governo. Ammesso che i sistemi elettorali che si attueranno a

seguito dell'approvazione della legge consentano, ad esempio, la realizzazione di un sistema politico analogo a quello inglese (non dico che sarà così, dico che non è del tutto irragionevole escluderlo), incentrando tutto nella sola persona del Presidente del Consiglio - oltretutto attraverso il voto di fiducia che viene dato solo a lui dal Parlamento riunito in seduta comune, facendo quindi dei ministri dei meri funzionari a disposizione del Presidente del Consiglio, quando invece il governo sboccia da un'investitura politica che proviene da una larga parte del paese e che non riguarda evidentemente solo il Presidente del Consiglio, visto che non viene dalle Camere riunite ma dal popolo che ha scelto un determinato partito - mi domando se in questa visione, che non ha nulla a che fare con una prassi che si è instaurata in via del tutto contingente con quest'ultimo Governo, sia compatibile una decisione così drastica, così impeditiva, o se invece sia più opportuno non regolare questa parte con una precisa disposizione costituzionale. Vorrà dire che a seconda delle circostanze storiche, dei momenti o delle fasi, si potrà scegliere una compagine governativa formata in tutto o in parte con ministri che siano parlamentari piuttosto che una forma diversa con ministri che non lo siano.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al referente propongo che per tutti gli emendamenti a firma Patuelli e Maccanico si prenda atto della posizione assunta dal Comitato ristretto, eventualmente si rendano dichiarazioni di voto, ma non vengano posti in votazione se non sono fatti propri da un membro della Commissione o su di essi il Comitato abbia espresso parere favorevole.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Mi riservo di dare una risposta al collega Tarabini quando esamineremo l'emendamento che concerne propriamente la questione delle

incompatibilità fra mandato parlamentare e funzione di membro del governo, che è prevista nel contesto di un emendamento che ha ben altra portata.

Mi sembra di rilevare che, a parte le questioni di carattere generale poste dal collega D'Onofrio e sulle quali non ho alcuna competenza a pronunciarmi, non siano emersi rilievi da parte dei colleghi. Non mi resta pertanto che confermare il parere contrario sull'emendamento Patuelli 92.8 che peraltro, in base alla decisione testé assunta, non verrà posto in votazione.

PRESIDENTE. Passiamo al successivo emendamento Nania 92.5 sul quale il parere del Comitato è contrario. Poiché i proponenti non sono presenti, si intende che via abbiano rinunciato.

Passiamo all'emendamento Maccanico 92.13.

GIORGIO TULLIO COVI, Presidente del Comitato « Forma di Governo ». Lo faccio mio perché la sua utilità è sancita dalle scelte sulle quali ci si sta orientando in sede di riforma elettorale: il sistema uninominale maggioritario a turno unico presuppone infatti che si formino i due auspicati schieramenti e si pervenga all'elezione diretta del primo ministro. Insisto dunque perché l'emendamento venga posto in votazione, anche se so che, per la situazione che si è creata in Commissione, probabilmente non sarà approvato.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Le ragioni del parere contrario del Comitato ristretto sono quelle che sinteticamente ho enunciato nella valutazione complessiva che abbiamo dato all'articolo 92. Riteniamo di non accogliere le proposte di un sistema di tipo presidenziale con l'elezione diretta del capo dell'esecutivo; la previsione di un sistema uninominale maggioritario a turno unico per la verità (almeno questa è l'opinione della maggioranza) non comporta di necessità questa soluzione, tant'è vero che il più antico e collaudato modello di sistema uninominale maggioritario a turno

unico, che è quello inglese, non prevede l'elezione diretta del primo ministro, ma una forma di elezione indiretta nel senso che gli elettori, in un sistema tendenzialmente bipartitico, sanno che il loro voto determina anche l'affidamento della responsabilità di governo ad uno o ad altro partito e quindi al suo *leader*. È tuttavia cosa diversa il meccanismo per l'elezione diretta da quello dell'elezione indiretta del primo ministro. Così è anche in molti altri dei paesi che adottano il sistema uninominale maggioritario ad un turno (Canada, India, Nuova Zelanda), per cui non riteniamo che si possa ricavare da elementi di tipo comparatistico una connessione necessaria tra i due sistemi. Sottolineo inoltre – ma è appena il caso di dirlo – che le Camere non hanno ancora deciso per l'adozione di un sistema di questo tipo perché l'opzione tra i diversi sistemi elettorali è ancora aperta e verrà effettuata soltanto nei prossimi giorni.

LUIGI COVATTA. Annuncio che personalmente mi asterrò su questo emendamento, non certo perché sia convinto che necessariamente un sistema elettorale a turno unico o a doppio turno debba presumere un emendamento di questo genere (le osservazioni dell'onorevole Bassanini da questo punto di vista sono assolutamente convincenti), ma sulla base di una valutazione complessiva del nostro lavoro ed anche alla luce di quanto osservava poco fa l'onorevole D'Onofrio e prima ancora l'onorevole Bianco.

È mia convinzione che rispetto al periodo in cui questa Commissione si pronunciò a larga maggioranza per confermare la forma di governo parlamentare sono passate varie epoche storiche. Ciascun gruppo parlamentare ha cambiato idea più volte in materia di legge elettorale e di riorganizzazione del sistema politico, ma la Commissione non ha trovato il momento per riesaminare con un profilo più alto di quello seguito a suo tempo la questione delle riforme istituzionali ed in particolare quella relativa alla forma di governo. Credo quindi che questo tema debba essere approfondito dalla Commissione.

Personalmente non sono convinto che l'elezione diretta del primo ministro sia la soluzione del problema, ma non c'è dubbio che gli orientamenti che per effetto del referendum stanno profilandosi in materia di riforma elettorale – e mi riferisco sia alla proposta risultata maggioritaria nella Commissione affari costituzionali della Camera, sia a quella risultata soccombente – fanno immaginare piuttosto una frammentazione del sistema politico che non una sua riaggregazione. Da questo punto di vista il problema non è quello del turno unico o del doppio turno, onorevole Covi, perché a lei non sfugge – e d'altronde in questa Commissione autorevolmente l'onorevole La Malfa lo fece presente in sede di discussione generale – che la stessa elezione a doppio turno con il sistema uninominale non ha dato luogo nella repubblica francese a quel risultato di riaggregazione delle forze politiche cui si è pervenuti con la costituzione della quinta repubblica, e cioè un regime semipresidenziale.

Sulla base di queste considerazioni ribadisco che mi asterrò nella votazione di questo emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Maccanico 92.13, fatto proprio dall'onorevole Covi, non accettato dal Comitato.

(È respinto).

Passiamo agli emendamenti Nania 92.1 e 92.2, sui quali il parere del Comitato è contrario. Poiché i proponenti non sono presenti, si intende che vi abbiano rinunciato.

Passiamo all'emendamento Mattarella 92.14.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». È un emendamento di correzione terminologica perché prevede che il Governo della Repubblica sia composto « del primo ministro e dei ministri » anziché « dal primo ministro e dai ministri ». Nella stessa direzione va il successivo emendamento 92.19 del referente che propone analogo

correzione riferita alle parole « ministri senza portafoglio ». È stata ritenuta più corretta dal punto di vista linguistico la formula proposta dall'onorevole Mattarella, fermo restando che se qualche collega noto per le sue competenze di italianista ha da ridire, possiamo sentire la sua opinione.

GERARDO BIANCO. Signor presidente, dal punto di vista linguistico la modifica proposta desta in me qualche perplessità, perché la prima formulazione contiene una sorta di passivo che viene completato dall'ablativo, l'altra una forma genitivale che è inconsueta nella lingua italiana. Comunque, alla fine mi permetterò di chiedere al presidente di porre il testo conclusivo in mano a dei linguisti perché possa essere rivisto da questo punto di vista; è però una proposta che formalizzerò successivamente.

SERGIO MATTARELLA. Potremmo chiamare l'Accademia della Crusca, signor presidente!

Desidero motivare il retropensiero che mi ha guidato nella presentazione di questo emendamento. Non ho voluto proporre la soppressione della indicazione numerica di dodici e cinque, anche se personalmente non la condivido, non comprendendola; non sono cioè riuscito a comprendere con chiarezza in questi mesi perché si debba prescrivere l'esistenza di dodici ministri con portafoglio e di cinque senza portafoglio. Non trovo motivo a fondamento dell'uno né dell'altro numero. Ho voluto tuttavia esprimere quantomeno il desiderio che l'attuale testo non venga modificato in termini di lessico. Nella Costituzione del 1948 è infatti scritto « del » Presidente e « dei » ministri ed io ritengo opportuno che almeno in questo la norma non sia modificata.

Avrei voluto tuttavia che si valutasse l'opportunità di modificare anche la parte sostanziale della disposizione, che sinceramente non comprendo.

GERARDO BIANCO. Presidente, mi pare emerga un'obiezione di fondo che

dovrebbe sostanziarsi in un subemendamento all'emendamento del referente, nel senso di prevedere la soppressione della indicazione di un numero fisso di ministri. Tale numero introdotto nella Costituzione conferirebbe, a mio parere, una rigidità eccessivamente vincolante alla norma. Non bisogna dimenticare, tra l'altro, che il numero dei ministri dovrebbe essere fissato dalla legge sulla Presidenza del Consiglio, deputata al riordino della materia.

Propongo quindi, rivolgendomi in particolare al referente, di sopprimere l'indicazione riferita ad un numero non superiore a dodici e ad uno non superiore a cinque rispettivamente per i ministri con e senza portafoglio.

GIORGIO TULLIO COVI, *Presidente del Comitato « Forma di Governo »*. Non abbiamo preso in considerazione questo aspetto, perché un subemendamento al riguardo non esiste. Si tratta solo di un'espressione del foro interno dell'onorevole Mattarella, che si è espresso sulla materia.

GERARDO BIANCO. Tuttavia l'obiezione dell'onorevole Mattarella è forte!

PRESIDENTE. Onorevole Bianco, la prego di formalizzare in un emendamento la sua proposta, perché possa essere posta in votazione.

GERARDO BIANCO. D'accordo, signor presidente.

SERGIO MATTARELLA. Propongo il seguente emendamento, presidente:

Sostituire il primo e il secondo comma dell'articolo 92 della proposta del Comitato con il seguente:

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

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Stato »*. Evidentemente, non posso esprimere sull'emendamento testé formalizzato dal collega Mattarella il parere del Comitato. Mi permetto solo di ricordare che al testo in esame si è

giunti in seno al Comitato, non senza qualche dissenso, nell'intenzione di costruire una struttura di gabinetto decisamente più snella dell'attuale, capace di consentire una collegialità effettiva del Governo, con la presenza in esso di un numero ridotto di ministri con portafoglio, titolari di dicasteri dipartimentali per ampiezza e funzioni, e con la presenza di un numero limitato di ministri senza portafoglio con funzioni speciali o di coordinamento, dando invece rilievo al ruolo ed alle attribuzioni dei viceministri, da intendersi sotto il profilo delle responsabilità e dei compiti come una figura più rilevante degli attuali sottosegretari e più vicina ai *junior ministers* inglesi o ad altre figure del genere.

L'emendamento del collega Mattarella rimette in discussione tale impostazione ispirata in parte al modello britannico. Per onestà, devo dire che esso non pregiudica una soluzione di tal genere, ma la rimette alle scelte che di volta in volta verranno compiute dal legislatore, con la legge sull'ordinamento del governo, o dal primo ministro al momento della composizione dei vari governi.

Ho illustrato le ragioni che avevano ispirato il Comitato ad adottare una certa soluzione. È chiaro che, se tali ragioni restano valide, l'emendamento dei colleghi Mattarella e Bianco dovrebbe essere respinto; se invece si ritiene che esse non siano valide o che comunque non convenga formalizzare nel testo costituzionale la scelta di un gabinetto ristretto, composto di pochi ministri con funzioni di direzione di dicasteri ed amministrazioni rispondenti a criteri dipartimentali e di pochi ministri senza portafoglio con funzioni di coordinamento od incarichi speciali, dando rilievo alla nuova figura di viceministro, che assuma un ruolo intermedio tra quella di ministro e quella degli attuali sottosegretari, allora l'emendamento può essere accolto.

Il referente in sostanza non può che rimettersi alla Commissione.

PRESIDENTE. Desidero rilevare che la cosa che mi colpisce di più e mi pare

persino un po' strana è il fatto che si indichino dodici ministri e cinque ministri senza portafoglio. Perché cinque e non quattro? Penso che si possa anche arrivare all'indicazione di un numero, purché esso sia complessivo, lasciando però che la scelta del numero degli uni e degli altri ministri avvenga all'atto della formazione di ciascun governo, come è sempre avvenuto.

GINO SCEVAROLLI. Obiettivamente, la previsione nel testo costituzionale di una norma di questo tipo introduce una certa rigidità. D'altra parte, è senz'altro condivisibile l'esigenza di snellire lo strumento governo.

Se fossi sicuro che venisse varata una legge, propenderei per non prevedere la norma nella Costituzione. Tuttavia, onorevole Bianco, è difficile che tale legge venga approvata e pertanto è opportuno trovare una formula, come suggeriva testé il presidente, che non indichi in maniera troppo rigida il numero dei ministri. È forse opportuno lavorare in tal senso.

LUCIANO CAVERI. Visto che abbiamo elencato le competenze dello Stato e lasciato alle regioni tutto il resto, non dovrebbe essere difficile estrapolare dall'elenco delle competenze statali gli equivalenti ministri.

Ritengo che da un lato il collega Bianco sottolinei giustamente la preoccupazione di creare un'armatura che potrebbe risultare eccessivamente stretta rispetto alle necessità, ma che, per altro verso, esista il timore che, non prevedendo alcuna armatura, l'indicazione diventi troppo larga.

Sono del parere che si debba razionalmente esaminare l'elenco delle competenze statali, risalendo in tal modo all'indicazione di un numero di ministeri congruo rispetto alle necessità.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Mi sento di difendere il testo del Comitato, magari apportandovi qualche modifica che insieme possiamo individuare. Le norme costituzionali, infatti, non hanno un contenuto tipico, dettato una volta per tutte,

ma quei contenuti che sono resi necessari dall'esperienza, dalla storia e dalle innovazioni che si vogliono introdurre.

Uno dei problemi di fronte ai quali la nostra Repubblica e la nostra Costituzione si sono trovate è quello della progressiva dilatazione del numero dei ministeri, a volte determinata da esigenze reali (modificazione ed estensione delle funzioni statali) a volte conseguente alle esigenze interne all'alleanza di governo ed agli equilibri politici.

Un Consiglio dei ministri che voglia effettivamente essere un organo capace di decidere facendo partecipare alla decisione tutti i titolari di ministeri che ne facciano parte non può avere dimensione troppo ampia: altrimenti, non si tratterebbe più di un organo operativo, ma di un organo che tende a diventare un'assemblea.

Ebbene, la dimensione ideale di un organo operativo è quella che può consentire sulla medesima materia l'intervento, sia pure di pochi minuti, di tutti i suoi componenti. Oggi il Consiglio dei ministri, essendo costituito, come è avvenuto, anche da 30 o 33 componenti, non consente a ciascun titolare di dicastero di intervenire neanche per 10 minuti. Sarebbero infatti necessari 330 minuti (quasi 5 ore) per intervenire su un singolo argomento.

Il testo in esame prevede un limite di dodici ministri con portafoglio: certo questo limite è arbitrario come ogni altro limite. Probabilmente, andrebbe previsto anche un limite minimo, se si vuole ottenere una soluzione armonica. Bisognerebbe cioè prevedere che il Consiglio è composto di un numero di ministri non inferiore ad una certa cifra e non superiore ad un'altra.

Affermo ciò, perché, mentre abbiamo un'esperienza che ci dice che il numero dei ministri non deve essere superiore ad una certa cifra, per nostra fortuna non abbiamo un'esperienza che ci dica a quale cifra non deve essere inferiore. Nella storia, infatti, anche in altri paesi, si sono avuti esempi di Consigli dei ministri ridotti a pochissime unità di componenti: le cosiddette giunte militari formate da tre o quattro membri.

Si potrebbe quindi prevedere la seguente formulazione: « Il Governo della Repubblica è composto del primo ministro e di ministri in numero non inferiore a ... e in numero non superiore a ... ». Eliminando la distinzione – parlo a titolo personale, non avendo avuto il tempo di consultarmi con altri colleghi – tra capi dei dicasteri e ministri senza portafoglio. In tal modo la determinazione di quanti devono essere capi di dicasteri e quanti ministri senza portafoglio sarebbe lasciata alla necessaria elasticità dei rapporti politici.

Indicare il numero di dodici capi di dicastero significa infatti che siamo già sicuri di poter ridurre a dodici il numero dei ministri con portafoglio: ipotesi questa che effettivamente comporta problemi. Se invece diciamo « non inferiore a ... e non superiore a ... » senza fare distinzioni, probabilmente possiamo riacquistare quell'elasticità che l'onorevole Bianco auspicava. Non so se il collega possa ritenersi soddisfatto per questo possibile recupero di margini di elasticità.

LEARCO SAPORITO. L'attuale testo della Costituzione, signor presidente, è descrittivo, riassuntivo, se così si può dire, ed io ritengo che ciò sia corretto perché non deve essere la Costituzione ad indicare quale debba essere, ad esempio, il numero dei ministri o dei sottosegretari. Non è nella dignità di un testo costituzionale contenere indicazioni così precise che, abitualmente, nella prassi costituzionale sono rimesse alla legge ordinaria che disciplina la materia. Ora noi passiamo da un testo costituzionale che descrive compiti e funzioni del governo senza indicare il numero di ministri di cui si compone, ad un testo che è, invece, programmatico, con il quale indichiamo – vi sono, al riguardo, precedenti in costituzioni soprattutto del Terzo mondo e dell'America latina – quanti debbano essere i ministri e i viceministri. Ho quindi alcune perplessità riguardo alla formulazione dell'emendamento così come ci viene proposto. Ritengo che una norma costituzionale che riguarda il governo ed il Consiglio dei ministri non possa essere

programmatica e debba avere quella flessibilità che è caratteristica della Costituzione e della necessità di armonizzare le norme costituzionali con l'evolversi della società e dell'ordinamento.

Non voglio, tuttavia, tornare indietro rispetto ad una lunga discussione che probabilmente voi avete svolto ed alla quale io non ho partecipato. Mi limito pertanto ad esortarvi a trovare una soluzione introducendo qualche elemento di flessibilità: se il numero dei ministri, con o senza dicastero (ha ragione il collega Barbera), deve essere in qualche modo prefissato - io auspicherei si trattasse di formule e non di numeri - la via d'uscita può essere nella flessibilità riguardo al numero dei ministri senza portafoglio. Se la Costituzione che stiamo delineando dovrà valere non dico per i quarantacinque e più anni nei quali è stata in vigore, con grande dignità, la vecchia Costituzione del 1948 ma almeno dieci o quindici anni, non è improbabile che la società e gli avvenimenti futuri prospetteranno situazioni tali per le quali occorrerà un intervento politico o amministrativo da parte dell'esecutivo da realizzarsi, ad esempio, attraverso ministri senza portafoglio, commissari o altre figure delle quali in questa norma non vi è traccia. Se, dunque, non è possibile modificare il numero indicato, sarei quanto meno dell'avviso di mantenere una certa flessibilità per quanto riguarda i ministri senza portafoglio, non specificandone in modo tassativo il numero.

FRANCESCO MAZZOLA. Signor presidente, onorevoli colleghi, tale questione è stata lungamente dibattuta in seno al Comitato « Forma di Governo » e le considerazioni di fondo che sono alla base della decisione assunta sono state esposte sia dall'onorevole Bassanini sia dal senatore Scevarolli.

Il Comitato è giunto alla conclusione che se è vero che non è elegante fissare in Costituzione il numero dei ministri, è altrettanto vero che è difficile non pronunciarsi al riguardo perché l'esperienza ha dimostrato che in assenza di un dettato costituzionale, ancorché la legge sull'ordi-

namento della Presidenza del Consiglio abbia demandato il compito di determinare anche questo aspetto della composizione del governo, di fatto si è verificato che i governi, ad eccezione degli ultimi due nei quali vi è stata una contrazione, si sono sempre andati dilatando nella composizione. Se è così, credo che non dare alcuna risposta, tornando *sic et simpliciter* alla formula vigente, sia estremamente pericoloso, perché vorrebbe dire prendere atto che la definizione del numero dei ministri è demandata esclusivamente alle circostanze politiche che di volta in volta consentono la formazione di un governo. Questo in una condizione comunque mutata dal punto di vista costituzionale, perché, come ricordava prima il collega Caveri, il problema è stato affrontato sotto l'aspetto delle competenze che rimangono allo Stato centrale e che sono enormemente ridotte rispetto a quelle che vengono demandate alle regioni.

Mi chiedo, dunque, se per trovare una soluzione non sia opportuno utilizzare la formula proposta dall'onorevole Barbera privata dell'indicazione del numero minimo, rispetto alla quale non credo vi siano problemi. Ritengo che avendo compiuto un ragionamento che portava all'indicazione di dodici ministri a capo di dicasteri, non in astratto ma in base ad una ricognizione delle competenze che rimarranno allo Stato, ed a quella di cinque ministri senza portafoglio, in considerazione della necessità di far fronte a particolari problemi che possano essere di volta in volta demandati dal Presidente del Consiglio ad incarichi particolari, si potrebbe prevedere che nel complesso il numero dei ministri non debba superare quello di quindici o di venti, indicando quindi un tetto massimo all'interno del quale resti una certa flessibilità. Credo che quello di venti sia un tetto assolutamente accettabile, consentendo una considerazione attenta dei poteri che rimangono allo Stato e la nomina di un numero congruo di ministri, senza distinguere se con o senza portafoglio; mi permetto, quindi, di avanzare questa proposta.

MARCO BOATO. La questione si pone perché la proposta originariamente formulata dal Comitato faceva riferimento all'insieme organico della riforma costituzionale, quindi in un'ipotesi di contestualità con la riforma regionalista dello Stato e l'attribuzione alle regioni di molta parte dei poteri che attualmente sono in capo allo Stato centrale. Nel momento in cui ipotizziamo che, se qualche riforma in questa legislatura andrà in porto, presumibilmente è molto più facile che venga approvata questa parte della riforma costituzionale piuttosto che l'insieme della riforma organica della seconda parte della Costituzione, diventa molto problematico mantenere soltanto il riferimento ai dodici ministri; infatti, non si può inserire nella Costituzione questo tetto non introducendovi al tempo stesso la riforma dello Stato in senso regionalista.

Per tale motivo diventa prudente a questo livello – che è ancora un livello di approssimazione, che dovrà passare ulteriori filtri – indicare un tetto superiore a dodici – potrebbe essere quello di venti – sapendo però che nel quadro di una riforma organica regionalista dello Stato esso dovrà essere riabbassato.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Stato ».* Raccogliendo le indicazioni dei colleghi Barbera, Mazza e Boato, penso che si possa formulare una proposta – che potrebbe essere una proposta del Comitato – del seguente tenore: « Il Governo della Repubblica è composto del primo ministro e dei ministri in numero non superiore a venti ».

LUIGI COVATTA. Concordo su questo ma vorrei porre il problema dei viceministri.

PRESIDENTE. Di questo ci occuperemo successivamente.

LUIGI COVATTA. No, dobbiamo occuparcene subito, nel senso che il governo della Repubblica è composto dal primo ministro, dai ministri e dai viceministri – il primo ministro e i ministri, poi, costi-

tuiscono il Consiglio dei ministri –: altrimenti non si comprende da dove vengano fuori i viceministri.

Propongo dunque un emendamento tendente a sostituire il primo comma dell'articolo 92 della proposta del Comitato con il seguente: « Il Governo della Repubblica è composto dal primo ministro, dai ministri e dai viceministri ».

EUGENIO TARABINI. Vorrei chiedere all'onorevole Bassanini per quale ragione compaiano per la prima volta nella Costituzione i ministri senza portafoglio.

PRESIDENTE. Proprio in questo momento l'onorevole Bassanini ha proposto una formula con la quale si elimina tale riferimento.

EUGENIO TARABINI. Ha ragione, d'accordo.

Per quanto riguarda la questione del numero dei ministri, non mi sembra che la soluzione prospettata sia molto elegante. L'indicazione di un tetto ha una ragion d'essere quando si prevede un numero ristretto di ministri, per far fronte ad un'esigenza politica abbastanza contingente. A me pare, invece, che vi sia una certa discrasia tra la determinazione del numero dei ministri e la norma che innova il sistema attuale e che prevede che i ministri siano nominati dal Presidente del Consiglio – mentre attualmente sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio – il che assegna a quest'ultimo (che, tra l'altro, è investito dalle Camere in seduta comune) un compito di valutazione delle occorrenze del governo molto più intenso di quello che gli è istituzionalmente affidato oggi.

Si determinerebbe quindi il paradosso che mentre in un sistema costituzionale come quello vigente, nel quale il Presidente del Consiglio si limita a proporre ed il Presidente della Repubblica nomina i ministri, il numero dei ministri non è precisato, nel nuovo sistema, nel quale il compito del Presidente del Consiglio diventa assai più pregnante, si indica il numero dei ministri. Se poi consideriamo

che ora si propone di elevare tale numero, mi pare che dal punto di vista politico la soluzione migliore sia quella suggerita dall'onorevole Bianco, cioè quella di non indicare nulla.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Ritengo, signor presidente, che vada accolta la proposta del collega Covatta ma che proprio l'accoglimento di tale proposta comporti un parere non positivo su quella sostanzialmente avanzata dal senatore Tarabini. Questo perché mi sembra che la proposta del collega Covatta confermi e renda più esplicita l'idea di partenza del Comitato, cioè quella di prevedere una struttura del governo nella quale il primo ministro ed i ministri costituiscano un collegio relativamente ristretto. Da questo punto di vista è opportuno non distinguere più tra ministri con portafoglio e senza portafoglio e fissare un numero massimo complessivo: quello di venti, anche se più elevato di quello proposto dal Comitato può essere ancora un limite tale da dare l'idea di un collegio di gabinetto ristretto e che riesce ad operare in modo effettivamente collegiale insieme ed a fianco del primo ministro, il quale ha il potere di nominare e revocare i ministri (quindi è lui che li sceglie) ma finché non li revoca ne è assistito in un'attività che è anche collegiale, per la parte di indirizzo e di competenza generale del Governo.

Questa impostazione comporta, come dicevo, un maggior rilievo di quelli che oggi sono i sottosegretari e che diventano, invece, veramente dei viceministri. Per questo è giusto sottolineare che essi fanno parte del governo della Repubblica, pur non facendo parte del Consiglio dei ministri come organo collegiale di indirizzo politico e quindi come gabinetto.

A questo punto, però, si conferma l'esigenza di prevedere un limite. Non si tratta solo di un'esigenza di immagine, cioè di far vedere che la Commissione propone l'introduzione di una norma di freno nei confronti di tendenze, che vi sono state, alla dilatazione del numero degli incarichi ministeriali; ma dell'esigenza di

mantenimento di una struttura nella quale vogliamo che vi sia un gabinetto collegiale effettivo, in cui vi sono funzioni ministeriali rilevanti, pensando invece che per una serie di responsabilità governative non così rilevanti e fondamentali non sia necessario rendere troppo pletorica la struttura del Consiglio dei ministri. In questo modo, lasciando il limite di venti, si mantiene l'impostazione originaria, che io credo debba essere confermata.

Se queste considerazioni sono condivise, raccogliendo i suggerimenti venuti dai colleghi, i primi tre commi dell'articolo 92 potrebbero essere del seguente tenore:

« Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, dei ministri in numero non superiore a venti e dei viceministri.

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

La legge determina il numero e le attribuzioni dei viceministri ».

SERGIO MATTARELLA. Dichiaro la mia astensione sull'emendamento proposto dal collega Covatta perché non sono certo che l'inclusione dei viceministri nella definizione di governo insieme con il primo ministro ed i ministri non possa comportare successivamente problemi circa la loro posizione in riferimento ai ministri.

CESARE SALVI. Le osservazioni del collega Mattarella effettivamente ci richiamano al problema di rispettare o meno l'impostazione originaria ed i caratteri innovativi di questo progetto di riforma. Se non ho compreso male, i viceministri non sono gli attuali sottosegretari, in quanto potenzialmente sono titolari di attribuzioni proprie e questa proposta di riforma prevede due livelli di governo secondo quello che è l'orientamento prevalente nelle democrazie moderne: ministri di serie A - se mi si consente l'espressione - che fanno parte del consiglio di gabinetto e ministri di serie B, che fanno parte del governo (e perciò condivido la proposta del collega Covatta) ma non del consiglio di gabinetto.

L'innovazione sta proprio in questo: se ragioniamo secondo la logica attuale per la quale esistono ministri, ministri senza portafoglio e sottosegretari che vengono chiamati viceministri per gratificarli, tutte queste norme non hanno più senso. Credo che la logica di partenza di questo testo sia unitaria e complessiva; la proposta avanzata dal relatore mi sembra che vada in questa direzione. Probabilmente anche venti è un numero elevato se pensiamo al consiglio di gabinetto, per cui chiedo al relatore se possa considerare l'ipotesi di tornare al numero di quindici, cosa che credo possa far considerare assorbita l'osservazione formulata dall'onorevole Mattarella.

Se siamo d'accordo sul significato della riforma e sull'opportunità di prevedere apertamente due livelli di responsabilità governative sia individuali sia collegiali, la soluzione è quella che è stata prefigurata e quindi la proposta del collega Covatta sta a significare che esiste un primo livello, quello del governo, ed un secondo livello più ristretto che, secondo la nostra tradizione, possiamo convenire di chiamare *Consiglio dei ministri*.

Siamo favorevoli a mantenere quest'impianto e pensiamo che probabilmente debba essere ulteriormente ridotto il numero dei ministri portandolo da venti a quindici; se la Commissione convenisse su questo, potrei presentare un subemendamento all'emendamento del referente.

GIORGIO TULLIO COVI, *Presidente del Comitato « Forma di Governo »*. Non sono convinto della proposta formulata dal senatore Covatta proprio in relazione alla filosofia che ha condotto ad elevare a viceministri gli attuali sottosegretari. Il fatto che il viceministro sia una figura diversa dal sottosegretario si rileva dal terzo comma dell'articolo 92, laddove si prevede che la legge determina il numero e le attribuzioni dei viceministri. Affermare che il governo è composto dai ministri e dai viceministri porta a soluzioni abbastanza ambigue, anche se è vero che successivamente si dice che primo ministro e ministri costituiscono il consiglio dei

ministri e quindi si esplicita in Costituzione che i viceministri non fanno parte dell'organo collegiale. La distinzione tra governo e Consiglio dei ministri mi pare che possa dar luogo a qualche equivoco, per cui sarei del parere di non accogliere l'emendamento proposto dal collega Covatta e recepito dal referente.

Quanto all'altra questione, concordo anch'io sul fatto che il numero di venti ministri sia eccessivo e che sarebbe opportuno ridurlo a quindici o sedici.

GERARDO BIANCO. Obiettivamente vi sono due logiche diverse: una è quella esposta dal collega Salvi, per la quale se il governo è formato anche dei viceministri, il numero dei ministri dovrebbe essere ridotto. Vorrei svolgere alcune considerazioni su un argomento che mi ero riservato di trattare al momento in cui fosse venuto in discussione l'emendamento relativo: si tratta di comprendere in modo compiuto quali siano le funzioni del viceministro, se questi sia soltanto una sorta di ministro di serie B, cui vengano attribuite prerogative anche molto importanti, o se si configuri come commissario parlamentare, cioè un elemento di collegamento tra il Parlamento e la funzione di governo. Poiché anche di questi aspetti bisogna tener conto, francamente considero preferibile la formula: « Il Governo della Repubblica è composto del primo ministro e da non più di venti ministri », mantenendo separato il tema relativo ai viceministri; in tal senso, dichiaro di essere contrario all'emendamento proposto dal senatore Covatta. Discuteremo in seguito della figura del viceministro mentre, per quanto concerne l'incompatibilità tra mandato parlamentare e funzioni di governo, sarei favorevole alla prima formulazione proposta dall'onorevole Bassanini.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Mi pare che la proposta del collega Covatta rifletta una realtà che già esiste. Infatti, quando si parla dell'istituzione governo, ci si riferisce ad un organo complesso che è formato dal Presidente del Consiglio, dai ministri in quanto organi individuali, dal

Consiglio dei ministri, dai commissari ed anche dai sottosegretari. Riguardo a questi ultimi, se non fanno parte dell'istituzione governo, di cosa mai fanno parte? È certo che essi, parlamentari o no che siano (potrebbero non esserlo in base ad una determinata interpretazione della legge n. 400 del 1988), fanno parte dell'istituzione complessa governo.

Il problema, allora, è quello di verificare se si voglia superare una certa impostazione che vede nell'attuale sottosegretario, un organo delegato, che svolge determinate funzioni in quanto espressamente chiamato a farlo dal ministro oppure se vogliamo passare ad una nuova impostazione, quale quella che è stata indicata, che intanto attribuisca subito funzioni vicarie al viceministro, che automaticamente verrebbe chiamato a sostituire il titolare del dicastero in caso di assenza o impedimento, cosa che oggi non avviene se non su espressa delega. In secondo luogo, dobbiamo verificare se consideriamo accettabile la formulazione del terzo comma dell'articolo 92, secondo il quale « La legge determina il numero e le attribuzioni dei viceministri ». Si tratta di un'importante innovazione, in quanto non sarebbe più il ministro a delegare determinate funzioni ma una legge ad attribuirle.

Questo testo ha una sua logica e dobbiamo valutarla a pieno: i ministri sono ridotti nel numero ma, per venire incontro ad esigenze di direzione di settori importanti della pubblica amministrazione che rischierebbero di essere senza guida visto che la legge dovrebbe determinare le funzioni dei viceministri, questi ultimi dovrebbero essere incaricati di seguire i vari settori. Si può portare l'esempio di un Ministero del territorio nel quale vengano inglobate le competenze degli attuali Ministeri dell'agricoltura, dei lavori pubblici e dell'ambiente: a ciascuno di questi comparti verrebbe preposto un viceministro.

Se questa è la logica, essa deve essere seguita fino in fondo, per cui ciò comporta che il numero di venti ministri risulta davvero eccessivo e che sarebbe preferibile

fare un passo indietro e fissare in quindici tale numero. Qualora si volesse mantenere il numero di venti, si correrebbe il rischio di aggiungere a costoro, che già sono tanti, anche i viceministri, le cui competenze per di più saranno stabilite con legge. Il rischio è insomma quello che, partendo da una buona intenzione, si arrivi a determinare un effetto perverso di aumento surrettizio del numero dei ministeri, alcuni dei quali sarebbero chiamati dipartimenti e guidati da un viceministro. Qualunque logica si scelga, bisogna seguirla fino in fondo e non sono possibili miscele.

Quanto al problema, posto dall'onorevole Bianco, del commissario parlamentare, esso ha avuto una sua funzione quando non era consentito l'accesso alle Camere se non ai componenti delle stesse. Si cominciò a fare un'eccezione per i ministri, mentre per i sottosegretari la legge prevedeva che si trattasse di un parlamentare con funzioni di commissario. Nel momento in cui si stabilisce che ministri e viceministri possono entrare in Parlamento per sostenere le ragioni del Governo, direi che il problema del commissario parlamentare non si pone più; in altra parte della Costituzione bisognerà stabilire che ministri e viceministri possono avere accesso alle Camere per sostenere le ragioni del Governo, estendendo quindi ai secondi una norma che in Costituzione già esiste per i primi.

LUIGI COVATTA. L'onorevole Barbera, come spesso gli accade, ha interpretato alla perfezione il mio pensiero ed ha compreso che, nell'avanzare la mia proposta, sono stato guidato solo da un'esigenza di coerenza: se la figura del viceministro è contemplata dalla Costituzione e le sue attribuzioni vengono stabilite per legge, inevitabilmente il viceministro fa parte dell'istituzione governo; a mio avviso, ne fa parte anche oggi ma di certo non si può evitare di citarlo nel momento in cui si parla del governo e non del consiglio dei ministri; se così non fosse, bisognerebbe eliminare il terzo comma dell'articolo 92 così come proposto dal Comitato.

PRESIDENTE. Non essendovi altre richieste di intervento, possiamo passare alle votazioni.

Comincerei con la votazione degli emendamenti che fissano il numero dei ministri, a cominciare da quello che propone la cifra più alta.

GERARDO BIANCO. Propongo il numero di diciotto ministri, tenendo conto che complessivamente i membri del Consiglio dei ministri dovrebbero essere in numero dispari.

PRESIDENTE. Se c'è una sostanziale convergenza sul numero di diciotto ministri proposto dall'onorevole Bianco, possiamo ritenere modificato in tal senso il testo proposto dall'onorevole Bassanini.

Per maggiore chiarezza, do lettura della nuova formulazione del primo comma dell'articolo 92 del testo predisposto dal Comitato, testo che risulta dall'accoglimento dell'emendamento Mattarella 92.14 e di quello del referente 92.19, nonché di una serie di proposte avanzate nel corso della discussione:

« Il Governo della Repubblica è composto del primo ministro, dei ministri in numero non superiore a diciotto e dei viceministri ».

Procediamo alla votazione per parti separate di tale primo comma dell'articolo 92.

Pongo in votazione la prima parte, che è del seguente tenore: « Il Governo della Repubblica è composto del primo ministro, dei ministri in numero non superiore a diciotto ».

(È approvata).

SERGIO MATTARELLA. Tengo a precisare che mentre il presidente poneva in votazione questa parte dell'articolo 92 ho fatto una riflessione e sono pervenuto alla conclusione che diciotto è il numero che corrisponde sostanzialmente ad una ragionevole esigenza rispetto agli attuali comparti di Governo. Non abbiamo fatto dunque una mera mediazione numerica.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la restante parte del primo comma dell'articolo 92, cioè le parole: « e dei viceministri ».

(È approvata).

Passiamo all'emendamento Staglieno 92.6, per il quale vi è un invito al ritiro perché assorbito dall'emendamento 92.18 del relatore. Poiché l'onorevole Staglieno non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

Passiamo agli emendamenti Nania 92.3 e 92.4, sui quali il Comitato ha espresso parere contrario. Poiché i proponenti non sono presenti, si intende che via abbiano rinunciato.

Passiamo all'emendamento Mattarella 92.15.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Osservo che le ragioni che hanno portato il Comitato a dare parere favorevole su questo emendamento si rafforzano dopo il nuovo testo del primo comma dell'articolo 92. Infatti, avendo stabilito che i viceministri fanno parte del Governo della Repubblica, è bene che resti la dizione « Consiglio dei ministri » che corrisponde al Consiglio di gabinetto, cioè all'organo collegiale di indirizzo politico.

Avevamo comunque espresso parere favorevole su tale proposta anche perché il cambiamento della denominazione di un organismo che ha una sua consolidata tradizione in Italia avrebbe comportato una serie di conseguenze pratiche (come sostituzione di targhe, insegne e quant'altro) senza una sostanziale ragione dal punto di vista normativo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mattarella 92.15, accettato dal Comitato.

(È approvato).

Al terzo comma del testo del Comitato (« La legge determina il numero e le attribuzioni dei viceministri ») non sono state proposte modificazioni.

LEARCO SAPORITO. Si dovrebbe specificare che è la legge dello Stato che determina il numero e le attribuzioni dei viceministri, perché c'è anche la legge regionale.

PRESIDENTE. A prescindere dal fatto che l'attuale dizione dell'articolo 92 della Costituzione contiene la stessa espressione, mi pare ovvio che si tratti della legge dello Stato perché si parla del governo della Repubblica.

Passiamo all'emendamento del referente 92.18, che concerne l'incompatibilità tra le funzioni di ministro e di viceministro con il mandato parlamentare. Se non sbaglio, l'onorevole Bianco propone di eliminare tale incompatibilità per i viceministri.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SERGIO MATTARELLA

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Credo che innanzitutto mi competa di dare una risposta alle osservazioni svolte dal collega Tarabini sull'argomento. Devo osservare che il richiamo – lo dico con spirito alieno da qualsiasi polemica – all'orientamento assunto dal partito politico al quale l'onorevole Tarabini appartiene suona alquanto singolare perché a suo tempo ho letto che la democrazia cristiana presentava la sua scelta come l'anticipazione di una riforma che avrebbe sostenuto con convinzione nel momento in cui si fosse passati alla revisione delle norme costituzionali in questa materia. In tal senso non credo che si possa richiamare la decisione della democrazia cristiana e direi addirittura rivendicarla come una scelta da rimettere alle singole forze politiche nel momento in cui si danno codici di autoregolamentazione o di autodisciplina a questo riguardo. L'intenzione, se non ricordo male, era invece di anticipare una regola da prevedere nella sede propria, che è ovviamente quella costituzionale.

Sulla questione dell'incompatibilità, come i colleghi sanno, si è discettato a

lungo: vi sono molte ragioni a favore e molte contro. Tuttavia, visto che i colleghi conoscono tali ragioni, a me pare che possa essere richiamata qui quella decisiva, e cioè una significativa diversità di ruolo e di compiti nel sistema complessivo che andiamo a costruire e nel quale intendiamo appunto marcare la distinzione di funzioni e di ruoli tra il Parlamento, organo di legislazione generale, di indirizzo e di controllo, e il governo, organo di direzione dell'amministrazione e della politica del paese.

Il che comporta – d'altra parte questa credo sia esperienza comune che i colleghi che più di me hanno avuto esperienze governative – una notevole difficoltà nello svolgere, allorché si è membri del governo, le funzioni parlamentari. In realtà un componente il governo, ministro o sottosegretario, mentre è in carica normalmente non riesce a svolgere le funzioni parlamentari e la sua partecipazione ai lavori delle Camere è quasi esclusivamente in funzione del suo mandato governativo.

Il Comitato aveva ritenuto di dover accentuare questa distinzione di ruoli e, d'altra parte, di dover ragionare su un'ipotesi normale di governi di legislatura, che implica una squadra di governo che per l'intera legislatura parlamentare si assume la responsabilità di attuare il programma politico del governo e poi di risponderne nel momento in cui la maggioranza parlamentare (ma anche il governo da essa espresso) torni di fronte ai cittadini per il voto.

In questa ottica penso che si debba insistere sul mantenimento del regime di incompatibilità tanto per i ministri quanto per i viceministri. Naturalmente, nella sede opportuna dovremo prevedere a questo riguardo una norma che stabilisca che gli uni e gli altri partecipano ai lavori parlamentari in rappresentanza del governo laddove i regolamenti parlamentari lo prevedano esclusivamente per i ministri; ma questo non comporta problemi di alcun tipo. Diversamente si stabilirebbe una distinzione di ruoli e di funzioni fra ministri e viceministri che attiene più alla partecipazione al momento collegiale di

definizione dell'indirizzo politico generale del governo che non ad una distinzione di funzioni. Abbiamo stabilito che anche i viceministri fanno parte del governo e quindi anche per essi dovrebbe valere il regime di incompatibilità che qui è previsto.

GERARDO BIANCO. Vorrei subito dire che sul problema della incompatibilità, della quale peraltro come partito ci siamo fatto carico anticipando la riforma, riconfermiamo la posizione che abbiamo assunto, anche se naturalmente al nostro interno ci sono sull'argomento convinzioni diverse. D'altra parte, il collega Tarabini, che aveva già manifestato all'epoca - gliene voglio dare atto - la sua contrarietà a tale decisione, è naturalmente libero di esprimere tale sua convinzione anche in questa sede. Corrisponde tuttavia alla nostra idea politica che venga sancita anche dalla norma costituzionale la posizione ufficialmente assunta dal nostro partito. Vi è quindi la piena adesione del gruppo parlamentare della democrazia cristiana all'emendamento 92.18 del referente.

Per quanto riguarda la questione dei viceministri, francamente confesso che non riesco a configurare ancora bene la loro posizione. Le obiezioni mosse dal referente sono indubbiamente forti, perché essendo stato approvato, con la nostra astensione, la proposta del collega Covatta di includere nel governo i viceministri, viene ad attenuarsi la configurazione del viceministro come commissario parlamentare e quindi come elemento di collegamento tra l'azione di governo ed il Parlamento.

Permangono tuttavia perplessità. Per tale motivo presento il seguente subemendamento:

All'emendamento del referente 92.18, sopprimere le parole e di viceministro.

Mi riservo di comprendere meglio come la materia si configuri, perché, a mio avviso, se vogliamo conservare la figura di viceministro quale cosiddetto delegato parlamentare che mantiene il collegamento tra governo e Parlamento, l'incompatibilità dovrebbe essere rimossa.

EUGENIO TARABINI. Prendo atto delle considerazioni del referente.

Rilevo, forse superficialmente, come prevedere che i ministri non possano avere la qualità di parlamentari sia più proprio di una repubblica presidenziale che di una repubblica parlamentare, quale invece rimane la nostra.

Una volta, tuttavia, che si introduca, votando un apposito emendamento, l'incompatibilità tra carica di ministro e mandato parlamentare, credo non si possa mancare di affrontare il problema del Presidente del Consiglio dei ministri. Minore importanza ha la questione dei viceministri, che discende dalla prima.

Il problema costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento, oggi risolto, almeno in linea di fatto, dalla normale qualità dei componenti del governo, merita una qualche considerazione, mentre esaminiamo gli emendamenti sulla incompatibilità.

FRANCESCO MAZZOLA. Signor presidente, rimango convinto dell'incompatibilità, avendo partecipato ai lavori del Comitato « Forma di Governo », che ha ampiamente discusso la questione, avendo sempre sostenuto la tesi sostanzialmente già esposta dall'onorevole Bassanini, cioè quella di un'esigenza di funzionalità del governo parallela ad analoga esigenza del Parlamento, che ha trovato limite nella sovrapposizione tra incarichi di governo e mandato parlamentare (si pensi al problema della frequente mancanza del numero legale), ed avendo altresì appoggiato la costituzionalizzazione dei sottosegretari, attraverso la previsione della figura dei viceministri, corrispondente ad una diversa visione istituzionale rispetto all'attuale ruolo di delegati del ministro proprio dei sottosegretari.

Al collega Tarabini - in questo dibattito che dimostra il pluralismo vero della componente democristiana di questa Commissione - desidero dire che la considerazione secondo la quale l'incompatibilità dei ministri è propria di un sistema a repubblica presidenziale non rappresenta a mio parere un argomento, tanto è vero che la

nostra attuale Costituzione prevede che il ministro possa essere o non essere parlamentare.

Se fosse vero quanto afferma il collega Tarabini, già la Costituzione vigente dovrebbe precludere ad un parlamentare la possibilità di accedere all'incarico di ministro.

Credo che esigenze di funzionalità e di distinzione dei poteri, delle competenze e delle responsabilità rappresentino argomenti a favore della incompatibilità.

Per quanto riguarda il primo ministro, il Comitato ha discusso il problema, ritenendo di non poter indicare una incompatibilità tra tale carica ed il mandato parlamentare, perché esso rappresenta il punto di collegamento tra Governo e Parlamento, essendo il primo ministro il detentore unico della fiducia del Parlamento da cui è eletto.

EUGENIO TARABINI. Allora dovete dire che deve essere necessariamente parlamentare!

FRANCESCO MAZZOLA. Non è detto che non debba essere parlamentare. Non c'è incompatibilità. Il Parlamento sceglierà se eleggere un suo membro oppure no.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

FRANCESCO MAZZOLA. Il Comitato ha affrontato anche il tema del rapporto tra Governo e Parlamento. Peraltro, su mia sollecitazione esso ha anche valutato l'ipotesi di una possibile configurazione di quelli che in altri ordinamenti sono denominati segretari parlamentari. Si tratta di parlamentari che esercitano una funzione di collegamento tra un ministro ed il Parlamento. Tale questione non è stata affrontata fino in fondo, non riguardando la riforma costituzionale, bensì la legge sulla Presidenza del Consiglio.

Il tema dei segretari parlamentari o di altra figura di collegamento, come è prevista nell'ordinamento inglese, potrà sempre essere affrontato in sede di riesame

della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Si tratterebbe di una figura specifica di collegamento, necessariamente impersonata da un parlamentare, non fra il Governo ed il Parlamento, ma fra un ministro ed il Parlamento.

Ho fatto questa osservazione per dire che gli argomenti sono stati affrontati tutti e sottolineare le ragioni che hanno portato alla configurazione del testo in esame che ritengo valido e che pertanto propongo di mantenere, prevedendo l'incompatibilità anche per i viceministri.

LUIGI COVATTA. Desidero dichiarare che il mio voto favorevole va letto alla luce della mia precedente astensione sull'elezione diretta del Capo del Governo.

Mi sembra, infatti, che un problema di legittimazione popolare, elettorale, fondata sul consenso del Governo della Repubblica esista e non possa essere risolto attraverso l'elezione di secondo grado da parte dell'Assemblea.

MARCO BOATO. Sono favorevole all'emendamento 92.18 del referente, avendone anche sollecitata la presentazione rispetto all'originaria stesura del testo.

Credo che la questione dei viceministri sia stata risolta, come qualcuno ha già detto, allorché sono stati previsti quali componenti del governo. In considerazione di ciò, l'incompatibilità, se si pone, si pone sia nei confronti dei ministri che dei viceministri.

Ovviamente, obiezioni possono sussistere: tutte le formule di questo tipo manifestano elementi più o meno positivi. Ritengo però che la previsione di cui all'emendamento sia opportuna, anche perché l'incompatibilità in oggetto è inserita in un quadro istituzionale che prevede di norma la durata di legislatura dei governi e come eccezione, in qualche modo traumatica e prodotta dalla sfiducia costruttiva, il cambio di governo nel corso della legislatura.

È ben vero che il primo ministro ha facoltà di licenziare in qualunque momento un ministro, ma questa non è l'ipotesi ordinaria, che invece è quella di

un governo che duri per l'intera legislatura.

Pongo tuttavia un problema alla Commissione, al collega Mattarella, relatore sulla legge elettorale, ed al collega Salvi, anch'egli relatore sulla medesima legge: la Camera non si è posta (e credo che non l'abbia fatto neanche il Senato) il problema dell'eventuale deputato e senatore supplente, tuttavia l'ipotesi costituzionale dell'incompatibilità tra mandato parlamentare e funzione di ministro o di vicesegretario avrebbe maggiore organicità qualora la legge ordinaria ipotizzasse anche questa figura, nell'ipotesi che il titolare del mandato elettivo venisse designato ministro.

Pongo questo problema a tutti noi ed in particolare ai colleghi Mattarella e Salvi.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione il subemendamento Bianco all'emendamento del referente 92.18 soppressivo delle parole « e di vicesegretario ».

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento 92.18 del referente.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Covatta 92.17.

LUIGI COVATTA. Desidero precisare che allo stato della discussione, non essendo stato affrontato il problema del bicameralismo e della composizione delle Camere, il secondo comma del mio emendamento 92.17 deve intendersi accantonato.

PRESIDENTE. Sta bene, senatore Covatta.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Il parere contrario del Comitato poggia su ragioni che ho precedentemente esposto, ritenendosi più opportuno mantenere l'impostazione originaria che vede una sorta di

elezione-investitura iniziale da parte del Parlamento in seduta comune del candidato primo ministro.

L'emendamento del collega Covatta tende a reintrodurre l'attuale ordinamento, che prevede la nomina da parte del Presidente della Repubblica. Ebbene, può sembrare che esista tra le due ipotesi una differenza marginale, dal momento che anche l'emendamento Covatta prevede che la fiducia sia espressa soltanto nei confronti del primo ministro e non nel governo nel suo insieme, come oggi accade; tuttavia, la formulazione del Comitato consente di giungere ad un'ipotesi finale, qualora non venga eletto uno dei designati dal Presidente della Repubblica, prevedendo una votazione in cui il Parlamento autonomamente decide prima di incorrere nel rischio dello scioglimento quali candidature avanzare per la nomina a primo ministro. La procedura prevista dai colleghi Covatta e Labriola, secondo la quale il Primo ministro viene nominato dal Presidente della Repubblica prima di ricevere l'investitura del Parlamento, del quale ottiene la fiducia *a posteriori*, non risulterebbe compatibile con quanto stabilito dagli ultimi due commi dell'articolo 92 nel testo proposto dal Comitato.

LUIGI COVATTA. Vorrei chiarire che l'obiettivo dell'emendamento 92.17 è quello di evitare il rischio, presente nella formulazione del testo del Comitato, del governo di assemblea.

Se stabiliamo che il primo ministro viene eletto dall'Assemblea, non creiamo una forma di governo parlamentare ma rischiamo di creare una forma di governo assembleare.

È per questo che, fermo restando che la fiducia viene conferita al primo ministro e non al governo nel suo insieme, insistiamo sul nostro emendamento.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Signor presidente, nel prendere la parola per dichiarazione di voto, preannuncio la mia astensione.

Debbo confessare che per quanto abbia cercato di capire le ragioni che hanno

spinto tanti gruppi a scegliere, in questi ultimi anni, la via dell'elezione parlamentare del primo ministro (la cosiddetta elezione diretta del primo ministro), non sono riuscito a trovarne di sufficienti perché venga superato l'attuale sistema.

Posso comprendere l'esigenza di forti innovazioni, quale, per esempio, quella dell'elezione popolare del primo ministro, mentre non riesco a comprendere quale maggiore stabilità e autorevolezza possa derivare al Presidente del Consiglio da una sua elezione da parte del Parlamento. Né comprendo come in un sistema che difficilmente, almeno in una prima fase, darà agli elettori la possibilità di scegliere direttamente la maggioranza, ci si debba privare di quella azione che può essere svolta dal Capo dello Stato, azione che è stata utilmente svolta in questi decenni di storia repubblicana e che ha consentito di superare talune *impasse* delle forze politiche, e di dare sostegno a Governi che lasciati da soli probabilmente non avrebbero avuto la forza, la capacità di proseguire nella loro azione. Sto parlando di quella funzione di commissario alle crisi svolta dal Capo dello Stato, che non si esaurisce nella nomina di un governo ma prosegue anche con forme di sostegno, risultate talvolta ambigue ed anche criticate.

È come se mi si dicesse che per il solo fatto che il presidente della regione viene eletto dal consiglio regionale o il sindaco viene eletto dal consiglio comunale, vi sono maggiore stabilità, maggiore coerenza e forza.

Dico questo con molta umiltà perché mi accorgo che diversi colleghi sono convinti della bontà di tale soluzione. Ho cercato di capire - e continuo a farlo - le loro ragioni. Ecco perché non voterò a favore ma mi asterrò sull'emendamento in questione.

GERARDO BIANCO. Signor presidente, per la verità mi trovo sulla stessa lunghezza d'onda del collega Barbera, e quindi non intendo aggiungere altro. In ogni caso, una analisi storica di quanto è accaduto ci porta a conclusioni analoghe, a

riconoscere cioè che il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica è stato indubbiamente positivo, anzi a parlare di una delle funzioni complessivamente meglio svolte, che ha sanato tante difficili situazioni. Dunque, anche dal punto di vista dell'analisi di natura costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica ha, in un certo senso, la funzione di garantire una governabilità al paese, non mi sembra sufficientemente meditata la scelta che si compie con questo emendamento.

Per tali ragioni dichiaro anch'io la mia astensione su questo emendamento, riservandomi di approfondire meglio la questione in Aula.

GIULIO TULLIO COVI, Presidente del Comitato « Forma di Governo ». Signor presidente, onorevoli colleghi, mi pare che il ruolo del Presidente della Repubblica non venga eliminato, perché il candidato viene eletto dal Parlamento su designazione del Presidente della Repubblica. Quindi, quell'opera di mediazione che il Presidente della Repubblica compie per arrivare ad una composizione del governo, avviene attraverso la designazione e non tramite la nomina. D'altronde, mi pare che il sistema dell'elezione sia più consona rispetto ad un consenso che una persona singola (il Presidente) riceve dal Parlamento in seduta comune. In altri termini, non abbiamo più il sistema della nomina del Presidente del Consiglio, che formava successivamente il Governo, chiedendone quindi la fiducia alle Camere, ma un sistema secondo il quale il Presidente del Consiglio si presenta con un proprio programma, e forma il Governo dopo essere stato eletto dal Parlamento.

In conclusione, a me pare che con la designazione vi sia ancora un ruolo del Presidente della Repubblica e che il sistema dell'elezione sia consona alla nuova indicazione che è stata data.

LEARCO SAPORITO. Se l'interpretazione del primo comma dell'emendamento Covatta 92.17 è quella testé data dal senatore Covi, allora sorgono in me delle preoccupazioni. In tale maniera, verremmo

a porre in conflitto tra loro due massime espressioni dei poteri dello Stato. Un eventuale giudizio negativo, infatti, non riguarderebbe la persona designata dal Presidente della Repubblica ma piuttosto, in qualche modo, lo stesso Capo dello Stato. Sarebbe dunque pericolosissimo dare l'occasione di uno scontro tra Parlamento e il Capo dello Stato.

Per tali ragioni, non sono d'accordo sull'emendamento Covatta 92.17 e mi dichiaro favorevole al testo proposto dal Comitato.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Covatta 92.17, non accettato dal Comitato.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Salvi 92.11.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Il Comitato propone l'accantonamento di tale emendamento perché ritiene che esso sia connesso alle norme sulla struttura del Parlamento.

Di Assemblea nazionale per ora non si parla nella Costituzione! Pertanto, allo stato del nostro testo costituzionale, non possiamo prevedere un emendamento che parli di Assemblea nazionale. L'emendamento è evidentemente connesso con la proposta avanzata dal gruppo del PDS, concernente la riforma del Parlamento.

PRESIDENTE. Sta bene, l'emendamento Salvi 92.11 è accantonato.

Passiamo all'emendamento Salvi 92.12.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Su tale emendamento è stato formulato un parere contrario, in quanto, ad avviso del Comitato, è opportuno che quella del primo ministro - che, lo ricordo, viene designato dal Presidente della Repubblica - non sia soltanto una mera elezione, in cui le Camere si costituiscono solo come seggio elettorale, ma preveda lo svolgimento anche di un dibattito su un documento politico-programmatico, presentato dal

candidato alla carica di primo ministro, che consenta di approvare con l'elezione del primo ministro anche il programma o, comunque, il documento programmatico del governo.

In questo modo, l'elezione è una investitura che comporta anche l'approvazione di un indirizzo politico-programmatico che la scelta di quel primo ministro rappresenta.

Per tale ragione abbiamo pronunciato un giudizio negativo sull'emendamento Salvi 92.12.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Vorrei richiamare l'attenzione di quei colleghi che hanno voluto seguire quello che viene definito il modello del cancellierato, cioè il sistema tedesco dell'elezione del Presidente del Consiglio (del cancelliere, in quel caso) da parte del Parlamento.

L'articolo 63 della Costituzione di Bonn prevede espressamente che il cancelliere federale sia eletto dal Bundestag senza che si svolga alcun dibattito sul documento politico-programmatico (la norma dice espressamente « senza dibattito »). Ma perché la Costituzione di Bonn ha fatto tale scelta? Perché individua nell'elezione una scelta di capacità, lasciando libero il cancelliere di stabilire il programma e di dettare le linee ai ministri.

Nel momento in cui stabiliamo che il primo ministro viene eletto sulla base di un dibattito sul documento politico-programmatico, allora il pericolo di una deriva assemblearistica, di cui ha prima parlato il senatore Covatta, diventa ancora più forte.

O c'è un rapporto fiduciario, per cui il Capo dello Stato nomina il primo ministro, questi compone il governo e si presenta con un programma, sul quale viene accordata la fiducia, oppure, se deve esserci anche un documento politico-programmatico, quest'ultimo può essere molto dettagliato, deve essere aggiornato nel tempo. In altri termini, la deriva assemblearistica diventa in effetti un pericolo reale!

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Ma è pre-

sentato dal candidato e non dal Parlamento!

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Ma c'è un dibattito sul documento, che quindi può essere anche emendato.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo ».* Non c'è l'approvazione del documento. L'elezione avviene dopo la presentazione del documento e il dibattito.

MARCO BOATO. Nel rilevare come anche su questo comma vi possano essere elementi a favore ed altri contro, vorrei richiamare l'esperienza che abbiamo acquisito recentemente in occasione della costituzione del Governo Ciampi. Ci siamo trovati dinanzi ad un elemento fortemente innovativo ma anche alquanto paradossale. Affermando di volere l'integrale applicazione dell'articolo 92 della Costituzione si è arrivati al punto che il Presidente del Consiglio ha nominato i ministri - su questo non sono emerse pubblicamente interferenze, forse sono avvenute in maniera un po' sotterranea -, ma le forze politiche che in qualche modo andavano a comporre il Governo, attraverso ministri che non le rappresentavano ma comunque ad esse appartenevano, accettavano tale sistema senza conoscere la base programmatica sulla quale il Governo si andava formando. Prima, infatti, si è costituito il gabinetto e successivamente è avvenuta la presentazione del programma in Parlamento.

Tutto ciò ha comportato quelle difficoltà enormi che si sono avute nel passaggio dalla prima alla seconda fase. A me pare che l'ipotesi contenuta nel testo proposto dal Comitato risolva tale problema.

Il primo ministro designato dal Presidente della Repubblica si presenta alle Camere riunite, e non ad un Parlamento ridotto a seggio elettorale, prospettando la piattaforma programmatica sulla base della quale intende governare. A quel punto si configura la base parlamentare di quel Governo. Se questo è ancora un governo parlamentare, sia pure in forma

diversa dagli attuali governi parlamentari, esso si configura tale in quanto sulla base di quel programma e sulla fiducia data con l'elezione a quel primo ministro, si forma una maggioranza parlamentare che, nell'ipotesi in cui il meccanismo maggioritario funzioni in un certo modo, in teoria può essere formata da una sola forza politica, mentre nell'ipotesi in cui, almeno nella prima fase di applicazione delle nuove leggi elettorali, non si arrivi ad una così forte semplificazione, presumibilmente avrà una base parlamentare formata, per esempio, da due forze politiche e non soltanto da una. Avvenuta l'elezione su quella base programmatica, il primo ministro è completamente libero di scegliersi la sua compagine di governo, ma ovviamente qual è la base parlamentare in riferimento alla quale costituire il suo Governo. Mi sembra che rovesciando la procedura, che di fatto è fortemente e positivamente innovativa se seguita con l'esperienza del Governo Ciampi, si dia maggiore razionalità e trasparenza politica a tutto il procedimento di formazione del governo.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Un governo parlamentare significa un governo che ha la sua autonomia rispetto al Parlamento, ma che instaura con esso un rapporto di collaborazione: quindi è un governo che deve ottenere la fiducia del Parlamento, pertanto autonomia e rapporto di collaborazione attraverso la fiducia. Invece la mia preoccupazione è che diventi un governo di tipo assembleare, ossia un governo che non ha più autonomia ed è espressione dell'Assemblea, così come avviene o è avvenuto nelle regioni, nei consigli comunali prima della legge n. 142 del 1990, o in certe fasi della Convenzione francese.

CESARE SALVI. Noi manteniamo il nostro emendamento il quale è legato alla logica - anche se constatiamo che la discussione sulla riforma elettorale rischia purtroppo di non andare in questa direzione - che la maggioranza, il programma e indirettamente il candidato alla Presi-

denza del Consiglio siano scelti dagli elettori a seguito della campagna elettorale. Quindi, il nostro emendamento è coerente all'impostazione che diamo al tema della riforma elettorale, della quale immaginiamo che queste innovazioni della forma di governo siano le conseguenze a livello di meccanismi costituzionali. Se sarà approvata, una legge elettorale di tipo diverso, che non vada nella direzione che ho indicato, certo occorrerà valutarlo, però il meccanismo che è a monte di questo dovrebbe risolvere la questione (gli argomenti sollevati dal collega Boato e dal collega Bassanini hanno un loro peso).

Dunque, la logica entro cui tale emendamento si muove è che la maggioranza, il programma e lo stesso candidato alla Presidenza del Consiglio siano scelti dai cittadini. Quindi l'elezione da parte delle Camere (se vi sarà una legge elettorale di questo tipo) né delinea una forma di governo assembleare né dovrebbe presentare quegli inconvenienti legati al fatto che non si sa quale documento programmatico, quale impostazione si vorrà dare. In pratica, alle osservazioni che giustamente il collega Boato faceva con riferimento alla formazione del Governo Ciampi, rispondo che dovrebbe trattarsi di cose già conosciute prima della consultazione elettorale e decise dai cittadini. Siccome abbiamo ancora fiducia e speranza che regole elettorali di questo tipo siano approvate dal Parlamento, insistiamo perché l'emendamento sia votato.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Salvi 92.12, sul quale l'onorevole Bassanini ha espresso il parere contrario del Comitato.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Mattarella 92.16. Comunico che l'onorevole Mattarella, che si è momentaneamente allontanato, mi aveva preannunciato la sua intenzione di ritirare tale emendamento, accogliendo l'invito in tal senso dell'onorevole Bassanini.

FRANCESCO MAZZOLA. L'invito del referente penso dipenda dal fatto che

l'appello nominale è per sua natura palese.

PRESIDENTE. Poiché nessuno fa proprio l'emendamento Nania 92.7, sul quale il parere del Comitato è contrario, passiamo all'emendamento Maccanico 92.9.

Poiché nessuno fa proprio l'emendamento Maccanico 92.9, sul quale il Comitato ha espresso parere contrario, possiamo considerare concluso l'esame degli emendamenti presentati in sede di Comitato.

L'onorevole Mattarella ha presentato un emendamento con il quale si intende eliminare il penultimo comma del testo del Comitato (che prevede l'elezione del primo ministro su candidatura proposta da almeno un terzo dei membri del Parlamento), prevedere una terza indicazione da parte del Presidente della Repubblica e, nel caso in cui anche il terzo candidato non sia eletto, lo scioglimento delle Camere. Ciò di fatto significa l'abolizione della possibilità per il Parlamento di designare esso un candidato. Rispetto all'emendamento Maccanico 92.9, l'emendamento Mattarella prevede un terzo tentativo su un nominativo designato dal Presidente della Repubblica.

FRANCO BASSANINI, Referente per il Comitato « Forma di Governo ». Il Comitato ha esaminato anche un'ipotesi del genere, benché non sia stato formulato alcun emendamento. Si è però ritenuto utile predisporre una fase finale nella quale, dopo due designazioni del Presidente della Repubblica non accompagnate da successo con l'elezione da parte del Parlamento, quest'ultimo si assume la responsabilità di eleggere un primo ministro, sapendo che si avvicina il termine scaduto il quale il Parlamento verrà sciolto e verranno state indette nuove elezioni. Questa è sembrata una soluzione equilibrata.

Potrebbe altrimenti verificarsi (faccio questa considerazione in astratto, senza alcun riferimento al Presidente in carica, che non assumerebbe mai simili iniziative) che il Presidente della Repubblica avanzi candidature stravaganti ed improbabili,

facendone tre di seguito per arrivare allo scioglimento di Camere non gradite.

Quindi, l'ipotesi accolta è che dopo due designazioni da parte del Presidente della Repubblica sia opportuno che un terzo dei componenti del Parlamento avanzi una propria candidatura. Se ciò avviene si ha una legittima speranza che tale candidatura possa avere successo (o quanto meno vale la pena di tentare). Si è pensato a questa come norma di chiusura, mettendo il Parlamento di fronte al rischio della sanzione dello scioglimento.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Il pericolo di questa norma è che il Parlamento faccia fallire le prime due designazioni del Presidente della Repubblica al solo scopo di poter tirar fuori la candidatura che ha in serbo. L'altro pericolo è quello di un Parlamento che, visti fallire tutti i tentativi, avanzi una candidatura estemporanea al solo scopo di allontanare il pericolo dello scioglimento. In pratica ciò è accaduto in alcuni consigli comunali: in base alla legge n. 142 era previsto che entro una certa data bisognasse eleggere un sindaco; allo scadere della mezzanotte è stato eletto un sindaco precario, sapendo benissimo che non aveva alcuna maggioranza alle spalle, ma al solo scopo di allontanare lo scioglimento.

Vorrei approfittare dell'occasione per sottolineare che intravedo alcuni pericoli di scivolamento assembleare anche in questa ipotesi, come in quella contenuta nell'articolo 88. In un governo parlamentare la possibilità per il Capo dello Stato di sciogliere le Camere è un contrappeso, frutto di delicatissimi equilibri che si sono costruiti nei secoli, al potere del Parlamento di concedere o negare la fiducia al Governo. Come contrappeso vi è il potere di scioglimento del Capo dello Stato, potere che va visto come una risorsa preziosa per la vita costituzionale, non come un sospetto o come un qualcosa da temere. Si tratta quindi di un potere prezioso perché può consentire di rimettere in moto il meccanismo costituzionale...

SERGIO MATTARELLA. È stabilizzante !

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. È stato stabilizzante tranne alcune eccezioni, tranne alcune ipotesi della terza repubblica francese. Ciò significa l'appello alla fonte prima della sovranità popolare. Guardare con sospetto al potere di scioglimento del Capo dello Stato, significa rinunciare ad uno dei cardini fondamentali del governo parlamentare.

GERARDO BIANCO. Sono d'accordo con l'onorevole Barbera. Credo che l'emendamento presentato dal collega Mattarella dia coerenza a tutto l'impianto. Ci troviamo infatti a seguire logiche automatiche che ad un certo punto, per l'incalzare del tempo ed il timore di clausole finali iugulatorie, non lasciano la necessaria flessibilità. La considerazione svolta dall'onorevole Barbera non solo è giusta (ci potremmo trovare di fronte ad un atteggiamento, per una serie di ragioni, ostile al Presidente della Repubblica, creando così le condizioni per cui il suo designato non viene accettato, per poter passare ad una candidatura puramente parlamentare, con l'aprirsi di un conflitto tra i poteri dello Stato), ma anche corretta. Il rischio è che si determinino situazioni che potrebbero sfociare in una crisi istituzionale. Ritengo pertanto che l'emendamento del collega Mattarella rappresenti una buona soluzione e mantenga la coerenza ridando, anche per la terza votazione, il potere al Presidente della Repubblica di designare il candidato a ricoprire l'incarico di primo ministro.

SERGIO MATTARELLA. Il mio emendamento mira ad evitare una sorta di sfiducia al Capo dello Stato, laddove le Camere per due volte rifiutino di condividere la designazione ed eleggano un primo ministro da loro scelto.

Comprendo la preoccupazione che sta alla base del testo attuale, la preoccupazione patologica che un Capo dello Stato possa surrettiziamente cercare di designare persone non condivisibili dal Parlamento per giungere allo scioglimento delle Camere. D'altra parte è pur prevedibile un altro caso patologico, contrapposto e spe-

colare, ossia che nelle Camere vi sia una sorta di trasversale *leadership* trasformistica che rifiuti ogni designazione del Capo dello Stato per poter dar vita a non si sa bene quale maggioranza.

Ritengo che evitare il rischio di un conflitto Parlamento-Capo dello Stato sia la preoccupazione che dovrebbe prevalere, per questo ho presentato il mio emendamento, per mantenere tre occasioni, senza prefigurare questa sorta di implicita sfiducia al Capo dello Stato. Semmai, per offrire un'ipotesi subordinata si potrebbe capovolgere l'intero impianto che abbiamo fin qui seguito prevedendo che prima le Camere provino ad eleggere un primo ministro e che, se non vi riescono, intervenga il Capo dello Stato.

GIORGIO TULLIO COVI, *Presidente del Comitato « Forma di Governo »*. Intervengo solo per dichiarare il mio voto favorevole all'emendamento Mattarella. Mi pare che le ragioni portate dagli onorevoli Barbera, Bianco e Mattarella siano convincenti, quindi, *re melius perpensa*, accetto la soluzione proposta nell'emendamento.

CESARE SALVI. Ribadisco le osservazioni che ho svolto in precedenza osservando che o ragioniamo con la logica del sistema elettorale maggioritario, che tendenzialmente assicura la formazione di una maggioranza di governo, oppure no. Poiché tutto va previsto in Costituzione, dobbiamo prevedere l'ipotesi in cui ci sia un Presidente della Repubblica eletto da una precedente maggioranza che tenda a determinare una situazione di conflitto istituzionale con la nuova maggioranza eletta in Parlamento.

Semmai accoglierei il suggerimento, più coerente con il sistema maggioritario, che avanzava poc'anzi il collega Mattarella, quello cioè di capovolgere la logica del sistema cominciando da votazioni su candidature espresse dal Parlamento: questo sarebbe, per così dire, lo sbocco naturale delle elezioni con il nuovo sistema. Se poi si dimostra che non si è verificata la formazione spontanea di una maggioranza in seguito al voto, subentra il ruolo arbitrario del Capo dello Stato.

Vorrei infine richiamare l'attenzione sul fatto che questa norma segue un po' il modello tedesco federale del cancelliere, in cui questi passaggi sono previsti in considerazione della necessità di equilibrare le diverse situazioni che si possono determinare.

FRANCO BASSANINI, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. A me pare che il modo di conciliare l'impostazione originaria del Comitato (alla cui formulazione peraltro anche il collega Mattarella aveva a suo tempo partecipato), che era molto preoccupata del collegamento con la riforma elettorale maggioritaria — come osservava il senatore Salvi —, con le perplessità che sono emerse nel dibattito può essere proprio il rovesciamento suggerito da ultimo dall'onorevole Mattarella, rovesciamento che prevede in una prima fase la procedura dell'elezione su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei componenti la Camera. Se le Camere non riescono in questo modo ad eleggere il primo ministro in un termine preciso, ad esempio venti giorni dalla prima riunione, subentra il procedimento che può prevedere due designazioni successive da parte del Capo dello Stato. Se neanche la seconda di queste designazioni ha successo, si ha lo scioglimento delle Camere.

Ritengo che questo procedimento risponderrebbe maggiormente alla logica di una legge maggioritaria per cui il primo ministro dovrebbe già emergere dal voto degli elettori, anche se questo non è scontato in partenza; per cui la funzione del Presidente della Repubblica sarebbe di surrogazione, di mediazione, nel caso in cui l'esito elettorale non desse luogo rapidamente all'investitura di un primo ministro.

MARCO BOATO. Concordo con l'ipotesi alternativa formulata dal collega Mattarella, tenendo conto però che in tal modo si depotenzia molto il ruolo del Presidente della Repubblica: questa è l'obiezione che ad essa si può muovere. Occorrerà comunque riformulare l'emendamento perché va precisato come funzioni la seconda parte

del procedimento nel caso in cui il Parlamento non riesca ad affermare la propria candidatura.

Non sarei tuttavia contrario neanche alla prima ipotesi, quella per cui si procede ad una terza indicazione del Presidente della Repubblica e poi, in caso di mancata elezione, allo scioglimento. Francamente dobbiamo immaginare che ci sia un Parlamento che abbia una potenziale maggioranza, che il Presidente della Repubblica sia in grado di individuare il primo ministro che raccoglie la maggioranza dei voti del Parlamento e come caso assolutamente eccezionale il fatto che ciò non avvenga. In tal caso, tuttavia, bisogna immaginare che ci sia la risorsa dell'iniziativa parlamentare, esperita la quale si va allo scioglimento delle Camere. L'ipotesi di lasciare tutto esclusivamente nelle mani del Presidente della Repubblica a me sembra un errore in questa nuova configurazione della forma di governo.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, vorrei avanzare una proposta sui lavori della Commissione. Con riferimento al mio intervento, bisognerebbe porre in votazione due ipotesi, una principale ed una subordinata. Ma poiché siamo in nu-

mero ridotto, non so se sia opportuno procedere a votazioni su un argomento così importante. Quindi, pur sapendo che concludere l'esame dell'articolo 92 questa sera sarebbe un buon risultato, mi permetto di suggerire di fermarci a questo punto così rilevante, che attiene ai rapporti tra Capo dello Stato e Parlamento, per pervenire nella prossima seduta ad un voto possibilmente unitario ma comunque, se fosse di divisione, molto più rappresentativo.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che viene rinviata alla prossima seduta, che si terrà venerdì 25 giugno prossimo alle 9, la definizione delle procedure di elezione del primo ministro da parte del Parlamento in seduta comune.

La seduta termina alle 20,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 18 giugno 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATI

Testo provvisorio Comitato « forma di governo ».

(25.2.93)

ARTICOLO 59-bis.

I presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali partecipano, a titolo consultivo, all'esame da parte del Senato dei progetti di legge di principio nelle materie attribuite alla competenza regionale. Quando sono discussi altri argomenti di particolare interesse per le Regioni, il Presidente del Senato invita i presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali a partecipare, a titolo consultivo.

I rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo partecipano, a titolo consultivo e con le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari, ai lavori delle Camere quando questi hanno per oggetto l'attività delle Comunità europee e l'attuazione degli accordi comunitari.

ARTICOLO 60.*(Primo comma).*

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per quattro anni.

ARTICOLO 72.

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere nelle materie di revisione costituzionale, elettorale, di approvazione di bilanci di previsione e consuntivi, di amnistia e di indulto, di delegazione legislativa, di conversione in legge di decreti legge, di autorizzazione a ratificare trattati e accordi internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio nazionale.

I progetti di legge di approvazione di bilanci di previsione e consuntivi sono presentati alla Camera dei deputati; i progetti di legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali di natura politica o che importano variazioni del territorio nazionale sono presentati al Senato.

I progetti di legge nelle materie riservate allo Stato sono presentati alla Camera dei deputati, gli altri progetti di legge sono presentati al Senato, e sono esaminati secondo le norme dei rispettivi regolamenti da una Commissione e poi dalla Camera stessa che li approva articolo per articolo e, se il progetto di legge consta di più di un articolo, con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i progetti di legge dei quali è dichiarata l'urgenza e in ogni caso per i disegni di legge di conversione dei decreti legge.

Il regolamento può altresì stabilire in quali casi e forme i progetti di legge sono deliberati da Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, ed approvati solo, articolo per articolo e con votazione finale, dalla Assemblea. Tale procedura non può adottarsi per i progetti di legge di revisione costituzionale, in materia elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci di previsione e consuntivi.

ARTICOLO 72-bis.

Il progetto di legge approvato da una Camera è trasmesso all'altra e si intende definitivamente approvato se entro quindici giorni dall'annuncio un terzo dei suoi componenti non richieda che il progetto di legge sia sottoposto anche alla sua approvazione.

Successive richieste di riesame da parte di ciascuna Camera possono essere deliberate entro trenta giorni dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il riesame di cui ai commi precedenti ha altresì luogo su richiesta del Governo.

Il procedimento legislativo è concluso quando il progetto di legge risulti approvato da entrambe le Camere nell'identico testo, o quando manchi una richiesta di riesame alle condizioni prescritte nei commi precedenti.

ARTICOLO 77.

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, in casi di necessità ed urgenza concernenti la sicurezza nazionale, calamità naturali, norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o la recezione ed attuazione di atti normativi delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendo la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Il Governo non può, mediante decreti legge, rinnovare disposizioni di decreti legge dei quali una delle Camere abbia negato la conversione, nè ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo.

Le Camere devono deliberare sulla conversione in legge del decreto legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione e non possono modificarne le disposizioni salvo che per quanto attiene alla clausola di copertura degli oneri finanziari. I regolamenti delle Camere attribuiscono ai Presidenti i poteri all'uopo necessari.

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

ARTICOLO 81.

Le Camere approvano ogni anno i bilanci di previsione, pluriennale e annuale, e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

I bilanci dello Stato e di tutti gli enti ed organismi pubblici devono conformarsi al criterio dell'equilibrio finanziario della parte corrente. Gli emendamenti al disegno di legge di approvazione del bilancio e ai disegni di legge ad essa collegati ai fini della manovra annuale di finanza pubblica sono ammessi nell'ambito dei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati.

Disposizioni recanti nuove o maggiori spese o minori entrate possono essere stabilite solo con legge. La legge deve indicare i mezzi per farvi fronte con riferimento all'intero periodo di efficacia della legge medesima e nel rispetto dei limiti per il ricorso all'indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio.

ARTICOLO 82.

(Primo comma).

Ciascuna Camera dispone inchieste su materie di pubblico interesse su proposta di ciascuno dei suoi componenti, approvata a maggioranza, ovvero su richiesta di un quarto dei suoi componenti.

ARTICOLO 82.

(Terzo comma).

Le Camere possono acquisire, secondo le modalità stabilite dai propri regolamenti, atti, documenti o informazioni, con i soli limiti derivanti dalla legge penale.

ARTICOLO 82-bis.

Le delegazioni parlamentari presso gli organismi internazionali riferiscono al Senato della Repubblica sull'attività degli organismi stessi.

ARTICOLO 83.

(Secondo e terzo comma).

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle

minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato. All'elezione partecipano altresì i rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'Assemblea. Qualora non si raggiunga tale maggioranza nei primi due scrutini, al terzo, che ha luogo dopo quarantotto ore, è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea. Dopo il terzo scrutinio si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto nel precedente scrutinio il maggior numero di voti e viene proclamato eletto il candidato che consegue la maggioranza, anche se relativa. A parità di voti è eletto o entra in ballottaggio il più anziano d'età.

ARTICOLO 84.

(Primo comma).

Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto quaranta anni d'età e goda dei diritti civili e politici.

ARTICOLO 85.

(Primo e secondo comma).

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento, i delegati regionali e i rappresentanti italiani al Parlamento europeo, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

ARTICOLO 86.

È aggiunto alla fine il seguente terzo comma:

L'impedimento permanente del Presidente della Repubblica è dichiarato congiuntamente dal Presidente della Camera dei deputati, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Corte costituzionale.

ARTICOLO 88.

(Prima ipotesi).

È soppresso.

ARTICOLO 88.

(Seconda ipotesi).

Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere o anche una sola di esse, d'intesa con i loro Presidenti e con il Presidente della Corte costituzionale.

ARTICOLO 89.

(Terzo comma).

Non sono soggetti a controfirma i messaggi alle Camere, la nomina dei giudici della Corte costituzionale e la nomina dei senatori a vita.

ARTICOLO 90.

È premesso il seguente comma:

Il Parlamento in seduta comune, su richiesta della maggioranza dei suoi componenti, quando ritenga che atti o comportamenti del Presidente della Repubblica siano incompatibili con i suoi doveri costituzionali, può deliberarne la decadenza con la maggioranza dei due terzi dei componenti.

ARTICOLO 92.

Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro, dai ministri a capo di dicasteri, in numero non superiore a dodici, da ministri senza portafoglio, in numero non superiore a cinque.

Il Primo Ministro e i ministri costituiscono il Consiglio di Governo.

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.

L'elezione avviene per appello nominale a seguito di un dibattito sul documento politico e programmatico presentato al Parlamento dal candidato alla carica di Primo Ministro.

Il candidato è designato dal Presidente della Repubblica, entro un mese dalla costituzione delle Camere.

Il Parlamento è convocato per procedere all'elezione entro sette giorni dalla designazione.

Qualora nella votazione non sia conseguita la maggioranza dei componenti il Parlamento, il Presidente della Repubblica può designare un altro candidato, entro i successivi dieci giorni.

Se anche il secondo candidato non raggiunge la maggioranza prescritta, il Parlamento, entro quattordici giorni dalla votazione, può eleggere il Primo Ministro con la medesima maggioranza. A tal fine si procede, anche con successive votazioni, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei componenti.

Se entro tale termine il Primo Ministro non è eletto, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.

ARTICOLO 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. Allo stesso modo può revocarli.

Prima di assumere le funzioni, i ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

ARTICOLO 94.

Il Parlamento in seduta comune può esprimere la sfiducia al Primo Ministro solo mediante l'approvazione di una mozione motivata,

contenente l'indicazione del successore, con votazione per appello nominale a maggioranza dei suoi componenti.

La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti di ciascuna Camera.

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.

In caso di dimissioni del Primo Ministro, di morte o di impedimento all'esercizio delle funzioni, il Parlamento elegge il successore secondo le procedure dell'articolo 92.

ARTICOLO 95.

Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Promuove e coordina l'attività dei ministri.

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

ARTICOLO 95-bis.

Il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge.

In queste materie la legge può dettare esclusivamente norme di principio.

La Corte dei Conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità riscontri violazione della riserva di legge o delle norme di principio di cui al comma precedente, sottopone la controversia sulla legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale.

ARTICOLO 97.

(Primo comma).

I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati l'imparzialità e l'efficienza dell'amministrazione.

**Emendamenti presentati all'articolo 92 del testo provvisorio
del Comitato « Forma di Governo ».**

L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

Il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro e, su proposta di questo, i ministri.

Il Primo ministro ed i ministri costituiscono insieme il Consiglio dei ministri, che è presieduto dal Presidente della Repubblica. Per delega espressa e con un ordine del giorno determinato, un Consiglio dei ministri può essere presieduto dal Primo ministro.

Le funzioni di membro del Governo sono incompatibili con il mandato parlamentare.

I ministri possono essere revocati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro.

92. 8.

Patuelli.

Sostituire l'articolo 92 della proposta del Comitato con il seguente:

Il Primo ministro è eletto a suffragio universale e diretto. Dura in carica quattro anni ed è immediatamente rieleggibile una sola volta.

Qualora nessuno dei candidati alla carica di Primo Ministro raggiunga la maggioranza dei voti validi, si procede al ballottaggio tra coloro che hanno ottenuto al primo turno almeno il 10 per cento dei suffragi.

92. 5.

Nania, Misserville, Pontone.

Sostituire l'articolo 92 della proposta del Comitato con il seguente:

Il Primo ministro è eletto direttamente dal corpo elettorale.

92. 13

Maccanico.

L'articolo 92 della Costituzione, primo comma, è sostituito dal seguente:

Il Governo della Repubblica è composto dal Capo dello Stato, dal Primo Ministro e dai Ministri.

92. 1.

Nania, Misserville, Pontone.

L'articolo 92 della Costituzione, primo comma, è sostituito dal seguente:

Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente della Repubblica che lo presiede e dai Ministri.

92. 2.

Nania, Misserville, Pontone.

All'articolo 92, primo comma, della proposta del Comitato sostituire le parole da Il Governo a ministri con le seguenti il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei ministri.

92. 14.

Mattarella.

All'articolo 92 della proposta del Comitato, primo comma, sostituire le parole da ministri senza portafoglio con le seguenti di ministri senza portafoglio.

92. 19.

Il Referente.

All'articolo 92 della proposta del Comitato, dopo il primo comma, aggiungere il seguente:

Sussiste incompatibilità tra l'essere ministri e membri del Parlamento.

92. 6.

Staglieno.

L'articolo 92 della Costituzione, secondo comma, è sostituito dal seguente:

Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e, su intesa con questo, i Ministri.

92. 3.

Nania, Misserville, Pontone.

L'articolo 92 della Costituzione, secondo comma, è sostituito dal seguente:

Il Presidente della Repubblica nomina i Ministri.

92. 4.

Nania, Misserville, Pontone.

All'articolo 92, secondo comma, della proposta del Comitato sostituire le parole il Consiglio di Governo con le parole il Consiglio dei ministri.

92. 15.

Mattarella.

All'articolo 92 del testo del Comitato, dopo il terzo comma, inserire il seguente:

Le funzioni di ministro e di viceministro sono incompatibili con il mandato parlamentare.

92. 18.

Il Referente.

All'articolo 92 del testo del Comitato sostituire il quarto comma con il seguente:

Il Primo Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica e deve ottenere la fiducia del Parlamento in seduta comune a maggioranza dei suoi componenti.

Alla riunione del parlamento in seduta comune convocata per votare la fiducia al Primo Ministro, non partecipano i rappresentanti dei Consigli regionali di cui all'articolo 57.

Conseguentemente sostituire il quinto comma con il seguente:

La votazione avviene per appello nominale a seguito di un dibattito sul documento politico e programmatico presentato al Parlamento dal Primo Ministro.

92. 17.

Covatta, Labriola.

All'articolo 92 della proposta del Comitato, sostituire il quarto comma con il seguente:

Il Primo ministro è eletto con votazione palese dall'Assemblea nazionale, a maggioranza dei suoi componenti.

92. 11.

Salvi, Chiarante, Tronti.

All'articolo 92 della proposta del Comitato sopprimere il quinto comma.

92. 12.

Salvi, Bassanini, Chiarante, Tronti.

All'articolo 92, quinto comma, della proposta del Comitato, dopo le parole per appello nominale aggiungere le seguenti con voto palese.

92. 16.

Mattarella.

All'articolo 92 della proposta del Comitato, sostituire i commi 6, 7, 8 e 9 con i seguenti:

L'accettazione della candidatura alla carica di Primo Ministro deve essere sottoscritta da almeno un quinto dei componenti delle Camere e depositata insieme al documento politico e programmatico entro un mese dalla costituzione delle Camere.

Il Parlamento è convocato per procedere all'elezione entro sette giorni dalla designazione.

Qualora nella votazione non sia conseguita da alcun candidato la maggioranza dei componenti il Parlamento, le Camere procedono ad altre due votazioni a distanza di sette giorni una dall'altra.

Se entro tale termine il Primo Ministro non è eletto, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.

92. 7.

Nania, Misserville, Pontone.

All'articolo 92 della proposta del Comitato sostituire il nono ed il decimo comma con il seguente:

Se anche il secondo candidato non raggiunge la maggioranza prescritta, il Presidente della Repubblica provvede allo scioglimento delle Camere.

92. 9.

Maccanico.